Program Rozwoju Instytucjonalnego

MSAEP

ETYCZNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Poradnik dla samorządów

pod redakcją
Janiny Filek

WEWNĄTRZ:

- rola etyki w działalności samorządowej
- przegląd zagranicznych rozwiązań w dziedzinie etyki w administracji publicznej
- rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej
- mapa ryzyka - możliwość występowania nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności samorządów

MSWiA

PROGRAM AKTYWIZACJI OBSZARÓW WIEJSKICH
RURAL DEVELOPMENT PROGRAM

MSAEP
MAŁOPOLSKA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
AKADEMII EKONOMICZNEJ W KRAKOWIE

Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego

Poradnik dla samorządów

pod redakcją naukową
Janiny Filek

Kraków, 2004

Przewodnik został przygotowany w ramach projektu
„Program Rozwoju Instytucjonalnego” (PRI),
realizowanego przez Konsorcjum Canadian Urban Institute
oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie

Wydawca
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Akademii Ekonomicznej w Krakowie
ul. Szewska 20/3, 30-009 Kraków
tel. (12) 421 76 68, fax. (12) 422 69 19
e-mail: msap@ae.krakow.pl
www.msap.ae.krakow.pl

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa

© Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Akademii Ekonomicznej w Krakowie;
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Opracowanie graficzne
Janusz Banaszewski

Redakcja językowa i korekta
Anna Szczepanik
Halina Baszak Jaroń

Druk
Gryf s.c.
ul. Dukatów 29, 31-431 Kraków

ISBN 83-89410-05-2

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA **5**

WPROWADZENIE (*Janina Filek, Stanisław Mazur*) **7**

SŁOWNICZEK POJĘĆ STOSOWANYCH W PORADNIKU **9**

CZĘŚĆ I
ROLA ETYKI W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEJ (*Janina Filek*) **19**

1.1. Wprowadzenie 21
1.2. Co to jest etyka? 22
1.2.1. Filozofia moralności – z historii etyki 24
1.2.2. Socjologia moralności 27
1.2.3. Psychologia moralności 27
1.3. Etyka zawodowa a etyka ogólna 34
1.4. Czynniki wpływające na poziom etyczny instytucji 37
1.5. Podział działań urzędniczych ze względu na legalność i etyczność 41
1.6. Narzędzia podnoszenia poziomu etycznego instytucji publicznej 46
1.7. Podsumowanie: dlaczego trzeba zajmować się etyką? 51

CZĘŚĆ II
PRZEGLĄD ZAGRANICZNYCH ROZWIĄZAŃ W DZIEDZINIE ETYKI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (*Karolina Będuch, Robert Chrabąszcz, Marcin Kukiełka, Dorota Kwiecińska, Stanisław Mazur*) **55**

2.1. Wprowadzenie 57
2.2. Infrastruktura etyczna 58
2.3. Wola polityczna 59
2.3.1. Inicjatywy międzynarodowe 60
2.3.2. Strategie krajowe 61
2.3.3. Instytucje i komitety krajowe 62
2.3.4. Krajowe regulacje dotyczące zagadnień etycznych w administracji publicznej 63
2.3.5. Krajowe programy dla samorządu terytorialnego 63
2.4. Aktywność obywatelska 64
2.4.1. Dostęp do informacji publicznej 65
2.4.2. Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman) 68
2.5. Ramy prawne 70
2.6. Odpowiedzialność i kontrola 74
2.6.1. Mechanizmy przejrzystości 74
2.6.2. Instytucje sprawujące kontrolę nad administracją 76
2.6.3. Kontrola parlamentu nad administracją 77
2.6.4. Przykładowe instytucje kontroli i audytu 78
2.6.5. Systemy kontroli wewnętrznej 80
2.6.6. Instytucje centralne uprawnione do badania korupcji w służbie publicznej 81
2.6.7. Procedury dyscyplinarne 83
2.6.8. Procedury umożliwiające zgłaszanie informacji o wykroczeniach (*whistle-blowing*) 84
2.7. Kodeksy etyczne i kodeksy postępowania 85
2.7.1. Kodeksy etyczne 85
2.7.2. Kodeksy postępowania 86
2.8. Szkolenia i doradztwo 91

2.8.1. Szkolenia 91
2.8.2. Doradztwo 95
2.9. Instytucje koordynujące 97
2.10. Warunki pracy w służbie publicznej 100
2.10.1. Mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi 101
2.10.2. Programy dla służby cywilnej 102
2.10.3. Warunki pracy w samorządzie terytorialnym 104
2.10.4. Stanowiska szczególnie podatne na korupcję 105
2.11. Podsumowanie 106

CZĘŚĆ III
ROZWIĄZANIA KRAJOWE W ZAKRESIE BUDOWANIA ETYCZNEJ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ (*Wiesława Borczyk*) **109**

3.1. Wprowadzenie 111
3.2. Wola polityczna 112
3.3. Aktywność obywatelska 115
3.3.1. Dostęp do informacji publicznej 115
3.3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman) 117
3.4. Ramy prawne 118
3.4.1. Najistotniejsze wartości w służbie publicznej 118
3.4.2. Regulacje prawne 120
3.4.3. Konkluzje 141
3.5. Odpowiedzialność i kontrola 142
3.5.1. Procedury zgłaszania podejrzeń o korupcję 142
3.5.2. Kontrola wewnętrzna, wspierająca zachowania etyczne w służbie publicznej 142
3.5.3. Obowiązujące procedury w przypadku naruszania standardów służby publicznej 144
3.6. Reagowanie na nieprawidłowe działania w służbie publicznej 151
3.7. Kodeksy etyczne 155
3.8. Szkolenia i doradztwo 156
3.9. Instytucje koordynujące 157
3.10. Warunki pracy w służbie publicznej 158

CZĘŚĆ IV
MAPA RYZYKA. MOŻLIWOŚĆ WYSTĘPOWANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI W WYBRANYCH OBSZARACH DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW
(*Wiesława Borczyk*) **167**

AKTY PRAWNE **191**

LITERATURA **201**

ZAŁĄCZNIKI **207**

Szanowni Państwo,

*Z dużą satysfakcją przekazuję Państwu poradnik **„Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego”**, przygotowany w ramach pilotażowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) mającego na celu podniesienie efektywności i jakości zarządzania w jednostkach administracji samorządowej i urzędach wojewódzkich. Program ten – obok ogólnopolskiego Programu Szkoleniowego – jest wkładem MSWiA w realizację rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) współfinansowanego ze środków Banku Światowego. Przygotowanie niniejszego poradnika stanowi także wkład MSWiA w realizację Strategii Antykorupcyjnej przyjętej przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 17 września 2002 roku.*

Korupcja jest realnym zagrożeniem dla każdej demokracji - podważa zaufanie obywateli do państwa. Konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań zapobiegających temu zjawisku. W ciągu ostatnich dwóch lat parlament i rząd przyjął szereg regulacji prawnych, które znacznie ograniczają przestrzeń występowania zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej. Proces doskonalenia prawa w tym zakresie będzie kontynuowany. Jednocześnie potrzebne są działania ze strony kadry zarządzającej jednostek samorządu terytorialnego, które będą sprzyjały zarówno tworzeniu infrastruktury etycznej w każdym urzędzie, jak i budowaniu świadomości etycznej wśród pracowników samorządowych i radnych.

Autorzy poradnika, konsultanci i pracownicy Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie (wykonawcy Programu Rozwoju Instytucjonalnego), starali się przekazać czytelnikom zarówno aktualną wiedzę nt. polskich i zagranicznych rozwiązań z dziedziny budowania etycznej administracji, jak i wskazać obszary działania samorządów, które są szczególnie obarczone ryzykiem występowania zjawisk korupcyjnych. Ponadto, w ramach PRI zostały przygotowane zeszyty ćwiczeniowe pt. „Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego” oraz film szkoleniowy. W zeszytach zamieszczone zostały studia przypadków, opisujące sposoby przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym. Mamy nadzieję, że opracowany zestaw materiałów będzie użyteczny w organizacji wewnętrznych szkoleń z zakresu etyki i umożliwi pracownikom samorządowym i radnym doskonalenie umiejętności rozpoznawania i zapobiegania korupcji.

Celem, jaki nam wspólnie przyświeca jest zwiększenie zaufania obywateli do administracji publicznej oraz zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Wyrażam nadzieję, że przygotowane opracowanie będzie dla Państwa użyteczne i przyczyni się w przyszłości - wraz z pozostałymi produktami Programu Rozwoju Instytucjonalnego - do przyśpieszenia pozytywnych przekształceń w administracji samorządowej. To z kolei jest jednym z warunków, aby samorządy mogły lepiej wykorzystać szanse rozwojowe, jakie niesie akcesja Polski do Unii Europejskiej.

Z poważaniem,
Jerzy Mazurek
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wprowadzenie

Jeśli etyka ma stanowić trwały fundament postępowania urzędnika publicznego, musi zostać zinternalizowana, czyli indywidualnie przemyślana i wewnętrznie zaaprobowana. Podniesienie poziomu etycznego jakąkolwiek metodą zastraszenia, kontrolowania bądź mechanicznego stosowania kilkunastu zaleceń, rozpoczynających się od słów: *urzędnik powinien* lub *urzędnikowi nie wolno*, przynosi nader krótkotrwałe efekty.

Z drugiej jednak strony, okazja – jak mówi przysłowie – czyni złodzieja. A zatem, etyczne zachowania są zależne także od jasnych procedur, dobrego prawa i umiejętności jego właściwego interpretowania oraz od dobrej organizacji.

Dlatego też proponowany przez autorów niniejszego poradnika układ treści zawiera zarówno elementy, które umożliwią zrozumienie racji etycznych, a nawet ich przeżycie, jak i elementy prawa – łącznie z propozycjami nowych procedur, mogących nie tylko usprawnić działania urzędników samorządowych, ale także zapobiec błędom często popełnianym przez urzędników.

Ze względu na edukacyjną funkcję poradników oczekuje się od każdego z nich, zazwyczaj uproszczonej, prezentacji danej problematyki tak, aby czytelnicy mogli dotrzeć do najistotniejszych treści w sposób „łatwy, szybki i przyjemny" oraz aby można było do niego powracać w poszukiwaniu odpowiedzi na podstawowe dla danej dziedziny pytania. Obok wielu zalet podejście takie posiada także pewne słabości. Stosowane w poradnikach uproszczenia grożą często trywializacja oraz sprowadzenie do poziomu oczywistych porad, a także „szybkie zużycie" – czytelnik przyswaja sobie niewielki zakres zawartej w poradnikach wiedzy bardzo szybko, ponieważ jej poziom i zakres zostaje najczęściej dopasowany do możliwości przeciętnego odbiorcy.

Z powyższych względów, autorzy niniejszego poradnika starali się tak go przygotować, aby mógł on spełniać swoją doradczo-informacyjną funkcję dla czytelników o różnym poziomie wiedzy i umiejętności. W związku z powyższym niektóre z jego części mają charakter typowo poradnikowy i znakomicie nadają się do wykorzystania w czasie szkoleń urzędników wszystkich szczebli, inne zaś, głębiej wnikające w problematykę i zawierające obszerniejszy materiał faktograficzny, mogą służyć pogłębianiu wiedzy kadry zarządzającej. Zaprezentowany materiał może stanowić interesującą lekturę również dla klasy politycznej, która poprzez wolę polityczną wpływa na charakter administracji publicznej w naszym kraju.

Na początku poradnika znajduje się słownik pojęć istotnych dla prezentowanej problematyki.

W części pierwszej w bardzo przystępny sposób zaprezentowana została problematyka etyczna. Omówione zostały podstawowe pojęcia oraz powody, dla których przestrzeganie zasad etycznych jest tak ważne dla trwałości społecznego rozwoju.

W części drugiej poradnika przedstawiono rozwiązania zagraniczne w dziedzinie wzmacniania postaw i zachowań etycznych w służbie publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego. W rozdziale tym zaprezentowano zarówno wzorcowe rozwiązania, funkcjonujące w krajach o ugruntowanych systemach społeczno-politycznych, jak i przedstawiono roz-

wiązania, wprowadzone w państwach znajdujących się dopiero na etapie tworzenia rozwiązań systemowych. Najciekawsze przykłady konkretnych dokumentów z krajów UE znajdują się w załącznikach.

W części trzeciej zaprezentowano i omówiono działania podejmowane w celu budowania infrastruktury etycznej w polskiej administracji publicznej. W części tej opisano przedsięwzięcia o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym oraz regulacyjnym. Układ tej części odpowiada konstrukcji części drugiej. Dzięki temu czytelnik łatwo może wyrobić sobie opinię na temat stanu zaawansowania prac w zakresie budowania krajowych rozwiązań, służących ograniczaniu zjawisk nieetycznych i korupcyjnych.

W ostatniej części poradnika przedstawiono wyniki analizy potencjalnych obszarów zachowań nieetycznych i korupcyjnych w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. W tej części wskazano również przyczyny i typowe formy tych zachowań.

Poradnik został napisany z myślą o tych urzędnikach samorządowych, którzy zamierzają w swojej pracy zawodowej postępować uczciwie, lecz okoliczności, takie jak, np. niejasność procedur, brak wiedzy prawniczej, brak doświadczenia, niewiedza w zakresie negatywnych konsekwencji własnych działań, mogą ich prowadzić do nieetycznego postępowania. Poradnik nie został natomiast napisany z myślą o tych, którzy nie chcą przestrzegać żadnych norm. Etyka zawodowa, której zręby w tym poradniku budujemy, okaże się wsparciem jedynie dla tych, którzy przystępując do działalności zawodowej z pewnym zestawem wartości etycznych z czasem o nich zapomnieli – zapomnieli być może ze względu na złożoność uprawianego zawodu bądź skłonność człowieka do automatyzmu, a nie z uwagi na niechęć do etycznego postępowania.

Poradnik ten należy traktować jako zaproszenie do wspólnej refleksji dotyczącej zawodu urzędnika publicznego, a także refleksji nad optymalnymi regułami, które powinny obowiązywać urzędnika samorządowego, aby mógł on – w sposób możliwie najlepszy i najbardziej efektywny – realizować cele swej publicznej służby.

SŁOWNICZEK POJĘĆ STOSOWANYCH W PORADNIKU

SŁOWNICZEK POJĘĆ STOSOWANYCH W PORADNIKU

AKSJOLOGIA dziedzina zajmująca się wszelkimi wartościami: moralnymi (np. sprawiedliwość), estetycznymi (np. piękno), ekonomicznymi (np. użyteczność), prakseologicznymi (np. sprawność) czy poznawczymi (np. prawda). Podejmuje ona refleksję nad sposobem istnienia wartości oraz warunkami, w których się one realizują, rozważa zależności między wartościami, ustala ich hierarchię.

DEFRAUDACJA przestępstwo, polegające na nielegalnym przywłaszczeniu sobie cudzej własności lub zatrzymaniu powierzonego mienia; sprzeniewierzenie; malwersacja.

DEONTOLOGIA zespół zasad i obowiązków zawodowych; dział etyki traktujący o obowiązkach moralnych i o tym, co decyduje o moralnej wartości czynów.

DEONTOLOGIZM stanowisko etyczne, wedle którego czyn jest etyczny, o ile wynikał z poczucia obowiązku, ciążącego na podejmującym go podmiocie.

ETYKA (słowo etyka pochodzi od greckiego słowa *ethos* – zwyczaj, obyczaj), zasadnicza część filozofii praktycznej, jest nauką o moralności, tzn. stawia sobie za zadanie analizę i filozoficzne uzasadnienie faktów moralnych, z których można by wyprowadzić normy ludzkiego postępowania. Koncentruje się wokół pytań:

– czym jest dobro, powinność moralna, sumienie, odpowiedzialność?

– jaki jest wpływ działania moralnie dobrego i moralnie złego na naturę człowieka oraz społeczność?

– jaki jest sens i cel ludzkiej egzystencji?

Etyka jest dziedziną filozoficznego namysłu, dla którego fundamentalnym pytaniem jest pytanie *jak żyć*? Etykę dzieli się na:

– **etykę opisową,** w skład której wchodzi psychologia moralności, socjologia moralności i filozofia moralności – opisuje ludzkie postępowanie,

– **etykę normatywną,** która stara się znaleźć optymalny w danych warunkach system norm – zajmuje się tym, jak ludzie powinni postępować.

ETYKA ZAWODOWA zbiór norm i reguł postępowania obowiązujących przedstawicieli danego zawodu, np.: etyka lekarska, etyka nauczycielska, etyka urzędnicza, etyka samorządowa, etyka biznesu.

Funkcjonariusz publiczny według art. 115 § 13 Kodeksu karnego jest nim:

– Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,

– poseł, senator, radny,

– sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych, działających na podstawie ustawy,

– osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,

– osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,

– osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej (niż wymienione powyżej) instytucji państwowej,

– funkcjonariusz organu, powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,

– osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Interes osobisty korzyść dotycząca osoby prywatnej.

Interes publiczny korzyść dotycząca ogółu ludzi.

Kodeks etyczny skodyfikowany zbiór norm etycznych, określający sposób postępowania i zachowania człowieka w danej dziedzinie życia publicznego.

W przypadku etyki urzędniczej kodeks etyczny jest jednym z podstawowych instrumentów, służących harmonizacji postępowania i postaw funkcjonariuszy publicznych z powszechnie uznawanymi zasadami i wartościami etycznymi.

Kodeks postępowania w przypadku etyki samorządowej zbiór procedur postępowania, określających sposób realizacji przez pracowników samorządowych i wybieralnych przedstawicieli władz lokalnych powierzonych im zadań publicznych – bazujący na zasadach i wartościach etycznych zawartych w kodeksie etycznym. Dokument ten stanowi kodyfikację procedur postępowania, wynikających wprost z przepisów prawa, jak i wewnętrznych regulacji przyjętych w urzędzie. Procedury postępowania mogą być określane również w innych dokumentach, np. w przewodnikach.

Konflikt interesów sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której z jakichś powodów zainteresowana jest osobiście. Będąc zaś

osobiście zainteresowana może forsować podjęcie takiej decyzji, która umożliwi jej realizację własnego interesu ze szkodą dla interesu publicznego. Przy analizie tej problematyki należy jednak odróżnić rozumienie konfliktu interesów jako sytuacji, w której sprawujący władzę na skutek zbiegu okoliczności znalazł się „w trudnym położeniu" od rozumienia konfliktu interesów jako sytuacji, kiedy sprawujący władzę forsuje decyzje, które mają przynieść korzyść jemu samemu. Trudność położenia w pierwszej sytuacji polega na tym, że niezależnie od podjętej decyzji, niezależnie od tego, jaką by ona nie była - jej konsekwencje dotykają go osobiście. W pierwszym rozumieniu pojęcie konfliktu ma charakter neutralny, a jego synonimem jest dylemat moralny, zaś jednym ze sposobów uniknięcia go jest poinformowanie władz zwierzchnich o znalezieniu się „w trudnym położeniu". W drugim rozumieniu konflikt ma charakter pejoratywny, a jego synonimem jest nadużywanie władzy dla realizacji własnych interesów. Mylenie tych dwóch znaczeń jest źródłem wielu nieporozumień.

Konformizm — zachowanie jednostki, polegające na naśladowaniu zachowania większości bez udziału własnej świadomości (pojęcie o zabarwieniu pejoratywnym).

Konsekwencjalizm — stanowisko etyczne, wedle którego czyn jest etyczny, o ile dobre są konsekwencje, które czyn ten spowodował.

Korupcja — według Konwencji o korupcji, przyjętej w 1999 r. w Strasburgu, ratyfikowanej w 2002 r. przez Polskę (zob. Ustawa z dnia 28 lutego 2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji) oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie oraz przyjmowanie: łapówki, nienależnej korzyści lub obietnicy w celu wypaczenia prawidłowego wykonania lub wymaganego zachowania.

Według Raportu Banku Światowego korupcją jest:

– **przekupstwo,** dzięki któremu dochodzi, np. do rządowych zamówień czy kontraktów, otrzymania koncesji, zmiany decyzji sądu, zwolnienia z opłat,

– **kradzież,** czyli świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkowymi, będącymi dobrem publicznym,

– **faworyzowanie,**

– **protekcja,**

– **nepotyzm,**

– **kumoterstwo,**

– **kupczenie wpływami,** czyli finansowanie wyborów partii politycznych w zamian za uzyskiwanie wpływów.

Korupcja bierna

wg art. 228 Kk **łapownictwo bierne (sprzedajność)** – czyn związany ze sprawowaniem funkcji publicznej polegający na przyjmowaniu korzyści majątkowych lub osobistych, żądaniu takich korzyści, uzależnianiu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej. W zależności od wagi czynu sprawcy podlegają karze od grzywny do kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 12 lat.

Korupcja czynna

wg art. 229 Kk **łapownictwo czynne (przekupstwo)** – czyn polegający na udzielaniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Sprawcy, w zależności od wagi czynu podlegają karze od grzywny do pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 12 lat. Nie podlega karze sprawca przestępstwa, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten dowiedział się o nim – art. 229 § 6 Kk, obowiązuje od 1 lipca 2003 r.

Korzyść majątkowa

korzyść osiągana dla: siebie, innej osoby fizycznej lub prawnej, jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej lub grupy osób, prowadzącej zorganizowaną działalność przestępczą. Stanowią ją rzeczy, świadczenia, prawa majątkowe (np. darowizna, uwolnienie od długów, zawarcie korzystnej umowy, zwolnienie od zobowiązań).

Kumoterstwo

nadużycie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach; nieuczciwe lub nieoficjalne popieranie znajomych – zwykle mające im umożliwić osiągnięcie korzyści materialnych (pojęcie o zabarwieniu pejoratywnym).

Moralność

zespół przeświadczeń o tym co dobre i złe, pociągający za sobą akceptację lub negatywną ocenę postępowania. Dzieli się na:

– psychologię moralności, która stawia pytanie jak doszło do określonego działania moralnego – co rozgrywało się w człowieku, zanim podjął działanie,

– socjologię moralności, która bada sposoby zachowania się oraz normujące je zakazy i nakazy, występujące w różnych kulturach,

– filozofię moralności, która zajmuje się wartościami moralnymi oraz ich hierarchią, a także konkretnymi koncepcjami etycznymi.

Moralizm

stanowisko uznające wyższość wartości moralnych nad innymi wartościami, np. materialnymi.

Nadużycie funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego

według art. 231 Kodeksu karnego sytuacja, w której funkcjonariusz publiczny działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Sprawca, w zależności od wagi czynu, podlega karze grzywny albo pozbawienia wolności od roku do lat 10. Przepisów o nadużyciu nie stosuje się, gdy czyn wyczerpuje znamiona łapownictwa biernego.

Nepotyzm

nadużycie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie oparte na pokrewieństwie; protegowanie krewnych przy obsadzaniu godności i wysokich stanowisk.

Norma etyczna

(od łacińskiego *norma* – linia postępowania, prawidło), zasada postępowania, dyrektywa, wyznaczająca obowiązek określonego zachowania się w konkretnej sytuacji przez odwołanie się do odpowiednich ocen i wartości moralnych.

Odpowiedzialność

miejscem narodzin pojęcia odpowiedzialności była dziedzina prawa. Używane w prawie rzymskim pojęcie odpowiedzialności początkowo oznaczało ponoszenie konsekwencji, najczęściej karnej, za coś złego, co się uczyniło, tzw. odpowiedzialność restrykcyjna. Obecnie coraz częściej mówi się o doświadczeniu odpowiedzialności, polegającym na podejmowaniu odpowiedzialności za zależne od człowieka dobro, tzw. odpowiedzialność moralna. Ta odpowiedzialność nie koncentruje się już na patrzeniu wstecz, lecz kieruje się ku przyszłości, mając na uwadze dobro wspólne.

Odpowiedzialność państwa za akt korupcji urzędników

Kodeks cywilny art. 417 § 1. stanowi: *„Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”*.

Kodeks cywilny art. 420 § 1 stanowi "*jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana*". Kodeks cywilny art. 420 § 2 stanowi "*jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie*".

Ombudsman

najczęściej Rzecznik Praw Obywatelskich, pełnomocnik, mandatariusz ludności, strażnik ogólnych i specjalnych interesów wszystkich obywateli, rzecznik skarg i zażaleń, etatowy obrońca obywateli przed niewłaściwym działaniem administracji. Czasami doradca ds. etyki, zatrudniany

w urzędach po to, aby pomagać urzędnikom w rozwiązywaniu trudnych problemów decyzyjnych oraz monitorować poziom etyczny urzędników.

Płatna protekcja — pośredniczenie w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub obietnicę jej otrzymania, dzięki wpływom w instytucji państwowej lub samorządzie terytorialnym. Czyn zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3.

Poświadczenie nieprawdy — sytuacja, w której funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, poświadcza w nim nieprawdę w sprawie okoliczności mającej znaczenie prawne. Sprawca, w zależności od wagi czynu podlega karze grzywny albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 8.

Pracownik samorządowy — wg art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych status prawny pracownika samorządowego posiadają pracownicy zatrudnieni w:

– urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,

– starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych,

– urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych,

– biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,

– biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przejrzystość (inaczej transparentność) — we współczesnych etykach zawodowych to zasada nakazująca jak najdalej idącą jasność procedur oraz dokumentacji tak, aby nie powstał nawet cień wątpliwości co do uczciwości działań przedstawicieli danej grupy zawodowej oraz wiarygodności przygotowywanej przez nich dokumentacji.

Rada Europy — Rada Europy (*Council of Europe*) – organizacja państw europejskich, powołana do życia w Londynie 5 maja 1949 r. Początkowo w kręgu jej zainteresowań znajdowała się odbudowa kontynentu ze zniszczeń wojennych, obrona słabych demokracji, problemy gospodarcze. W latach 80. i 90. Rada Europy zaczęła być postrzegana jako strażnik praworządności i demokracji w Europie. Obecnie do organizacji należą 32 państwa, w tym Polska, która została przyjęta 26 listopada 1991 r. Celem Rady jest "*osiągnięcie większej jedności Europy w drodze porozumień i działań gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych*". W 1954 r. Rada Europy uchwaliła Konwencję Praw Człowieka, a także powołała

Komisję Praw Człowieka jako system kontroli oraz Trybunał Praw Człowieka. Siedzibą Rady Europy jest Strasburg, oficjalnymi językami: angielski i francuski.

Standard etyczny — wzorzec, model etycznego postępowania przyjęty dla danej grupy zawodowej, czasami zwany etosem.

Standardowe zachowania etyczne — sposób postępowania i zachowania, zgodny z ogólnymi regułami przyjętymi przez dane środowisko zawodowe, wynikający z powszechnie akceptowanych zasad i wartości etycznych (np. unikanie konfliktu interesów, niewykorzystywanie stanowiska służbowego do czerpania korzyści prywatnych, itp.).

Stereotyp — uproszczony i zabarwiony wartościująco obraz rzeczywistości, funkcjonujący w świadomości społecznej, najczęściej nie mający wiele wspólnego z prawdą.

Transparency International — międzynarodowa organizacja zajmująca się zwalczaniem korupcji w przestrzeni politycznej, gospodarczej i administracyjnej. Oddział polski rozpoczął działanie w 1998 r.

Ujawnienie tajemnicy państwowej — wg art. 265 Kodeksu karnego, kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje stanowiące tajemnicę państwową, w zależności od wagi czynu podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 8.

Ustawa antykorupcyjna w Polsce — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z poźn. zm.).

Wartości etyczne — idealne jakości dóbr i zachowań ludzkich, warunkujące etyczny sposób postępowania, np. sprawiedliwość, szlachetność, itp. W oparciu o te wartości wyprowadzane są normy moralne (np. norma moralna nie zabijaj wyprowadzona jest z wartości życia ludzkiego).

Whistle-blowing — pojęcie pojawiło się w Ameryce w latach 70. – odnosi się do osoby, która informuje opinię publiczną o niedozwolonych lub nielegalnych działaniach innych pracowników za pośrednictwem mediów lub powoływanych specjalnie do tego celu komisji. W Holandii używa się określenia *bell-ringers*, w Polsce tłumaczy się to jako: odgwizdanie faulu lub bicie na alarm.

Część I

ROLA ETYKI W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEJ

1. ROLA ETYKI W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWEJ

1.1. Wprowadzenie

Jakakolwiek dyskusja nad etyką, czy to dla celów teoretycznych czy praktycznych, musi rozpocząć się od krótkiej prezentacji etyki jako najstarszej i najbardziej fundamentalnej części rozważań prowadzonych przez człowieka od wieków. Dlatego też ta część poradnika, w której chodzi głównie o zaprezentowanie racji etycznych, poświęcona zostanie wyjaśnieniu niektórych pojęć z zakresu tej dziedziny, a także krótkiej prezentacji najważniejszych, a jednocześnie najbardziej aktualnych koncepcji etycznych. Kolejnym ważnym problemem omawianym w tej części będzie prezentacja zależności pomiędzy etyką ogólną a etyką zawodową oraz przemyślenie słabości i zalet tej ostatniej. Następnie omówione zostaną czynniki wpływające na poziom etyczny instytucji publicznych oraz podział działań urzędniczych na działania legalne i nielegalne oraz działania etyczne i nieetyczne. W sposób szczególny omówiona zostanie także kwestia korupcji (rodzaje korupcji oraz wynikające z niej koszty), między innymi ze względu na bardzo powierzchowną w tym zakresie wiedzę urzędników, jak i całego społeczeństwa. Oddzielnie omówione zostaną działania urzędnicze, które wiążą się z dylematem moralnym oraz z dylematem lojalności, a także konflikt interesów.

Wśród dorosłych obywateli naszego kraju nie ma chyba wielu takich, którzy choćby raz nie wypowiedzieli słowa etyka czy pochodzących od tego słowa przymiotników: **etyczny** lub **nieetyczny**. Wielu spośród nas używa także innych słów związanych z problematyką etyczną, a mianowicie: **moralny – niemoralny**, **sprawiedliwy – niesprawiedliwy**, **uczciwy – nieuczciwy**. Najczęściej używamy określeń nieetyczny czyn lub nieuczciwe zachowanie. Uczniowie często używają przymiotnika nieetyczny lub niesprawiedliwy w celu określenia zachowań nauczycieli, rzadko jednak odnoszą te pojęcia do oceny własnego zachowania, a zatem rzadko zastanawiają się nad swoim własnym postępowaniem. Pracownicy często używają słów nieetyczny, nieuczciwy dla określenia postępowania swoich przełożonych, rzadko odnoszą te pojęcia do oceny własnego zachowania, a zatem rzadko zastanawiają się nad własnym postępowaniem wobec firmy czy pracodawcy. Obywatele często używają pojęć nieetyczne lub niemoralne dla określenia działań podejmowanych przez polityków, niezwykle rzadko odnoszą te pojęcia do oceny własnego działania, a zatem nie zastanawiają się nad własnymi czynami.

Zazwyczaj o wiele częściej używamy formy negatywnej niż pozytywnej, a ponadto o wiele częściej skupiamy się na ocenie postępowania innych, niż na refleksji dotyczącej własnego postępowania.

WARTE PRZEMYŚLENIA

W tym kontekście warto zadać Polakom kilka pytań:

- Czy skoro wielu z nas używa pojęć z zakresu etyki, to świadczy to o dużej świadomości etycznej naszego społeczeństwa?
- Czy wiedza etyczna jest dzisiaj w naszym kraju w cenie?
- Czy chętnie słuchamy tych, którzy nawołują nas do etycznego postępowania?

– Czy wiemy, czym naprawdę jest etyka i jaką rolę pełni w życiu jednostki oraz w życiu całego społeczeństwa?

Z pobieżnych obserwacji naszego społeczeństwa, jak i z danych publikowanych przez Transparency International[1], mówiących o poziomie korupcji w naszym kraju, należy wnioskować, że raczej tylko nieliczni spośród polskich obywateli wiedzą, czym jest etyka oraz mają świadomość jej roli zarówno w życiu jednostkowym, jak i społecznym. Etyka choć tak potrzebna, nie jest dobrem powszechnie poszukiwanym.

1.2. Co to jest etyka?

WAŻNE !

Pozycje słownikowo-encyklopedyczne najczęściej definiują **etykę** jako **naukę o moralności**.

Ta definicja, nie opatrzona żadnym dodatkowym komentarzem, nie wnosi jednak wiele, gdyż jedno niejasne pojęcie – jakim jest etyka – zostaje wyjaśnione przez drugie, również niejasne – jakim jest moralność. Być może takie właśnie określanie etyki jest nie tylko jednym z powodów jej niezrozumienia, ale także głównym z powodów jej niedoceniania. Skoro etyka jest nauką w szerokim tego słowa znaczeniu, czyli dyscypliną teoretyczną (jest przecież jednym z działów filozofii), to niektórzy mogą sądzić, że ich, zwykłych śmiertelników, ona nie dotyczy – niech się nią zajmują filozofowie, naukowcy, intelektualiści. Aby uniknąć tych nieporozumień należy zaznaczyć, że już starożytni Grecy zaliczali etykę do filozofii praktycznej, czyli nie tylko do sfery teoretycznego namysłu, ale także do sfery praktycznego działania.

WAŻNE !

Gdyby tę okoliczność wziąć pod uwagę, należałoby określić **etykę** jako **działanie zmierzające do dobra.**

Zaletą wcześniej przedstawionego słownikowego sformułowania jest jednak to, że etyka zostaje w tym określeniu uznana za naukę również w wąskim znaczeniu tego słowa, jako pewna umiejętność. Z tego można wnosić, **że każdy może się jej nauczyć** – tak, jak każdej innej umiejętności praktycznej.

Pochodzenie słowa etyka

Dalej jednak nie wiadomo czym jest etyka. Specjaliści twierdzą, że pojęcie to pochodzi od greckiego słowa ***ethos***, oznaczającego zwyczaj, obyczaj. Może to w pierwszym momencie dziwić, że etyka związana jest ze zwyczajem czy obyczajem, ale ma to swoje wytłumaczenie. Otóż ludzie pierwotni – prawdopodobnie – w którymś momencie rozwoju wspólnotowego uświadomili sobie, że aby grupa, w której żyją, mogła przetrwać, wszyscy jej członkowie muszą przestrzegać pewnych zasad. Zrozumieli bowiem, że niektóre działania podejmowane przez członków grupy przyczyniają się do jej stabilności, bezpieczeństwa i dalszego rozwoju, podczas gdy inne zagrażają temu bezpieczeństwu oraz dalszemu jej rozwojowi. Nietrudno się domyślić, że to, co przyczyniało się do rozwoju grupy, uznano za cenne, a zatem właściwe i słuszne, słowem – **dobre**; a to, co zagrażało jej bezpieczeństwu lub dalszemu rozwojowi, uznano za

[1] Transparency International (TI) to międzynarodowa organizacja zajmująca się walką z korupcją i propagowaniem działań etycznych w administracji państwowej oraz działalności gospodarczej. Co roku publikuje dane o korupcji w poszczególnych krajach. Oddział polski działa od 1998 r.

niewłaściwe, słowem – **złe**. Pierwsze zatem nakazywano czynić, drugiego – zakazywano.

Pojęcie moralności pochodzi natomiast od łacińskiego słowa *moralis*, w gruncie rzeczy też oznaczającego obyczaj, co potwierdza dodatkowo praktyczne źródła pochodzenia etyki.

Pochodzenie słowa moralność

Należy jednak zapytać, dlaczego używamy aż dwóch słów: **etyka** i **moralność** na oznaczenie tego samego. Otóż przyjęło się w filozofii używać określenia etyka lub przymiotników etyczny i nieetyczny wtedy, gdy mamy na myśli bardziej kontekst teoretyczny lub gdy chodzi nam głównie o namysł nad dobrem i złem, podczas kiedy pojęcia moralność i jej pochodnych używamy raczej dla określenia konkretnych zachowań. Ponadto, pojęcia etyka używamy częściej wtedy, gdy chodzi nam o jednostkowy namysł, podczas gdy pojęcia moralność używamy w celu określenia zachowania jakiejś grupy ludzi.

WAŻNE !

Podsumowując dotychczasowe rozważania można powiedzieć, że **etyka jako filozofia praktyczna zajmuje się analizą zjawisk moralnych, z których można zasadnie wyprowadzić normy ludzkiego postępowania.**

Refleksja etyczna koncentruje się wokół następujących pytań:

1. **Czym jest dobro, powinność moralna, sumienie, odpowiedzialność?**
2. **Jaki jest wpływ działania moralnie dobrego i moralnie złego na naturę człowieka oraz społeczność?**
3. **Jaki jest sens i cel ludzkiej egzystencji?**

Podstawowe pytania etyczne

W związku z tym ostatnim pytaniem warto rozwiać jeden ze stereotypów związanych z etyką. Otóż, gdyby przeprowadzić test na ulicach naszych miast i zapytać, jakie jest podstawowe pytanie etyczne, znakomita większość respondentów odpowiedziałaby, że pytaniem tym jest ***jak postępować?***, podczas gdy podstawowym pytaniem etycznym jest pytanie: ***jak żyć?*** Pytanie: *jak postępować?* jest pytaniem wtórnym, mniej podstawowym niż pytanie: jak żyć? Jeśli ktoś pyta: *jak postępować?*, a nie stawia i nie rozstrzyga pytania: *jak żyć?*, to pytanie o postępowanie pozostaje zawieszone w próżni. Jeśli natomiast pytanie o „jakość" naszego życia jest już rozstrzygnięte, to pytanie o nasze postępowanie może się na nim oprzeć w poszukiwaniu właściwego rozwiązania.

Etyka ogólna dzieli się na:

- **etykę opisową**, w skład której wchodzi **psychologia moralności**, **socjologia moralności** i **filozofia moralności** – ta część etyki zajmuje się opisem ludzkiego postępowania,
- **etykę normatywną**, która stara się znaleźć optymalny w danych warunkach system norm – koncentruje się ona na znalezieniu zasad, według których ludzie powinni postępować.

WAŻNE !

Natomiast **moralność to zespół przeświadczeń o tym, co dobre i złe, pociągający za sobą akceptację lub negatywną ocenę postępowania.**

Badania nad moralnością dzieli się na należące do etyki opisowej:

- **psychologię moralności**, która stawia pytanie, jak doszło do określonego działania moralnego – co rozgrywało się w człowieku, zanim podjął działanie,

- **socjologię moralności**, która bada sposoby zachowania się oraz normujące je zakazy i nakazy, występujące w różnych kulturach,
- **filozofię moralności**, która zajmuje się wartościami moralnymi oraz ich hierarchią.

1.2.1. Filozofia moralności – z historii etyki

Etyka Sokratesa

Tym, który pierwszy podjął refleksję etyczną był – jak podają źródła historyczne – **Sokrates** (469-399 p.n.e.). To właśnie ten grecki filozof uznał cnotę (gr. *arete*) za dobro bezwzględne – to znaczy za coś, co posiada wartość najwyższą – wyznaczając tym samym na wieki ideał ludzkiego postępowania, nakierowanego na to, co dobre i właściwe. Stanowisko, które przyjął Sokrates, przedkładające wartości moralne nad jakiekolwiek inne wartości, w tym także materialne, nazywane jest **moralizmem** (który koniecznie należy odróżnić od moralizatorstwa). Stanowisko moralizmu pozostaje w sprzeczności z powszechnie dzisiaj przyjmowanym w teorii ekonomii i praktyce życia gospodarczego stanowiskiem **ekonomizmu**, uznającego wartości materialne za nadrzędne.

Sokrates jest także tym, który połączył cnotę z wiedzą. Sądził on bowiem, że wszelkie zło, jakie człowiek czyni, wynika z jego nieświadomości lub z braku wiedzy o tym, co dobre, a co złe. Dzisiaj moglibyśmy dodać – także z braku wiedzy o wszystkich negatywnych konsekwencjach podejmowanych przez siebie działań. Jeśli ktoś posiada taką wiedzę, niemożliwe jest – zdaniem Sokratesa – aby postępował nieetycznie. Stanowisko, głoszące, że źródłem etycznego postępowania jest wiedza o dobru i złu, nazywane jest **intelektualizmem etycznym**.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że w swym głównym nurcie etyka urzędnicza będzie odwoływać się do intelektualizmu etycznego, choć nie w tak radykalnym wydaniu jak u Sokratesa. Tym, co łączy etykę urzędniczą z etyką Sokratesa, jest przekonanie, że wielu działań nieetycznych udałoby się uniknąć, gdyby podmioty działające posiadły wiedzę etyczną w większym zakresie. Dlatego też podstawowym założeniem tej etyki jest silnie związane z intelektualizmem etycznym przekonanie, że **etyki można się nauczyć –** czynienie dobra nie jest bowiem czymś, co jest wrodzone, ale czymś, czego każdy może się nauczyć. W każdym z nas, według Sokratesa, tkwi zarodek potencjalnej wiedzy etycznej. Jeśli pozwolimy mu się rozwinąć w pełną i głęboką wiedzę, staniemy się otwarci na dobro, a zło nie będzie miało do nas tak łatwego dostępu. Bazując na tym przekonaniu, etyka urzędnicza kładzie duży nacisk na edukację, zgodnie z założeniem, że najpierw trzeba przekonać urzędników samorządowych o konieczności przestrzegania podstawowych zasad etycznych, wynikających z ich roli w społeczeństwie, oraz pokazać im obszary możliwych konfliktów i sposoby ich rozwiązania, aby potem móc oczekiwać od nich etycznego postępowania.

Etyka Arystotelesa

O ile myśl etyczna Sokratesa jest znana raczej miłośnikom filozofii, to niektóre fragmenty koncepcji etycznej **Arystotelesa** (384-322 p.n.e.) funkcjonują w powszechnej świadomości. Do tych najczęściej przywoływanych należy **zasada właściwej miary**. Zasada ta jest sednem **etyki złotego środka**. W swojej koncepcji Arystoteles zaproponował metodę ułatwiającą rozwiązywanie proble-

mów, z którymi może się spotkać każdy człowiek aktywnie uczestniczący w otaczającej go rzeczywistości, a zatem i urzędnik samorządowy.

W wielu sytuacjach, w których może się znaleźć każdy z nas, wybieramy jeden ze sposobów postępowania na skali rozpiętej pomiędzy dwiema skrajnościami – **nadmiarem** i **niedomiarem**. Dla przykładu, możliwe postępowanie ze względu na stosunek do pieniądza rozpościera się pomiędzy chciwością (niedomiar) a rozrzutnością (nadmiar). Oba te skrajne rozwiązania mają według Arystotelesa negatywny wymiar etyczny – „rozrzutnik bowiem zbyt wiele daje, a za mało bierze, chciwiec zaś zbyt wiele bierze, a za mało daje”[2]. Słuszną postawą, a zarazem najbardziej skuteczną w ustalaniu właściwych relacji międzyludzkich, jest według Arystotelesa zachowanie **umiaru**, którym w wypadku *dawania* jest szczodrość (gdyby Arystoteles żył dzisiaj, nazwałby ją z pewnością gospodarnością). Jest ona najlepszym postępowaniem, wolnym od słabości i negatywnych konsekwencji obu skrajnych zachowań, podobnie jak męstwo (właściwa miara) w porównaniu z tchórzostwem (niedomiar) i zuchwałością (nadmiar). Jedynie właściwa miara, którą Arystoteles nazywa **złotym środkiem**, pozwala na realizację celu czy sprostanie zaistniałej sytuacji. Rzecz jednak nie w tym, abyśmy tylko sporadycznie umieli osiągnąć złoty środek (tylko w sytuacjach wyjątkowych), ale każdego dnia, nawet w sprawach błahych. Trwała zdolność do zachowywania właściwej miary nazywa się **dzielnością etyczną**. Nie należy jednak zapominać, że Arystoteles odróżnia postępowanie, które wymaga stosowania umiaru od postępowania, które samo w sobie jest złe (jak, np.: kradzież czy korupcja) lub dobre (jak, np.: prawdomówność czy równe traktowanie wszystkich petentów) i jako takie nie podlega umiarowi. Czyż można z umiarem bić, kraść, kłamać lub czy możemy być sprawiedliwi z umiarem? Odpowiedzi na te pytania wyraźnie zakreślają obszar sensownego działania zasady złotego środka.

Koncepcje etyczne Sokratesa i Arystotelesa są przykładem etyki zbudowanej na pojęciu cnoty, będącej trwałą predyspozycją człowieka do świadomego i dobrowolnego spełniania czynów słusznych lub właściwych. Arystoteles rozróżnia cnoty dianoetyczne (intelektualne), do których należy, np. roztropność, i cnoty etyczne, do których należy np. sprawiedliwość, męstwo, szczodrość, gospodarność. Cnoty nie stają się naszym udziałem ani dzięki naturze, ani wbrew naturze, lecz z natury jesteśmy zdolni do ich nabywania, a rozwijać je możemy dzięki ćwiczeniu się w nich, czyli dzięki codziennej praktyce.

Etyka chrześcijańska

Niezwykle istotną dla rozwoju etyki okazała się myśl chrześcijańska, wedle której – podobnie jak sądzili niektórzy filozofowie greccy – wartości moralne i duchowe należy przedkładać nad wartości czysto materialne. To właśnie myśli chrześcijańskiej zawdzięczamy popularyzację **dekalogu** czyli zbioru zasad wyznaczających właściwy sposób postępowania oraz **ideę umiłowania bliźniego**. Idea ta jest chrześcijańską odmianą fundamentalnego dla każdej etyki założenia. Otóż o etyce można mówić tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z działaniem, które w jakiś sposób odnosi się do drugiego człowieka lub odnoszą się do niego skutki tego działania. Nie ma zgoła sensu mówić o etycznym postępowaniu Robinsona Cruzoe na bezludnej wyspie. Podejmowane przez niego działa-

2. Arystoteles, *Etyka nikomachejska,* PWN, Warszawa 1996, 1107b, 10.

nia są bowiem pozbawione kontekstu etycznego. Etyczność pojawia się dopiero wtedy, gdy na wyspę przypływa Piętaszek. Od tego momentu to, co czyni Robinson nabiera etycznego wymiaru.

WAŻNE !

Wszędzie tam, gdzie pojawia się „drugi", czy będzie to relacja uczeń-nauczyciel, polityk-obywatel, urzędnik-petent, tam wszędzie ich relacja ma z istoty swej charakter etyczny, a działania podejmowane przez każdego z uczestników tej relacji zawsze podlegają ocenie moralnej.

Wielkość myśli chrześcijańskiej polega nie tylko na sformułowaniu jednego z pierwszych kodeksów etycznego postępowania, nie tylko na zaakcentowaniu rangi relacji międzyludzkich, ale przede wszystkim na zachęceniu do osiągnięcia etycznego wymiaru tej relacji poprzez zasadę umiłowania bliźniego, w praktyce równoznacznej z poszanowaniem każdej istoty ludzkiej.

Etyka Kanta

Kolejnym, istotnym źródłem refleksji etycznej okazała się koncepcja imperatywu kategorycznego **Immanuela Kanta** (1724-1804). Wedle tego niemieckiego filozofa imperatyw kategoryczny, czyli bezwzględny nakaz, może stanowić uniwersalną podstawę ludzkiego postępowania. Kant rozróżnia trzy rodzaje imperatywów.

Pierwszy to **techniczny imperatyw zręczności**, nakazujący dobór odpowiednich środków, które umożliwiają realizację wybranego celu. Jeśli firma chce osiągnąć zysk, musi zmniejszyć koszty produkcji poniżej uzyskiwanych wpływów ze sprzedaży produkcji.

Drugi rodzaj to **pragmatyczny imperatyw mądrości**, zalecający podjęcie działań, które sprzyjają osiągnięciu przez człowieka szczęścia. Jeśli człowiek chce być zdrowy, powinien podjąć działania pozwalające to zdrowie utrzymać (np. uprawiać sport, należycie się odżywiać itp.). Kant oba te imperatywy nazywa hipotetycznymi, przyjmują one bowiem postać formuły: jeśli pragniesz x, musisz uczynić y.

Imperatyw kategoryczny Kanta

Trzeci rodzaj imperatywu to wspomniany powyżej **imperatyw kategoryczny**. Ma on charakter bezwzględnego nakazu i brzmi: **„Postępuj tylko wedle takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby stała się powszechnym prawem"**[3].

Jego kategoryczność oznacza, że nie wymaga on żadnych wstępnych warunków i zachowuje swą ważność w odniesieniu do każdej istoty rozumnej i w każdej sytuacji. Nie jest to bezwzględność oznaczająca, iż każdy człowiek będzie musiał postępować zgodnie z tą maksymą, to bowiem oznaczałoby zniewolenie człowieka. Kategoryczność ta oznacza tylko tyle, że jeśli człowiek jest istotą myślącą i nie jest człowiekiem całkowicie zdemoralizowanym, to wybierze takie postępowanie, jakiego sam chciałby doświadczyć od innych. Jeśli uważasz, że obowiązującą maksymą powinna być zasada, że ludzie nie zabierają sobie nawzajem tego, co należy na mocy prawa do innych, sam nie zabieraj tego, co nie należy do ciebie, a jest własnością drugiego. Jeśli uważasz, że obowiązującą maksymą powinna być zasada, okazywania należnego szacunku drugiemu człowiekowi, sam staraj się ten szacunek okazać wszystkim ludziom napotkanym na swej drodze życiowej.

---

3. I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności,* PWN, Warszawa 1971, s. 50.

WAŻNE !

Unikaj zatem takiego postępowania, co do którego jesteś pewien, że nie chciałbyś, aby stało się powszechną zasadą obowiązującą w życiu społecznym.

Ponadto, Kant twierdzi, że drugiego człowieka należy traktować przede wszystkim jako cel, a nigdy tylko jako środek do realizacji naszego własnego celu. Jeśli traktujemy drugiego człowieka (czy to będzie sąsiad, petent, czy klient) jako środek do jakiegoś naszego celu, to **uprzedmiatawiamy** go, a tym samym pozbawiamy go jego godności.

Deontologizm a konsekwencjalizm

Kant jest twórcą **stanowiska deontologicznego** (*deontos* – obowiązek), które przyjmuje, że czyn uznajemy za etyczny wtedy, gdy został podjęty ze względu na obowiązek, jaki na podmiocie spoczywał. Stanowisko deontologizmu okaże się niezwykle istotne dla etyki samorządowej, bowiem na każdym urzędniku samorządowym z racji istoty jego zawodu spoczywa obowiązek służenia obywatelowi. Stanowisko deontologizmu pozostaje w opozycji do **stanowiska konsekwencjalistycznego**, wedle którego czyn uznajemy za etyczny, o ile dobre są konsekwencje, które spowodował.

1.2.2. Socjologia moralności

Socjologia moralności, w przeciwieństwie do filozofii moralności, nie zajmuje się tworzeniem norm moralnych, ale raczej opisem funkcjonowania norm moralnych w konkretnej rzeczywistości społecznej. Moralność jest tutaj traktowana jako fakt społeczny. Socjolodzy moralności badają zatem poziom przestrzegania norm moralnych przez członków danego społeczeństwa albo przez wybrane grupy, najczęściej są to grupy zawodowe np. lekarzy, adwokatów czy urzędników. Ponadto, zajmują się ustaleniem hierarchii wartości obowiązującej w danej kulturze. Przy analizie tej hierarchii korzystają z osiągnięć **aksjologii** – dziedziny zajmującej się wszelkimi wartościami, takimi jak: **wartości moralne** (np. sprawiedliwość, dobro, uczciwość), **wartości ekonomiczne** (np. użyteczność, skuteczność), **wartości prakseologiczne** (np. sprawność, szybkość), **wartości estetyczne** (np. piękno, brzydota) czy wartościami poznawczymi. Jednym z najciekawszych problemów analizowanych przez socjologię moralności są badania porównawcze pomiędzy różnymi kulturami w zakresie życia moralnego, które wskazują na pewną zależność pomiędzy charakterem kultury danego społeczeństwa, a charakterem norm moralnych przez to społeczeństwo przyjętych i wyznaczających sposób postępowania. Owo porównanie odmiennych kultur i związanych z nią ideałów moralnych może być wielce pouczające dla lepszego zrozumienia własnej moralności, jej społecznej roli oraz może zbliżyć nas do sformułowania bardziej uniwersalnych, w perspektywie całej ludzkości, norm i wartości moralnych.

1.2.3. Psychologia moralności

Przechodząc do omówienia problematyki psychologii moralności warto rozpocząć od pytania: dlaczego tak często używamy pojęć z zakresu etyki dla skrytykowania postępowania innych osób, a tak rzadko dla oceny własnego postępowania?

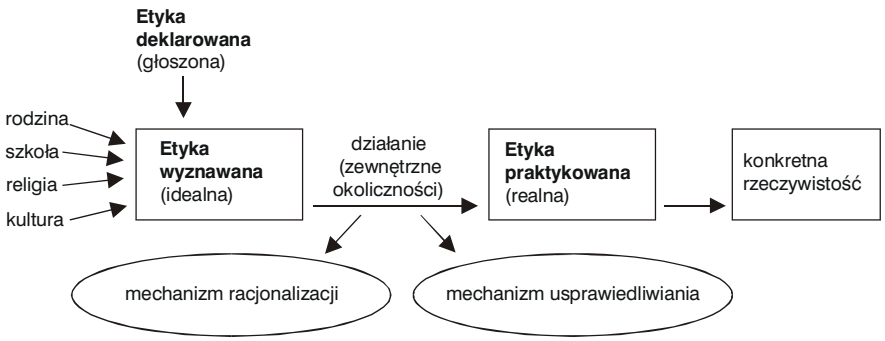
WARTE PRZEMYŚLENIA

Już od dawna filozofowie, myśliciele, a także nauczyciele zastanawiali się, dlaczego nawet ludzie ceniący sobie **dobro**, tak często idą jednak za tym, co **złe**? Świadomość tego problemu odnaleźć można już w *Metamorfozach* Owidiusza w zdaniu: „Widzę rzeczy dobre i pochwalam je, a za grzesznymi idę”

oraz w *Liście do Rzymian* św. Pawła: „Nie czynię bowiem dobra, którego chcę, ale czynię to zło, którego nie chcę".

Jest to jeden z najistotniejszych problemów niemal każdej etyki zawodowej. Aby odpowiedzieć na postawione wcześniej pytanie warto odwołać się do pewnej konstatacji, wprawdzie powszechnie znanej, jednakże nie tak powszechnie wykorzystywanej przy podejmowaniu własnych, konkretnych decyzji. Otóż każdy z nas jest wyznawcą pewnej etyki, która zostaje uformowana w procesie wychowawczym. Do czynników wpływających na jej powstanie należą: rodzina, religia, szkoła, krąg kulturowy, w którym się wychowujemy, autorytety, które uznajemy, itd. Z tych źródeł czerpiemy informacje, które pozwalają nam przyjąć zestaw wartości moralnych ważnych dla nas i na ich podstawie sformułować własną etykę. Jest ona sumą tego, co uznajemy za dobre i właściwe. Jest to zatem **etyka wyznawana**, gdyż stanowi ona syntezę żywionych przez nas przekonań. Należy ją jednak odróżnić od **etyki deklarowanej**, głoszonej na użytek rodziny, bliskich czy mediów. Jednakże, jak pokazuje doświadczenie, w życiu codziennym często posługujemy się jeszcze inną etyką, **etyką praktykowaną**, która nie zawsze jest realizacją wcześniej przez nas zaakceptowanych wartości moralnych i etyki zadeklarowanej. Etyki te różnią się od siebie na tyle, na ile wartości wyznawane czy deklarowane przez nas różnią się od wartości faktycznie przez nas wprowadzanych w życie.

Schemat 1
Dwa rodzaje etyki: wyznawana i praktykowana



Źródło: opracowanie własne.

Jeśli różnica pomiędzy tym, co wyznajemy i co deklarujemy (głosimy), a tym, jak faktycznie postępujemy, jest niewielka, oznacza to, iż przyjęte przez nas wartości oraz zasady moralne są tak silnie zakorzenione w naszej świadomości, że ani „kłopoty", ani „pokusy" świata zewnętrznego nie są przeszkodą dla pozostania wiernym wcześniej przyjętym wartościom i zasadom.

Jeśli jednak pomiędzy tym, co myślimy i mówimy, a tym, co w rzeczywistości czynimy, powstaje duża rozpiętość, wtedy większość ludzi (poza oczywiście tymi, którzy deklarują całkowitą niechęć do etyki) odczuwa dyskomfort psy-

chiczny, wynikający z uświadomienia sobie własnej słabości lub swej „kłamliwej natury". W niektórych przypadkach ów dyskomfort może nawet przybrać postać poważniejszego schorzenia. Aby uniknąć dyskomfortu zdecydowana większość ludzi stosuje dwa mechanizmy, działanie których ma zmniejszyć rozpiętość pomiędzy tym, co mówimy, a tym, co czynimy. Te dwa mechanizmy to mechanizm racjonalizacji i mechanizm usprawiedliwienia.

Mechanizm racjonalizacji polega na odwołaniu się do osobiście cenionych wartości społecznych i uznawanych norm, przy jednoczesnym takim ich zinterpretowaniu, aby objaśnić swoje własne postępowanie w sposób, który pozwoliłby pomniejszyć moralną naganność podjętego przez nas działania.

Uzasadnienie postępowania

Typowymi formułami używanymi przy racjonalizacji są:
- *Inaczej się nie da*.
- *Nie przeżyję z pensji.*
- *Nie robię tego dla siebie, ale dla rodziny.*
- *Sprawa była wyjątkowa, mieliśmy finansowy dołek, żona straciła pracę*.
- *W kraju panuje korupcjogenny system związany z niskimi płacami, to są jego konsekwencje*.

Spróbujmy zobaczyć, co kryje się za takimi uzasadnieniami.

Inaczej się nie da – myślący w ten sposób wyjaśnia (sobie lub innym) swoje postępowanie pewną koniecznością. Studenci mają zwyczaj używania tej formuły wtedy, gdy chcą wytłumaczyć się ze ściągania podczas kolokwium lub na egzaminie pisemnym. *Musiałem ściągać* – mówią – *bo gdybym nie ściągnął, dostałbym dwóję, a jak dostałbym dwójkę, to nie zaliczyłbym semestru, a jak nie zaliczyłbym semestru, to wyrzuciliby mnie ze studiów*. Po zastosowaniu takiego argumentu, wniosek dla wszystkich powinien stać się oczywisty. Skoro studiowanie jest czymś pozytywnym, a student ściągając chce jedynie zrealizować ten ze wszech miar cenny cel, to znaczy, że i środki prowadzące do niego muszą być uznane za pozytywne i tym samym zostać zaakceptowane. Jeszcze bardziej przekonywującą wersją będzie taka, w której student odwoływać się będzie do konieczności samodzielnego utrzymania się na studiach. *Musiałem ściągać* – mówi student – *bo gdybym nie ściągnął, dostałbym słabą ocenę, a jak dostałbym słabą ocenę, to nie miałbym szansy na stypendium naukowe, a gdybym go nie dostał, nie mógłbym utrzymać się na studiach samodzielnie, a moich rodziców nie stać na opłacanie moich studiów*. Student zatem – jak wynika z tej racjonalizacji – „musiał" ściągać. Nie wiadomo tylko dlaczego student uważa, że musiał, skoro w rzeczywistości nic go do tego przecież nie zmuszało, oprócz niego samego. *Musiałby* tylko wtedy, gdyby nie miał innego wyjścia, ale przecież mógł nauczyć się i zdać w pierwszej analizowanej sytuacji, zaś w drugim przypadku – tak dobrze się nauczyć, aby odpowiednio dobrze zdać.

Nie przeżyję z pensji – w tej racjonalizacji zostało użyte uzasadnienie oparte na przekonaniu, że życie każdego człowieka jest cenne i dlatego, jeśli coś mu zagraża, ma on prawo zastosować wszystkie możliwe środki, aby temu przeciwdziałać. Wprawdzie czasami to *nie przeżyję z pensji* oznacza, że nie wystarcza na np. kupno samochodu, co z przeżyciem nie ma nic wspólnego. Jednak nawet jeśli chodzi o coś bardziej podstawowego, to z faktu, że jest nam trudno albo, że czegoś nam brak, nie wynika jeszcze żadne uzasadnienie dla naszej

nieetyczności. Używający tej formuły chcą siebie i innych przekonać, że ich postępowanie było konieczne, tak jak konieczne jest ratowanie zagrożonego życia.

Nie robię tego dla siebie, ale dla rodziny – mechanizm racjonalizowania jest tutaj podobny, aczkolwiek uzupełniony o element etyczny, jakim jest poświęcenie się dla członków własnej rodziny. Tym, co ma uzasadnić w tym wypadku nie całkiem etyczne zachowanie, jest odwołanie się do powszechnie akceptowanej reguły, iż obowiązkiem każdego rodzica jest zadbać o dobro swoich dzieci. Używający tej formuły chcą siebie i innych przekonać, że ich postępowanie było właściwe, tak jak właściwym jest zapewnienie swoim dzieciom odpowiednich warunków.

Mechanizm usprawiedliwiania polega na bezkrytycznym, prostym w formie i treści odwołaniu się do podobnego postępowania innych ludzi w podobnych sytuacjach i na przekonaniu, iż człowiek powinien postępować tak samo jak inni.

Usprawiedliwienie postępowania

Mechanizm ten świetnie oddają następujące powiedzenia:
- *Wszyscy tak robią.*
- *Inni też tak robią, nie będę się wyróżniał.*
- *Robię tylko to, co robią moi przełożeni.*
- *Bierzemy tylko przykład z polityków.*
- *W pracy panują układy i trzeba ich przestrzegać. Tak jest wszędzie.*

Oba mechanizmy, choć różnią się od siebie, służą temu samemu, bronią *ego* (własnego ja), czyli chronią potrzebę własnej wartości i godności przed naruszeniem jej przez dysonans moralny, wywołany niezgodnością tego, co się myśli i mówi, z tym, co się czyni.

Zatem głównym zadaniem tych mechanizmów jest uspokojenie sumienia, z tą różnicą, że racjonalizacja jest redukcją dysonansu moralnego w płaszczyźnie jednostkowej, natomiast usprawiedliwienie odbywa się w płaszczyźnie społecznej, gdyż jest społecznym procesem uwiarygodniania usprawiedliwień. Warto pamiętać, iż w obszarze każdej działalności zawodowej pojawia się charakterystyczna dla tej sfery podkultura usprawiedliwień. Jej mechanizm opiera się na stereotypach niebezpiecznych zarówno dla społecznej postawy moralnej, jak i dla danej działalności zawodowej.

Stereotypy

Do najczęściej występujących stereotypów należą:
- *Tylko ryby nie biorą.*
- *Wszyscy kombinują.*
- *Wszyscy kradną.*
- *Jeśli prawo milczy, mogę zrobić, co tylko zechcę.*
- *Co nie jest nielegalne, musi być etyczne.*
- *Jeśli wszedłeś między wrony, musisz krakać tak jak one.*

O szkodliwości tych stereotypów nie trzeba chyba nikogo przekonywać.

Powracając jednak do pytania: *dlaczego, choć wiemy co dobre, podążamy za złem*? warto może zwrócić uwagę na jeszcze jeden moment natury psycholo-

giczno-etycznej, a mianowicie na **sytuację pokusy**[4]. Zazwyczaj bowiem zjawisko racjonalizacji i usprawiedliwiana własnego postępowania poprzedzone jest jakąś pokusą. O pokusie możemy mówić wtedy, kiedy przed podmiotem działającym pojawia się okazja uzyskania czegoś, co jest w jakimś sensie spełnieniem jego pragnień, ale co może on uzyskać tylko wtedy, kiedy odstąpi od wyznawanych przez siebie zasad i tak zmodyfikuje swe postępowanie, aby osiągnięcie tego czegoś stało się możliwe. To coś, czego pragniemy (np. jakieś dobro materialne) lub co chcielibyśmy osiągnąć (np. tytuł magistra, stanowisko, pozycja, władza), tak na nas oddziałuje, iż przestajemy czuć się zobowiązani do przestrzegania głoszonych i wyznawanych przez nas zasad i sami zwalniamy się z ich przestrzegania. Mechanizmy racjonalizacji i usprawiedliwiania zostają przez niektórych urzędników zastosowane także na poziomie języka, kiedy unikają używania słowa łapówka, zastępując je innymi określeniami. Słowo łapówka brzmi groźnie, ale mniej groźnie brzmią: napiwek, zaliczka, wziątek, usługa, przysługa, dodatkowa korzyść, dodatkowa gratyfikacja, silny argument, a zaś całkowicie niewinnie brzmią: dowód wdzięczności, dary losu, prezent, dowód dobrej współpracy, „suwenir". Podobnie sprawa wygląda, kiedy zamiast potwornego słowa, korumpowanie czy sprzedajność, zostanie użyte: smarowanie, pchanie sprawy, wspieranie, a tym bardziej: przyśpieszanie sprawy, przekonywanie, argumentowanie, lobbowanie; a zamiast słowa kumoterstwo – przyjacielska pomoc, zamiast słowa sitwa – bractwo, grupa przyjacielska, itd. Sfera działalności urzędniczej jak każda z ludzkich form działania narażona jest na wiele pokus.

Sytuacja pokusy

Jednym z zadań etyki urzędniczej jest odkrywanie typowych dla poszczególnych form działalności administracyjnej rodzajów pokus i ich eliminowanie, a także rozpoznawanie mechanizmów usprawiedliwiania i racjonalizacji oraz pozbawianie ich wiarygodności, a także osłabianie oddziaływania niebezpiecznych stereotypów.

Inną przyczyną odejścia od etyki wyznawanej jest **sytuacja upokorzenia**[5]. Urzędnik znajduje się w sytuacji upokorzenia wtedy, kiedy usiłuje się „wymusić" na nim decyzję korzystną dla kogoś, lecz niezgodną z przepisami. Ze strachu przed, np. nieżyczliwością kolegów lub przełożonych, albo przed zahamowaniem kariery zawodowej urzędnik postępuje niezgodnie ze swoimi zasadami. Słuszne, sprawiedliwe i rzetelne postępowanie urzędnika może narazić go na niechęć kolegów lub przełożonego albo na karę w postaci różnych utrudnień. Uniknięcie nieżyczliwości, utrudnień a nawet uzyskanie korzyści wiedzie przez naruszenie wyznawanych wartości. Urzędnik, który pod presją „nacisków" rezygnuje ze swej etyki, czuje się upokorzony, dlatego też, aby zagłuszyć to uczucie zaczyna racjonalizować swe odejście od zasad moralnych. W ten sposób traci swą godność, która wcześniej chroniła go przed pokusą „chodzenia na skróty".

Sytuacja upokorzenia

Jednym ze sposobów zabezpieczenia urzędników przed popadaniem w pułapkę pokusy i upokorzenia (obok stwarzania jasnych przepisów i procedur,

4. Zob. M. Kosewski, *Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczać?*, „Służba cywilna" nr 3, 2001/2002.

5. Zob. tamże.

które dokładnie wyznaczą dopuszczalne zachowania) jest edukacja etyczna czyli:

- uwrażliwienie urzędników na kwestie etyczne,
- uświadamianie urzędnikom zagrożeń, aby byli na nie lepiej przygotowani,
- pokazanie sposobów rozwiązywania trudnych sytuacji, ale przede wszystkim,
- wzmocnienie wewnętrznej postawy etycznej każdego z urzędników.

Nie da się przygotować dobrego programu edukacyjnego bez uwzględnienia wiedzy dotyczącej rozwoju moralnego człowieka. Jedną z koncepcji opisujących ten rozwój jest powszechnie znana, wśród specjalistów, koncepcja amerykańskiego badacza Lawrenca Kohlberga.

Rozwój moralny człowieka dokonuje się według Kohlbera w sześciu etapach rozwojowych, zgrupowanych w trzech poziomach.

Rozwój moralny

• Poziom pierwszy – **prekonwencjonalny**

Etap pierwszy – **posłuszeństwa i kary**. Jedynym kryterium słuszności, dla osób na tym etapie moralnego rozwoju, jest posłuszeństwo wobec autorytetu. Pierwotną motywacją czynienia tego, co słuszne, jest lęk przed karą i chęć jej uniknięcia. Symboliczne hasło oddające istotę tego momentu rozwojowego brzmi: *Zrób to, bo inaczej...*

Etap drugi – **indywidualizmu i wzajemności**. Na tym etapie kryterium słuszności jest chęć uzyskania jakiegoś dobra – nagrody. Podejmujący działania na tym etapie nastawiony jest na realizację własnego dobra. Inaczej mówiąc, działanie moralne jest nastawione na własną korzyść. Symboliczne hasło brzmi: *Co będę z tego miał?*

• Poziom drugi – **konwencjonalny**

Etap trzeci – **konformizmu międzyludzkiego**. Postępowanie na tym etapie rozwoju zdeterminowane jest przez moralność grupową, czyli oczekiwaniami członków grupy, do której chcemy należeć. Zazwyczaj należymy do kilku grup społecznych, np. blokowej grupy mieszkańców, grupy zawodowej, grupy rówieśniczej, grupy kobiet lub mężczyzn. Chcąc być akceptowani w tych grupach staramy się respektować obowiązujące w nich zasady. Na tym etapie zaczyna się proces dostosowawczy. Dostosowujemy normy wyuczone w domu, szkole czy kościele do potrzeb funkcjonowania w danej grupie. Symboliczne hasło brzmi: *Bądź dobrym kolegą!*

Etap czwarty – **systemu społecznego**. Moralność na tym etapie rozwoju jest postrzegana jako sposób odgrywania określonej roli w systemie społecznym. Nie chodzi już tylko o akceptację w konkretnej grupie, ale o przestrzeganie norm moralnych, które pozwalają całemu społeczeństwu dobrze funkcjonować. Na tym etapie rozwoju człowiek zaczyna rozumieć, że aby być dobrym obywatelem, trzeba żyć w zgodzie z zasadami, jakie narzuca pełniona w tym społeczeństwie rola. Głównym motywem działania człowieka staje się utrzymanie społeczeństwa jako całości. Symboliczne hasło brzmi: *To, co jest legalne, jest etyczne*.

• Poziom trzeci – **postkonwencjonalny**

Etap piąty – **społecznego kontraktu**. Na tym etapie pojawia się refleksja moralna i świadomość, że u podłoża funkcjonowania każdego społeczeństwa istnieje społeczny kontrakt, czyli umowa społeczna, wedle której każdy z członków społeczeństwa zobowiązuje się w razie potrzeby do rezygnacji z jakiegoś zakresu swej wolności oraz pewnych uprawnień, o ile taka rezygnacja przyniesie korzyść całemu społeczeństwu. Na tym etapie rozwoju moralnego człowiek wybiera spośród dopuszczalnych w danym społeczeństwie reguł postępowania te, które przyniosą jak największą korzyść jak największej liczbie ludzi. Przykładem przyjęcia takiej postawy może być działalność Marka Kotańskiego czy Janiny Ochojskiej, którzy w swych działaniach starali się patrzeć z perspektywy całości społeczeństwa a nie lokalnych interesów. Szczególnie ten pierwszy wielokroć pokazał, że cząstkowy interes społeczności lokalnej (niechęć do narkomanów czy nosicieli HIV) nie może stać na przeszkodzie realizacji ogólnospołecznego interesu (zadbanie o pozostających w najtrudniejszej sytuacji członków społeczeństwa).

Etap szósty – **uniwersalnych zasad moralnych**. Na tym etapie decyzje moralne nie wynikają z kontraktu społecznego, ale z wnętrza człowieka. Człowiek zaczyna traktować drugiego człowieka jako cel sam w sobie. Na tym etapie rozwoju moralnego człowiek nie szuka wśród przyjętych już reguł postępowania tych najlepszych dla społeczeństwa, ale sam je tworzy. Tam, gdzie brakuje mu takich reguł, zaczyna je ustanawiać i zachęcać innych do ich przestrzegania. Przykładem takiego postępowania może być matka Teresa czy cała działalność Jana Pawła II.

Nietrudno zauważyć, że rozwój moralny człowieka przebiega od postawy opartej na dbaniu wyłącznie o własny interes, własną korzyść, do postawy opartej na chęci zadbania o interes ogółu.

WARTE PRZEMYŚLENIA

Warto w kontekście odkrytego przez psychologię rozwoju moralnego człowieka zapytać: na jakim poziomie tego rozwoju znajduje się przeciętny obywatel naszego kraju, a także, co interesujące w kontekście tego poradnika, na jakim poziomie moralnym plasują się polscy urzędnicy, a szczególnie pracownicy samorządowi?

Powracając do pytania: dlaczego ludzie, na ogół ceniący dobro, w konkretnych sytuacjach wybierają to, co nie jest jego realizacją, jeszcze raz odwołajmy się do wiedzy psychologicznej. Psycholodzy już jakiś czas temu zauważyli, że kiedy oceniamy własne postępowanie, oceniamy je przy użyciu kategorii skutecznościowych. Mówimy wtedy: *nie mogłem inaczej postąpić, jeśli miałem zrealizować ten cel*. Dlatego pracownik często mówi: *gdybym nie skserował tego podręcznika dziecku* (na kserografie własnej firmy), *to nie miałoby się ono z czego uczyć*. Kiedy jednak oceniamy innych, wtedy zdecydowanie częściej używamy kategorii etycznych, pytając: *jak można w czasie godzin pracy wychodzić na zakupy* albo dlaczego *dyrektor zatrudnił znajomą na stanowisku sekretarki, przecież to nieetyczne*. A zatem inną miarę stosujemy do oceny własnych zachowań, a inną miarę do oceny zachowań osób trzecich. Znakomicie oddaje ten psychologiczny mechanizm oceniania powiedzenie: źdźbło w cudzym oku zauważył, ale belki w swoim nie.

1.3. Etyka zawodowa a etyka ogólna

Ostatnio coraz częściej w Polsce mówi się o potrzebie tworzenia etyk zawodowych dla poszczególnych grup zawodowych. Jakiś czas temu nad kodeksem etycznym debatowali lekarze, nauczyciele. Nie tak dawno zastanawiali się nad tym maklerzy, notariusze, sędziowie. W ostatnim okresie coraz częściej mówi się również o konieczności sformułowania kodeksu etyki dla urzędników samorządowych.

Zanim skoncentrujemy się na etyce samorządowej, koniecznym wydaje się krótka refleksja nad tym, **czym jest etyka zawodowa?** Zastanówmy się zatem nad tym jakie są funkcje i cele etyki zawodowej, oraz spróbujmy ustalić, czym różni się etyka zawodowa od etyki ogólnej, o której mówiliśmy w poprzednim paragrafie. Zacznijmy jednak od historii etyk zawodowych.

Pierwsze etyki zawodowe

Najstarszą etyką zawodową jest niewątpliwie etyka lekarska. W V wieku p.n.e. Hipokrates (ok. 460-377p.n.e.), chcąc skodyfikować działalność lekarską, sformułował **Przysięgę**, która do dzisiaj wyznacza kanon etyki lekarskiej. Jedną z najstarszych zasad tej etyki jest znana powszechnie zasada: **przede wszystkim nie szkodzić**.

Następną etyką zawodową była etyka adwokacka, spisana przez Cycerona (106-43 p.n.e.), zaś w okresie Średniowiecza popularna stała się etyka rycerska, swoje kodeksy sformułowali także nauczyciele. Proces tworzenia się kolejnych etyk zawodowych okazał się konsekwencją powstawania nowych zawodów, na skutek coraz silniej zarysowującego się podziału pracy i konieczności specjalizacji zawodowej. Nie ma dzisiaj znaczącego, w sensie rangi społecznej, zawodu, który nie miałby swej etyki zawodowej lub nie zabiegał o jej stworzenie.

Etyki zawodowe mają swoich gorących zwolenników, ale także zażartych przeciwników. Ci ostatni krytykują etyki zawodowe, używając następujących argumentów:

Słabości etyk zawodowych

Etyki zawodowe są dowodem kryzysu moralności indywidualnej. Argument ten opiera się na założeniu, że gdyby wszyscy byli uczciwi, etyki zawodowe nie byłyby potrzebne, bo każdy i tak postępowałby uczciwie.

Etyki zawodowe są najczęściej jedynie **działaniem zastępczym**, środkiem pozornym, mającym ukryć rzeczywistą demoralizację danej grupy zawodowej. Powstają tylko po to, aby części społeczeństwa, niezadowolonej z pracy tej grupy zawodowej, zamydlić oczy – *nie jest tak źle, próbujemy coś poprawić, mamy już swoją etykę zawodową, teraz będzie lepiej.*

Przyjęcie zasad etyki zawodowej grozi niebezpieczeństwem zwolnienia jednostki z odpowiedzialności za to, co czynimy. Argument ten zasadza się na przekonaniu, że gotowy, uporządkowany, np. przez kodeks etyki zawodowej zestaw reguł czy procedur postępowania osłabi albo nawet zniszczy bezpowrotnie naturalną zdolność człowieka do samodzielnej refleksji i do dokonywania wyborów moralnych. Zamiast własnej refleksji, tak istotnej dla budowania świadomości etycznej i moralnej wrażliwości, część przedstawicieli danego zawodu będzie postępować mechanicznie, zgodnie z zaleceniami, nakazami, gubiąc się w sytuacjach bardziej złożonych, ale nie uwzględnionych w systemie obowiązujących nakazów i zakazów, sądząc np. że co nie zakazane, to jest dozwolone.

Etyka zawodowa ma charakter relatywny, a nie uniwersalny, zatem nie jest etyką w sensie ogólnym. Ta linia krytyki zasadza się na wyeksponowaniu relatywnego charakteru etyk zawodowych, których zasady są niejednokrotnie związane z jakąś konwencją lub umową. W każdej z etyk obowiązują inne reguły, czasami wchodzące nawet w konflikt ze sobą, podczas kiedy zasady etyki ogólnej powinny być uniwersalne, a zatem stałe, powszechne i niezmienne.

Etyki zawodowe są podejrzane ze względów formalnych, niejasny jest bowiem w nich tryb ustalania obowiązków i nakazów. Kto np. ustalił, że na lekarzu ciąży obowiązek ratowania życia w każdej sytuacji, a na nauczycielu obowiązek mówienia prawdy, i dlaczego etyki zawodowe przedkładają pewne wartości moralne nad inne wartości, oraz zbudowane na nich normy moralne nad inne normy, podczas kiedy niektóre etyki zawodowe w ogóle tych wartości ani norm nie uwzględniają.

Etyka zawodowa nie dysponuje żadną sankcją, po co zatem respektować jakieś normy moralne, kiedy ich łamanie niczym nie grozi.

Zalety etyk zawodowych

Natomiast zwolennicy etyk zawodowych podnoszą następujące argumenty:

Etyka zawodowa **uszczegółowia ogólne treści norm etycznych**, dostosowując je do bardziej konkretnych, specyficznych sytuacji. Każdy zawód ma swoją specyfikę, charakteryzuje się jakimś rodzajem działań, dlatego w etyce tego zawodu potrzebne są reguły określające sposób wykonania tych działań oraz ewentualne zakazy, mające przestrzec pracowników przed nieodpowiednim postępowaniem. Jeśli wiadomo, z której z dróg turyści omyłkowo zbaczają, należy jak najdokładniej drogę oznaczyć i o grożących niebezpieczeństwach takiego zbaczania poinformować.

Etyka zawodowa **pomaga w rozwiązywaniu konfliktów**, typowych dla danego zawodu, często niespotykanych gdzie indziej. Lekarz powinien zawsze i wszędzie ratować życie ludzkie, ale w sytuacji trudnej, kiedy zagrożone jest życie i matki i dziecka, kogo powinien ratować jako pierwszego? Niejeden pracownik socjalny ma ograniczone możliwości zarówno finansowe, kadrowe, jak i czasowe, a powinien udzielać pomocy wszystkim potrzebującym, a zarazem znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej. Komu zatem powinien udzielić najpierw wsparcia?

Etyka zawodowa **uzasadnia konieczne** przy wykonywaniu danego zawodu **odstępstwa** od norm etyki ogólnej, zezwala, np. adwokatom na zatajenie prawdy, a policjantowi na pozbawienie kogoś życia. Jednakże czyni to każdorazowo określając warunki i granice tego odstępstwa.

Etyka zawodowa **reguluje stosunek do tak zwanych obowiązków nadzwyczajnych** oraz wyznacza ich granice. Lekarz ma obowiązek ratować życie i zdrowie pacjenta, ale nikt nie oczekuje od niego, że będzie to robił 24 godziny na dobę, przez 365 dni, lub że będzie leczył pacjenta chorego na AIDS bez odpowiedniego zabezpieczenia chroniącego jego samego.

Etyka zawodowa **określa wzorzec osobowy** pożądany dla danego zawodu, formułuje także koncepcję dobra, do którego realizacji określona praca zawodowa powinna zmierzać. Każdy zawód wymaga specjalnych cech charakteru. Trudno sobie wyobrazić dobrego chirurga, który nie jest dokładny, a dobrego nauczyciela, który nie posiada cnoty cierpliwości, a dobrego urzędnika bez obu tych cnót.

Kodeksy etyki zawodowej przez sam fakt swego istnienia **zwiększają szacunek dla danego zawodu**, współtworząc jego etos i tradycję. Ranga zawodu jest mierzona nie tylko jego przydatnością społeczną, ale także poziomem etycznym jego przedstawicieli. Im wyższe wymagania etyczne dla reprezentantów danego zawodu i im lepsza ich realizacja, tym szacunek pozostałych członków społeczeństwa do danej grupy zawodowej większy.

Etyka zawodowa „ułatwia wykonywanie określonego zawodu, wpływa na jego prestiż, pomaga w rozwiązywaniu konfliktów, przyśpiesza podejmowanie decyzji, daje wskazówki obyczajowe i dotyczące perfekcjonizmu zawodowego, zakreśla i uzasadnia granice odstępstwa od norm powszechnych, nakazuje w pewnych wypadkach traktować obowiązki ogólnie uznane za nadzwyczajne jako podstawowe”[6].

WAŻNE !

Podsumowując, etyka zawodowa daje pewien rodzaj zabezpieczenia moralnego, zwłaszcza w sytuacjach nowych pozwala na szybsze podejmowanie właściwych decyzji. Znając etos zawodowy łatwiej podjąć właściwą decyzję w sytuacjach nowych i nieoczekiwanych lub bardzo zagmatwanych. Wystarczy bowiem kierować się misją zawodu, która od jakiegoś czasu stała się nierozłącznym elementem etyk zawodowych.

Niezależnie od ustalenia, kto w sporze o etykę zawodową ma rację, kilka kwestii pozostaje bezdyskusyjnych.

WARTE PRZEMYŚLENIA

Po pierwsze, każde społeczeństwo potrzebuje zarówno refleksji moralnej, wyznaczającej zakres powinności poszczególnym obywatelom, jak i grupom zawodowym, oraz przestrzegania przez większość każdej z tych grup obowiązujących w niej norm moralnych. Wyobraźmy sobie przez chwilę sytuację, w której wszyscy obywatele oszukują, albo sytuację, w której wszyscy urzędnicy samorządowi nie pracują ani staranie, ani terminowo, a do tego biorą łapówki. Co by się wtedy działo?

Po drugie, im mniej etyka zawodowa odbiega od etyki ogólnej, tym lepiej będzie jej wypełniać ciążące na każdej etyce zawodowej zadanie uporządkowania działań przedstawicieli konkretnej grupy zawodowej. Im jednak etyka zawodowa bardziej odbiega od ogólnych zasad etycznych obowiązujących w danej społeczności, tworząc zbyt szczegółowe procedury postępowania lub pozostając w sprzeczności z normami ogólnymi, tym jej oddziaływanie społeczne jest słabsze, a ona sama narażona na krytykę.

Po trzecie, żadna etyka zawodowa, nawet ta najlepiej przemyślana i sformułowana, nie może zwolnić człowieka z samodzielnego myślenia, oceniania i wybierania najlepszych moralnie zachowań, a tym bardziej z odpowiedzialności moralnej za to, co każdy z nas uczynił.

WAŻNE !

Jako istoty myślące i jako wolne podmioty ponosimy odpowiedzialność za wszystkie konsekwencje naszych działań i żadna etyka nie może nas z tego zwolnić, niezależnie bowiem od uprawianego przez nas zawodu zawsze pozostajemy odpowiedzialni jako ludzie. O ile etyka zawodowa przesłania nam świadomość naszego człowieczeństwa i wynikające z tego faktu powinności, to o tyle stacza się w obszar nieetyczności.

---

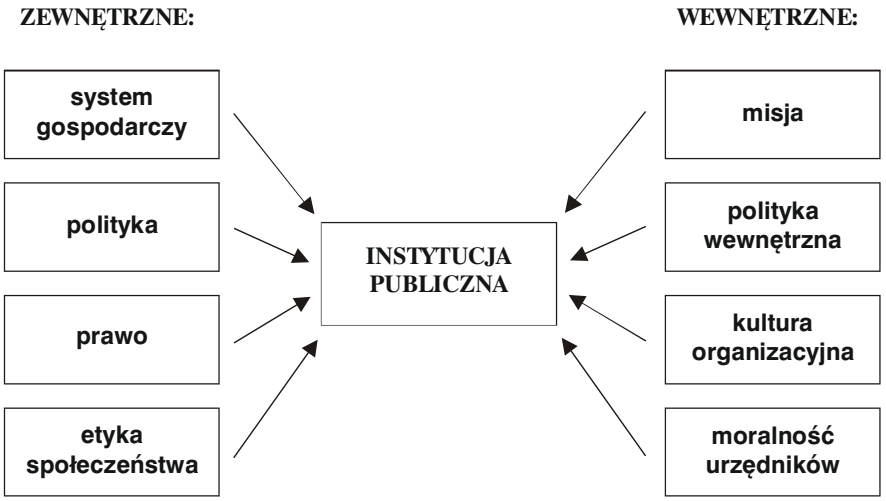
6. M. Środa, *Etyka zawodowa,* „Wiedza i życie” 1995, nr 12, s. 11

1.4. Czynniki wpływające na poziom etyczny instytucji

Poziom etyczny instytucji publicznej jest wypadkową wielu czynników. Czynniki te można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Do zewnętrznych należy: a) poziom gospodarczy, b) system polityczny i aktualna sytuacja polityczna, c) poziom i jakość prawa, d) obowiązujący zestaw norm i obyczajów przyjętych w danym społeczeństwie.

Natomiast do czynników wewnętrznych należy zaliczyć: a) misję instytucji, b) politykę wewnętrzną, c) kulturę organizacyjną, d) poziom moralny urzędników.

Schemat 2
Czynniki wpływające na poziom etyczny instytucji publicznej



Źródło: opracowanie własne.

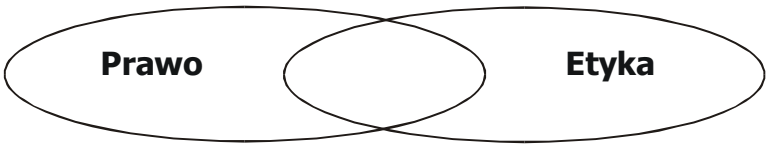
Czynniki zewnętrzne wpływające na poziom etyczny instytucji publicznych

Wszystkie państwa kontrolują dystrybucję cennych korzyści i obciążenia przykrymi kosztami oraz harmonizują interesy różnych grup społecznych. Do tych zadań powołane są instytucje publiczne. Szczególna rola w realizacji tego zadania przypada instytucjom samorządowym. Sama natura dystrybucji cennych korzyści jak i obciążeń przykrymi kosztami powoduje, że realizacja tego jest niezwykle złożona. Co najmniej z dwóch powodów instytucje te stawiane są przed bardzo trudnym zadaniem. Po pierwsze dlatego, że podejmowane przez urzędy działania, takie jak: podział środków finansowych (oparty na podejmowaniu decyzji co do spożytkowania społecznych pieniędzy), wydawanie zezwoleń, koncesji czy też nakładanie różnego rodzaju obciążeń są niezwykle trudne i zagrożone w swej istocie uznaniowością, a zatem w języku etyki jakąś dozą niesprawiedliwości. Po drugie, im gorsza sytuacja gospodarcza, tym mniej dóbr do podzielenia, a więcej obciążeń do wyegzekwowania, tym bar-

dziej instytucje publiczne narażone są na niewłaściwe działania. Im zaś wyższy poziom gospodarczy, który pociąga za sobą nie tylko większą pomyślność obywateli, ale także większy budżet, który łatwiej dzielić, zaspokajając większą ilość potrzeb społecznych, tym instytucje samorządowe działają w sytuacji mniejszego napięcia i nacisków, tym samym posiadają większą swobodę podejmowania decyzji, co oczywiście przekłada się na ich bardziej profesjonalne, mniej uznaniowe, a zatem bardziej etyczne postępowanie. Charakter instytucji samorządowych w jakimś sensie jest odbiciem sytuacji gospodarczej kraju. Im gorzej w kraju, tym trudniej instytucjom samorządowym podołać wyznaczonym obowiązkom.

Drugim niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na poziom etyczny instytucji publicznych jest obowiązujące w danym kraju **prawo**, które wyznacza obszar dopuszczalnego działania nie tylko wszystkim obywatelom, ale przede wszystkim urzędom i pracującym w nich urzędnikom. Jeśli prawo obowiązujące urzędników jest źle skonstruowane, a zapisy prawne zbyt zawiłe lub zbyt często ulegają zmianie, zniechęca to urzędników do jego przestrzegania, stając się tym samym usprawiedliwieniem lub wręcz zachętą do jego omijania, a z czasem i łamania. Z najtrudniejszą jednak sytuacją spotykają się urzędnicy wtedy, kiedy prawo (jakiś zapis prawny) zdaje się nie być zgodne z zasadami etycznymi, obowiązującymi w danym społeczeństwie. Choć to może wydawać się zaskakujące, ale historia ludzkości pokazała już nie raz, że prawo stanowione przez uprawnione do tego instytucje pozostawać może w niezgodzie ze świadomością etyczną. Chociaż prawo jest zasadniczo pewnym zinstytucjonalizowaniem obowiązujących na danym terenie zasad społecznych, to nie zawsze to, co zapisane w prawie, jest jednocześnie etyczne, obszar prawa bowiem nie zawsze pokrywa się dokładnie z obszarem etyki, o czym każdy urzędnik powinien pamiętać.

Schemat 3
Stosunek zakresów prawa i etyki



Źródło: opracowanie własne.

Przykładami niezgodności prawa z etyką mogą być zasady *apartheidu* w Republice Południowej Afryki czy ustawy norymberskie, zakazujące obywatelom pochodzenia aryjskiego zawierania związków małżeńskich z osobami pochodzenia żydowskiego. Niewątpliwie urzędnik podejmujący decyzję o eksmisji lub ją wykonujący staje niejednokrotnie przed trudnym dylematem.

Ponadto, nie da się przepisami objąć całego obszaru życia społecznego, dlatego też prawo nigdy nie przystaje w pełni do sytuacji bieżącej i nie zawsze pozwala na rozwiązanie konkretnych, szczegółowych przypadków. Tam, gdzie

nie ma odpowiedniego zapisu prawnego lub prawo jest bezradne, tam każdy z urzędników musi się posłużyć właściwą normą moralną, bo tylko jej przestrzeganie gwarantuje społeczeństwu dalsze funkcjonowanie. Warto zauważyć, że społeczeństwo nie może funkcjonować w dłuższym okresie czasu bez oparcia się na regułach moralnych, stąd jednym z zadań etyki urzędniczej będzie także udział w kreowaniu norm moralnych, adekwatnych do zmieniającej się sytuacji ekonomiczno-społeczno-prawnej.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom etyczny instytucji jest system polityczny, rozumiany w perspektywie **kultury politycznej,** oraz aktualna **sytuacja polityczna** w kraju. Pod pojęciem kultury politycznej mamy na myśli rzeczywisty poziom demokracji w kraju i mechanizmy ją zabezpieczające. Dla przykładu: istotny dla poziomu etycznego urzędów jest dystans władzy charakterystyczny dla danej społeczności. Jak zauważają niektórzy badacze, urzędnicy działający w warunkach kultury o wysokim wskaźniku dystansu władzy (tj. dystansu między tymi, którzy decydują, a tymi, którzy podlegają tym decyzjom) zachowują się raczej autokratycznie, wydając decyzje bez oglądania się na potrzeby obywateli, i bez podstawowego zaufania do nich, zgodnie z zasadą, że to obywatel jest dla urzędu, a nie urząd dla obywatela. Natomiast w kulturach o niskim wskaźniku dystansu władzy, między decydującymi a obywatelami wytwarza się podstawa dla zaufania, które pozwala na zdecydowanie większe uwzględnienie potrzeb obywateli w procesie podejmowania decyzji urzędniczych, jak i na bardziej etyczne ich traktowanie.

Ponadto, niestabilność sytuacji politycznej wpływa wyraźnie na osłabienie zaufania wobec instytucji państwa, a tym samym na osłabienie zaufania do konkretnych instytucji samorządowych. Kierownictwo wielu instytucji zmienia się przecież cyklicznie wraz z kolejnymi wynikami wyborów samorządowych, zmiana ta przybiera zbyt często charakter „karuzeli urzędniczej".

Ostatnim z zewnętrznych czynników wpływających na poziom etyczny instytucji, na który chcielibyśmy zwrócić uwagę, jest **poziom moralny społeczeństwa**. To, co w danym społeczeństwie uchodzi za normę moralną, będzie też stanowić podstawę działania w sferze urzędniczej, bowiem moralność zbiorowa nie tylko ogranicza dążenia i pragnienia poszczególnych jednostek, lecz wyznaczając cele ludzkich dążeń wyznacza też sposób ich realizacji. Poziom moralny społeczeństwa jest ściśle związany z jego kulturą etyczną (rozumianą w bardzo szerokim sensie)[7], bowiem kultura danego kraju wyznacza obszar tego, co w danym społeczeństwie zostaje uznane za dopuszczalne etycznie. Dlatego też, na przykład wzorce zachowań dominujące w administracji duńskiej, kraju o najniższym wskaźniku korupcji, różnią się od tego, z czym spotykamy się w Polsce.

---

7. Jak zauważają E. McKenna i N. Beech, do elementów kultury, istotnych np. z perspektywy gospodarczej, należą: poziom unikania niepewności (czynnik ten mierzy, do jakiego stopnia kultura zachęca do podejmowania ryzyka i toleruje dwuznaczność), poziom indywidualizmu lub kolektywizmu (czynnik ten mierzy rolę jednostki przeciwstawionej grupie w danej kulturze), poziom męskości lub kobiecości (czynnik ten odzwierciedla typ osiągnięć cenionych w danej kulturze; kultury męskie kładą nacisk na zdobycie dóbr materialnych i na zaspokojenie ambicji, zaś kultury kobiece przykładają większą wagę do ochrony środowiska i troski o całe społeczeństwo; zob. E. McKenna, N. Beech, Zarządzanie zasobami ludzkimi, tłum. K. Olszewska, D. Stanulewicz, Warszawa 1997, rozdz. Kultura a zmiana. Na charakter kultury wpływają także: rodzaj pozarządowych organizacji, media, siła ruchu konsumenckiego oraz rodzaje związków zawodowych.

Jeśli chodzi o nasze społeczeństwo, to natrafiamy na specyficzną sytuację. Skomplikowana i momentami tragiczna historia naszego kraju doprowadziła do powstania podwójnej moralności, jednej na użytek prywatny, drugiej na użytek działalności zawodowej.

Czynniki wewnętrzne wpływające na poziom etyczny instytucji publicznej

Ważnym czynnikiem mającym istotny wpływ na poziom etyczny instytucji jest sformułowanie oraz przyjęcie przez nią **misji.** Misja to dynamizujące działalność instytucji przesłanie, skierowane do wszystkich pracowników i obywateli, formułujące humanistyczny cel jej działalności. W jakimś sensie misja jako czynnik wewnętrzny współgra z obowiązującym prawem (czynnik zewnętrzny), bowiem wybór misji to nie tylko ustalenie hierarchii wartości i wybór humanizującego działalność instytucji celu, ale także wyznaczenie obszaru dopuszczalnych metod ich realizacji. Nie można jednak zapominać, iż u podstaw szczegółowej misji, przyjętej przez konkretny urząd, leży podstawowa misja administracji jaką jest **służba obywatelom**.

Niezwykle znaczącym czynnikiem podnoszenia poziomu etycznego jest **polityka wewnętrzna** instytucji. Opiera się ona na świadomym przyjęciu i wprowadzeniu w życie własnej strategii postępowania etycznego, będącej mądrym kompromisem pomiędzy realnymi możliwościami urzędu, działającego w konkretnych warunkach organizacyjno-finansowych a oczekiwaniami obywateli wobec sposobu działania urzędu.

Przy prowadzeniu właściwej polityki wewnętrznej dochodzi do stworzenia **kultury organizacyjnej**. Za zasadnicze elementy kultury organizacyjnej uznaje się wartości, przekonania i postawy prezentowane przez członków organizacji. Dzięki świadomie prowadzonej polityce wewnętrznej zostaje określony minimalny poziom etyczny instytucji. Innymi słowy, kierownictwo urzędu ustala rolę czynników etycznych przy podejmowaniu decyzji i ich miejsce w procesie zarządzania. Ze względu na specyfikę pracy instytucji publicznych pracownicy tam zatrudnieni są wzajemnie od siebie zależni. Aby urząd dobrze działał, zatrudnieni w nim ludzie muszą podzielać ustalone wcześniej zapatrywania na to, czym jest właściwe zachowanie, czym jest moralność urzędnicza.

Ostatnim, ale to nie oznacza, że najmniej ważnym czynnikiem wewnętrznym, na który chcielibyśmy zwrócić uwagę, jest **moralność pracowników** (pozostająca w bardzo silnej korelacji z poziomem etyki społecznej). Znaczenia tego czynnika nie sposób przecenić. Jednym z najczęściej pojawiających się w etyce urzędniczej twierdzeń jest myśl, iż *nie ma niedobrego, nieuczciwego urzędu, są tylko nieuczciwi ludzie*. W rzeczywistości tym, który dopuszcza się niewłaściwego, nieuczciwego działania, jest zawsze konkretny człowiek. Jednakże każda indywidualna nieuczciwość, prędzej czy później, odbija się na reputacji urzędu, choć to konkretny pracownik jest odpowiedzialny za wszystkie podjęte przez siebie działania.

Wady urzędnicze wg Franciszka Bacona

Najpowszechniejsze grzechy i grzeszki urzędników

Już Franciszek Bacon (1561-1626)[8] zauważył, że są cztery wady główne ludzi, którzy dzierżą władzę: opieszałość, przekupstwo, opryskliwość i nadmierna uległość.

8. Franciszek Bacon pełnił następujące funkcje urzędnicze: członka parlamentu, doradcy prawnego króla, naczelnego prokuratora państwa, Lorda kanclerza.

Opieszałość rozumiał jako świadome lub nieświadome opóźnianie wykonania przyjętych do załatwienia spraw. Dlatego też każdemu urzędnikowi zalecał: „**dawaj łatwy przystęp do siebie; dotrzymuj terminu; doprowadzaj do końca sprawę, którą masz w ręku i nie zaprzestawaj jej prowadzenia, chyba z nieodzownej konieczności**”[9].

Przekupstwo rozumiał jako branie i dawanie korzyści. A do zaleceń jakie proponował stosować powrócimy przy rozważaniach na temat korupcji.

Opryskliwość ujmował jako „**źródło niepotrzebnego niezadowolenia**”**,** wywodzące się z niewłaściwego odnoszenia się do podwładnych i petentów, stąd zalecał: „**surowość rodzi strach, ale opryskliwość rodzi nienawiść. Nawet nagany, jakie daje władza, winny być poważne, a nie szydercze i uszczypliwe**”[10].

Uległość, którą określał jako „**miękkość rodzącą odstępstwa od przyjętych reguł i procedur**”, uważał za gorszą nawet od przekupstwa.

1.5. Podział działań urzędniczych ze względu na legalność i etyczność

Wszystkie działania urzędnicze można sklasyfikować według spełniania kryterium legalności i etyczności. Uzupełniając ten podział o uczynioną wcześniej uwagę, że nie zawsze obszar tego, co zgodne z prawem, pokrywa się z obszarem tego, co etyczne, otrzymamy cztery grupy działań urzędniczych:

1. Działania legalne i etyczne.
2. Działania nielegalne i nieetyczne.
3. Działania legalne nieetyczne.
4. Działania etyczne nielegalne.

Pierwsza grupa – **działania legalne i etyczne** nie będzie przedmiotem dalszych naszych rozważań, gdyż jest to ten rodzaj działań urzędniczych, do osiągnięcia których cała administracja powinna dążyć, a o którym marzymy wszyscy jako członkowie społeczeństwa. Gdyby wszystkie działania urzędników rządowych oraz samorządowych były takie właśnie, to ani rządzący tym krajem, ani my nie mielibyśmy powodów do zajmowania się etyczną stroną działalności urzędniczej.

Nie można tego powiedzieć o drugiej spośród wymienionych przez nas grup działań urzędniczych – **działaniach nielegalnych i nieetycznych**. Do grupy tej należą wszystkie te działania, które podejmowane są przez urzędników niezgodnie z obowiązującym prawem oraz nie spełniają oczekiwań społecznych w perspektywie etycznej. Najbardziej typowe dla tej grupy, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczne dla stabilności życia społecznego są działania korupcyjne.

Korupcja

Korupcja jest jednym z najpoważniejszych problemów etyki urzędniczej. Niektórzy sądzą, że korupcja zawsze była, jest i będzie. Ale takie podejście oznacza najczęściej całkowitą zgodę na nią. Z faktu, że historia korupcji jest

9. F. Bacon, *Eseje,* PWN, Warszawa 1959, s. 46.
10. Tamże, s. 46-47.

tak długa, jak historia administracji, nie wynika, że nie należy z nią walczyć i że nie da się jej ograniczać. Są kraje, gdzie korupcja jest niska, jak np. w Danii, ale są także kraje, gdzie poziom korupcji jest bardzo wysoki, jak np. w Kamerunie. Działania podejmowane przez etyków mają doprowadzić do jej jak największego ograniczenia.

Czym zatem jest to, co od wieków spędza sen z powiek tym wszystkim, którzy odpowiadają za poziom etyczny administracji.

WAŻNE !

Korupcją jest:
- po pierwsze, przekupstwo, dzięki któremu dochodzi do rządowych zamówień, kontraktów, otrzymania koncesji, zmiany decyzji sądu lub do uchylenia obowiązków opłat celnych, podatkowych i innych,
- po drugie, kradzież, czyli świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkowymi, będącymi dobrem publicznym,
- po trzecie, faworyzowanie, protekcja, nepotyzm, kumoterstwo,
- po czwarte, kupczenie wpływami (np. finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za uzyskiwanie wpływów).

Z tego pobieżnego przeglądu wynika, że korupcja to coś więcej niż tylko łapówkarstwo, z którym powszechnie wiąże się korupcję. Ta uwaga jest istotna, gdyż część urzędników, utożsamiając korupcję jedynie z łapówkarstwem, jest święcie przekonana, że jeśli tylko nie „bierze", to nie może być w żaden sposób obwiniana o nieuczciwość. Jest jednak inaczej, korupcja bowiem nie jedną ma postać, o czym każdy z urzędników powinien pamiętać. Niewłaściwe, w tym przypadku niezgodne z zapisem prawnym, gospodarowanie środkami budżetowymi może w niektórych sytuacjach mieć znamiona działań korupcyjnych, nie mówiąc o nepotyzmie czy kupczeniu wpływami, za którymi nie muszą wprost iść żadne pieniądze.

Korupcja ma wiele twarzy. Czasami to drobne kumoterstwo czy drobna wymiana korzyści, czasami to poważna afera korupcyjna, która potrafi wstrząsnąć całym państwem. Czasami z działaniami korupcyjnymi wiążą się stosunkowo niewielkie kwoty, czasami ogromne pieniądze. Można zatem wyróżnić „małą" korupcję i tę „dużą", nader niebezpieczną. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z „małą" czy „dużą" korupcją, do najbardziej korupcjogennych sfer zalicza się**:**
- promowanie lub blokowanie projektów ustaw i nowelizacji ustaw,
- manipulację procesem prywatyzacji,
- ingerencję w proces przyznawania koncesji, licencji, zwolnień podatkowych,
- powoływanie osób na stanowiska we władzach spółek, będących własnością Skarbu Państwa lub przedsiębiorstw państwowych,
- niezgodne z prawem działanie służb celnych,
- opieszałość i niesprawność sądów.

Korupcja, choć rozumiana dość powierzchownie przez większą część naszego społeczeństwa jedynie jako łapówkarstwo i z tego też powodu bagatelizowana, uznana została przez Bank Światowy za jeden z najpoważniejszych problemów nowego stulecia. Bagatelizowanie zjawiska korupcji zasadza się na

małej świadomości członków naszego społeczeństwa, co do kosztów korupcji. Przeciętny obywatel naszego kraju uważa, że korupcja nie jest tak niebezpieczna, gdyż dawanie łapówek nikomu przecież nie szkodzi. Ten, co daje jest zadowolony, załatwił bowiem swoją sprawę lepiej i szybciej, a urzędnik, który bierze, ma zazwyczaj tak niską pensję, że dzięki łapówkom może sobie coś niecoś dorobić, wszyscy mają więc powody do zadowolenia. Przyjrzyjmy się zatem niektórym społecznym kosztom korupcji.

WAŻNE !

Do kosztów tych zalicza się:

- **koszty makrofiskalne**, polegające na utracie przychodów (z podatków, ceł i prywatyzacji) oraz ponoszenie nadmiernie wysokich kosztów (np. drogie zamówienia publiczne), **stąd mniejszy do podziału budżet**,
- **ograniczenie inwestycji i wzrostu gospodarczego**, wynikające np. z nadużywania kompetencji regulacyjnych i niewłaściwie przeprowadzanych zamówień publicznych – zbadano, że im wyższy wskaźnik korupcji, tym niższa stopa inwestycji i wzrostu gospodarczego – **stąd słabszy rozwój gospodarczy**,
- niesprawiedliwe **pogorszenie się poziomu życia ubogich** obywateli z powodu niedostępności np. do świadczeń zdrowotnych, za które trzeba „dać w łapę" – **stąd niesprawiedliwość społeczna**,
- **utrata zaufania do instytucji życia publicznego**, będąca konsekwencją podważania podstaw państwa prawa, dyscypliny podatkowej, braku poszanowania dla porządku i bezpieczeństwa publicznego – **stąd słabość instytucji państwa**.

BARDZO WAŻNE !

Na podstawie tych kosztów widać wyraźnie, że **korupcja to rak toczący życie społeczne i gospodarcze oraz stosunki między ludźmi**. Korupcja to świadectwo nieprawidłowości w zarządzaniu państwem **prowadzi bowiem do rozkładu moralnego państwa, do jego uwiądu**.

Każdy, kto choćby w najmniejszym stopniu korumpuje (korupcja czynna) lub daje się korumpować (korupcja bierna) jest odpowiedzialny za poziom korupcji. Aby nie ponosić odpowiedzialności za rosnącą korupcję nie wystarczy nie korumpować i nie dać się skorumpować, trzeba także nie pozwolić, aby zjawisko to się rozwijało.

Wielu spośród nas jest spokojnych oraz zadowolonych z siebie, gdyż nie bierze, nie daje, nie kupczy wpływami, nie faworyzuje, nie marnuje pieniędzy społecznych. Wiedząc jednak o takich działaniach i nie sprzeciwiając się im, stajemy się cichymi wspólnikami czyniących zło. Instytucja prawa za winnego uznaje także świadka zbrodni, o ile w zakresie jego możliwości było jej przeciwstawienie się. W perspektywie etycznej nie tylko **złoczyńca** ponosi odpowiedzialność za zaistniałe zło, ale także **świadek zła**. Świadek zła, nie podejmując walki ze złem, nie tylko pozwala mu zaistnieć, ale akceptując je pozwala mu się rozprzestrzeniać.

WAŻNE !

Ten, kto nie chce mieć rąk splamionych korupcją, po pierwsze, sam nie może brać w niej udziału, po drugie, nie może się godzić na korupcyjne praktyki w swoim otoczeniu, a ponadto musi unikać wszystkich takich zachowań, które mogłyby zrodzić podejrzenie o korupcję.

Dlatego też w sprawie przekupstwa Franciszek Bacon pisał ponad czterysta lat temu: „nie tylko zawiąż własne ręce i ręce swych podwładnych tak, iżby nic nie brały, lecz zawiąż także ręce suplikantów [petentów] tak, iżby również nic nie ofiarowywały. Albowiem uczciwość, faktycznie praktykowana, czyni to pierwsze; uczciwość, którą się głosi, okazując wyraźny wstręt do przekupstwa, czyni to drugie. I unikaj nie tylko wykroczenia, lecz nawet podejrzenia o nie. Kogo widzimy, że w sposób oczywisty zmienia swe decyzje bez oczywistej przyczyny, tego się podejrzewa o przekupstwo. Tak więc zawsze, gdy zmieniasz swój pogląd lub kierunek działania, ogłoś to wyraźnie i zaznacz, wskazując jednocześnie racje, które cię skłoniły do zmiany; i nie myśl o tym, ażeby zmiany tej dokonać niepostrzeżenie. Podwładny czy faworyt, jeżeli jest twoim zaufanym i nie ma żadnej innej widocznej racji, byś go szczególnie cenił, uważany jest zazwyczaj za okólną drogę ukrytego przekupstwa”[11].

Do grupy **działań legalnych i nieetycznych** należą takie, którym z prawnego punktu widzenia nie można wiele zarzucić, gdyż najczęściej na ich temat prawo milczy. Do takich działań można by zaliczyć np. niegospodarność lub nierzetelność, czasami także konflikt interesu, o ile oczywiście nie ma zapisu prawnego nakazującego go unikać.

Niegospodarność urzędnicza

Niegospodarność to niewłaściwe gospodarowanie majątkiem, np. zakup drogich samochodów służbowych lub drogiego wystroju urzędu, zbyt duże wydatki na cele reprezentacyjne, drogie wyjazdy służbowe, za drogie realizacje zamówień publicznych, brak kontroli nad realizacją inwestycji publicznych, zbyt duże nagrody dla urzędników, korzystanie dla celów prywatnych ze służbowych samochodów lub telefonów. Prawo wprawdzie tego nie zakazuje, nie ma bowiem przepisu, który by o tym mówił, albo jest on tak niejasny, że trudno go zinterpretować, jednakże w kontekście trudnej sytuacji społecznej niepotrzebne lub nadmierne wydatkowanie publicznych pieniędzy zostaje w opinii społecznej uznane za nieetyczne.

Nierzetelność urzędnicza

Nierzetelność to pewnego rodzaju niedokładność w wywiązaniu się z nałożonych obowiązków – np. niedoszacowanie wartości prywatyzowanego majątku czy niewłaściwy podział środków przeznaczonych na pomoc społeczną, przedłużanie terminu wydania decyzji, brak przejrzystości w dokumentacji, zła organizacja.

Konflikt interesów

Do tej grupy działań można także zaliczyć **konflikt interesów**, o ile nie został poprzez prawo zakazany, choć w polskim prawie coraz częściej można znaleźć zapisy go wykluczające. Konfliktem interesów nazywamy sytuację, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której z jakichś powodów zainteresowana jest osobiście. Będąc zaś osobiście zainteresowana może forsować podjęcie takiej decyzji, która umożliwi jej realizację własnego interesu ze szkodą dla interesu publicznego. Przy analizie tej problematyki należy jednak odróżnić rozumienie konfliktu interesów jako sytuacji, w której sprawujący władzę na skutek zbiegu okoliczności znalazł się „w trudnym położeniu” od rozumienia konfliktu interesów jako sytuacji, kiedy sprawujący władzę forsuje decyzje, które mają przynieść korzyść jemu samemu. Trudność położenia w pierwszej sytuacji polega na tym, że niezależnie od podjętej decyzji, niezależnie od tego, jaką by

11. Tamże, s. 46.

ona nie była – jej konsekwencje dotykają go osobiście. W pierwszym rozumieniu pojęcie konfliktu ma charakter neutralny, a jego synonimem jest dylemat moralny, zaś jednym ze sposobów uniknięcia go jest poinformowanie władz zwierzchnich o znalezieniu się „w trudnym położeniu". W drugim rozumieniu konflikt ma charakter pejoratywny, a jego synonimem jest nadużywanie władzy dla realizacji własnych interesów. Mylenie tych dwóch znaczeń jest źródłem wielu nieporozumień. W praktyce administracyjnej konflikt interesów to najczęściej sytuacja, kiedy urzędnik występuje w podwójnej roli – stąd obiektywność jego decyzji zostaje zagrożona, ponieważ sprawując funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w sposobie rozstrzygnięcia której jest osobiście zainteresowany. Oto dwa przykłady: pierwszy – wśród firm startujących w przetargu znajduje się firma, której właścicielem lub członkiem kadry zarządzającej jest żona/mąż/syn/córka członka komisji przetargowej; drugi – przewodniczący komisji, decydującej o rekomendowaniu przez MEN podręcznika, sam jest autorem jednego z nich.

Natomiast do działań **etycznych a nielegalnych** zaliczyć można te wszystkie, które ze względów prawnych lub proceduralnych nie powinny mieć miejsca, ale doszło do nich ze względu na etyczny wymiar, np.: wydanie zaświadczenia bez właściwego podpisu lub bez uprawomocnienia się jej, dokonane ze względu na złożoną sytuację petenta lub ludzką chęć udzielenia mu pomocy, na przekór bezduszności biurokratycznej.

Dylematy

Z działaniami etycznymi, ale nielegalnymi oraz z działaniami legalnymi, ale nieetycznymi związane są **dylematy etyczne**. Dylemat to sytuacja wymagająca trudnego wyboru. W przestrzeni urzędniczej można wyróżnić dwa rodzaje dylematów:

- dylemat moralny,
- dylemat lojalnościowy.

Dylemat moralny to sytuacja, w której urzędnicy nie mogą w swym działaniu zadośćuczynić jednocześnie dwóm pozytywnym wartościom lub zasadom moralnym, będąc zmuszeni do wyboru tylko jednej z nich (w skrajnych wypadkach wybór ten może mieć charakter wyboru tragicznego). U podłoża dylematu najczęściej leży niezgodność pomiędzy prawem a etycznością. Jako przykład niech posłużą działania dyrektorów szpitali, którzy kupowali konieczny sprzęt medyczny, łamiąc przepisy budżetowe.

Dylemat lojalności sytuacja, w której urzędnik stoi przed bardzo trudnym wyborem, czy być lojalnym wobec państwa czy wobec obywateli, którym ma służyć, np. czy ma zaakceptować narzuconą przez państwo politykę społeczno-gospodarczą, nakazującą zmienić mu swe urzędnicze działania na takie, co do których jest przekonany, że będą gorzej służyć tym obywatelom, którymi dotychczas się zajmował. Inny dylemat lojalności pojawia się wtedy, gdy urzędnik zostaje postawiony przed wyborem, czy być lojalnym wobec instytucji, która go zatrudnia, czy wobec obywateli, którym ma służyć, np. czy bronić interesu urzędu czy pokrzywdzonego przez urząd obywatela?

Przy podejmowaniu decyzji o charakterze dylematu oraz przy wszystkich innych trudnych decyzjach, przed którymi niejednokrotnie staje urzędnik, pomocne mogą być następujące pytania:

WAŻNE !

1. Czy dokładnie rozumiesz problem?
2. Jak odebrałbyś ten problem, gdybyś stał po drugiej stronie?
3. Jak doszło do problemu?
4. W stosunku do kogo powinieneś być w pierwszym rzędzie lojalny?
5. Co skłania cię do podjęcia tej decyzji?
6. Komu mogłaby twoja decyzja zaszkodzić?
7. Jakie mogą być konsekwencje twej decyzji?
8. Czy będziesz w stanie ponieść konsekwencje podjętej przez siebie decyzji?
9. Czy mógłbyś bez obawy ujawnić swoje decyzje przed szefem, rodziną lub społeczeństwem?

1.6. Narzędzia podnoszenia poziomu etycznego instytucji publicznej

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż jeśli instytucja publiczna chce uzyskać opinię instytucji sprawnie i etycznie działającej, powinna zdecydować się na prowadzenie długofalowej polityki etycznej. Czas jednak najwyższy zastanowić się nad tym, jak instytucja może kształtować tę politykę, a dokładniej, jak praktycznie może ona wpłynąć na podniesienie swego poziomu etycznego.

Otóż, specjaliści od etyki zawodowej wypracowali kilka podstawowych narzędzi, pozwalających organizacjom podnieść swój poziom etyczny, a tym samym wpłynąć na ukształtowanie swego wizerunku jako organizacji etycznej. Do narzędzi tych należą:

- system selekcji i rekrutacji,
- szkolenie pracowników,
- przyjęcie strategii działania w zakresie etyki,
- przywództwo etyczne,
- budowanie i umacnianie kultury etycznej,
- kodeksy etyczne,
- instytucja doradcy do spraw etyki,
- komitety etyczne,
- techniki działań indywidualnych.

Jedną z najprostszych technik podniesienia poziomu etycznego organizacji (każda instytucja publiczna jest organizacją) opartą na założeniu, iż o jej etyczności w dużej mierze decyduje indywidualny poziom poszczególnych pracowników w niej zatrudnionych – jest zastosowanie odpowiedniego **systemu rekrutacji** oraz **selekcji pracowników,** a szczególnie kadry wyższych urzędników. Technika ta polega na przeprowadzaniu rekrutacji pracowników, w której bierze się pod uwagę przy wyborze kandydatów na określone stanowiska, obok wykształcenia oraz zawodowego doświadczenia, także wrażliwość pracownika na problemy etyczne. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie do rozmowy rekrutacyjnej wątków natury etycznej lub nawet poprzez postawienie kan-

Rekrutacja

dydata przed jakimś dylematem moralnym, prosząc o jego rozwiązanie. Innym sposobem uzyskania informacji o pracowniku jest prośba o dołączenie do składanych przez kandydata dokumentów odpowiednich referencji lub opinii z poprzedniego miejsca pracy.

W Polsce, w przestrzeni administracji publicznej (ale nie tylko) narzędzie to wydaje się być zbyt rzadko stosowane, bowiem przeważa u nas „nie konkursowy" sposób zatrudniania pracowników, ale mechanizm zatrudniania oparty na nepotyzmie i kumoterstwie. Niepokój o poziom moralny kandydata, jeśli się nawet pojawia, zostaje zagłuszony pewnym racjonalizującym mechanizmem: jeżeli ktoś z członków rodziny kandydata jest w instytucji znany i uchodzi za uczciwego, to przekonanie o jego uczciwości jest automatycznie przenoszone na kandydata, a jeżeli kandydat jest protegowanym osoby trzeciej, to jej autorytet stanowi gwarancję odpowiedniego poziomu etycznego kandydata.

Szkolenia

Drugim narzędziem podnoszenia poziomu etycznego instytucji są **szkolenia etyczne**, w myśl założenia sokratejskiego, że etyki można się nauczyć. Wprowadzenie szkoleń etycznych opiera się na przekonaniu, iż zdecydowana większość nieetycznych zachowań pracownika wynika raczej z jego niewiedzy lub ze złożoności problemów i zadań, przed którymi jest stawiany, a nie z przyrodzonej człowiekowi nieetyczności. Stąd zadaniem szkoleń, najogólniej mówiąc, jest wyeliminowanie przyczyny, jaką może być brak wiedzy pracownika co do tego, jak należy w danej sytuacji postąpić. Natomiast niektóre ze szkoleń – te z wyższego poziomu – mają nie tylko uwrażliwić pracownika na wybrane kwestie natury etycznej, ale także nauczyć go rozwiązywania najtrudniejszych dylematów, przed którymi nierzadko przychodzi mu stawać.

W praktyce stosowane są trzy rodzaje szkoleń:

1. Programy podstawowe – mające za zadanie uwrażliwienie pracownika na niektóre kwestie o charakterze etycznym,
2. Programy specjalistyczne – mające na celu wyrobienie u pracowników kadry kierowniczej umiejętności rozpoznawania problemów etycznych oraz pokazanie im zestawu odpowiednich technik, pozwalających je rozwiązywać,
3. Programy zorientowane na rozwój etycznej osobowości, np. postawy otwartości i tolerancji wobec innych ludzi, przydatne szczególnie w kontaktach z dużą ilością petentów.

Rodzaj szkolenia oraz techniki stosowane w czasie szkolenia zależne są od charakteru działalności instytucji, jego potrzeb, liczby zatrudnionych pracowników. Jedną z ciekawych i przydatnych technik stosowanych w czasie szkolenia jest analiza konkretnego przypadku, czasami nawet tego, który stanowi jakiś poważny problem w tej właśnie instytucji (np. duża liczba reklamacji, niepunktualność lub konflikty pracownicze).

Polskie urzędy raczej nie stosują tego narzędzia, dlatego, iż wymaga to pewnych nakładów finansowych. Ponadto duża część kadry kierowniczej jest przekonana, że nie ma czasu na to, aby myśleć o poziomie etycznym swych pracowników. Wedle rozpowszechnionego mniemania każdy przecież wie, jak powinien postępować, po co więc to komuś tłumaczyć. Postawa ta jest oczywiście dowodem niedoceniania wagi etyki oraz niewiary w to, iż można podnieść jej poziom poprzez naukę.

Strategia

Kolejnym narzędziem podnoszenia poziomu etycznego jest **strategia instytucji w zakresie etyki**. Kierownictwo instytucji przedstawia wszystkim pracownikom najogólniejsze zasady swej strategii w zakresie stworzenia lub wzmocnienia jej etycznego wizerunku. Sam fakt zwrócenia uwagi na kwestie etyczne jest już ważnym sygnałem dla pracowników.

W instytucjach, w których kierownictwo mówi o kwestiach etycznych, z czasem, przy wykorzystaniu także innych narzędzi podnoszenia poziomu etycznego, zaczyna się tworzyć klimat sprzyjający etycznemu postępowaniu. W polskich urzędach zazwyczaj nie prowadzi się jeszcze tak świadomej polityki w zakresie etyki, bowiem nie wszyscy pracujący w nich urzędnicy dojrzeli w pełni do zrozumienia znaczenia etyki w życiu publicznym oraz do zrozumienia znaczenia i możliwości tego narzędzia.

Przywództwo

Polityka instytucji w zakresie etyki bardzo ściśle wiąże się z innym narzędziem, jakim jest **przywództwo etyczne**. W instytucji publicznej, jak w każdej organizacji, inicjatorem podniesienia poziomu etycznego może i powinien być ten, kto nią kieruje. Jeśli będzie posiadał odpowiednią charyzmę, może swoim przykładem etycznego postępowania zachęcić innych do naśladowania. Tym, co odróżnia przywódcę od zwykłego, kompetentnego, profesjonalnego menedżera, jest jego zdolność do stworzenia organizacji, która staje się czynnikiem sprawczym samorealizacji i równowagi wewnętrznej dla swych członków. Przywództwo etyczne polega na prezentowaniu przez kadrę kierowniczą właściwego zachowania, które może stać się przykładem dla pozostałych pracowników. Jeśli kierownik niewłaściwie rozlicza delegację lub w czasie pracy zajmuje się swoimi prywatnymi sprawami, albo przyjmuje do pracy samych znajomych, wtedy nie sposób oczekiwać, że jego podwładni będą zawsze rzetelnie pracowali i etycznie postępowali. Oczekiwać od innych właściwego zachowania, kiedy samemu nie respektuje się podstawowych zasad etycznych, jest zwykłą naiwnością. Oczywiście samo etyczne postępowanie przełożonego nie spowoduje natychmiastowej poprawy zachowania pracowników, jednakże daje na nie szansę w przyszłości.

Stosowanie tego narzędzia nie wymaga żadnych nakładów finansowych, co – obok jego motywacyjnego charakteru – jest jego najpoważniejszą zaletą. O jego słabości decyduje jednak skłonność tkwiąca w naturze każdego z nas, skłonność do zapamiętywania na długo czyjegoś nieuczciwego zachowania, przy stosunkowo „krótkiej pamięci" wobec jego zasług czy wobec jego szczególnie etycznego postępowania. Innymi słowy, na wizerunek etycznego przełożonego trzeba długo pracować, natomiast na opinię nieuczciwego zarabia się bardzo szybko.

Kultura organizacyjna

Z polityką etyczną oraz przywództwem etycznym wiąże się bardzo ściśle kolejne narzędzie, jakim jest **budowanie kultury etycznej**. Im akcent na wartości etyczne w budowanej kulturze organizacyjnej jest większy, tym silniejsza kultura etyczna. Wiele polskich urzędów bazuje na kulturze organizacyjnej, będącej pozostałością poprzedniego okresu. Każda organizacja ma jakąś kulturę organizacyjną (ma ją nawet mafia). Mówiąc o kulturze organizacyjnej, jako narzędziu podnoszenia poziomu etycznego instytucji, nie chodzi nam o jakikolwiek sposób prowadzenia działalności, ale o taki sposób organizowania działań podejmowanych przez instytucję, który oparty jest o wartości etyczne, takie jak: sprawiedliwość, równość, uczciwość czy też o wartości prakseologicz-

ne takie jak: terminowość, szybkość, dokładność. Kultura organizacyjna to stopień doskonałości, sprawności w opanowaniu jakiejś specjalności czy umiejętności. A oto pytania sprawdzające wysokość poziomu kultury organizacyjnej:

1. Jak mocno podkreśla się w instytucji hierarchię organizacyjną?
2. W jakim stopniu organizacja jest zbiurokratyzowana?
3. Jak szybko podejmuje się konieczne decyzje?
4. Jak często omawia się i wymienia potrzebne informacje?
5. Czy osoby zainteresowane są włączane do współdecydowania?
6. Czy kreatywność jest popierana i nagradzana?
7. Czy pracownicy stojący niżej mają swobodę podejmowania decyzji (zasada delegowania uprawnień)?
8. Czy błędy wykorzystuje się do tego, by się na nich uczyć czy głównie do szukania winnych?
9. Czy toleruje się intrygi?

Kodeksy

Kolejnym narzędziem podnoszenia poziomu etycznego instytucji są **kodeksy etyczne**. Wiele z zawodów dopracowało się kodeksów etycznych. Dla przykładu wiele firm ma swoje kodeksy etyczne. Na 500 ogłaszanych corocznie przez „Fortune" najlepszych amerykańskich firm około 80% przyjęło własne kodeksy etyczne. W ostatnim okresie również środowisko urzędników stara się opracować własny kodeks. Kodeksy są stosunkowo najprostszym sposobem przekazu pracownikom informacji o obowiązujących w danej organizacji normach i akceptowanych sposobach postępowania w kluczowych dla niej obszarach. Jednakże trzeba zaznaczyć, iż sformułowanie dobrego kodeksu nie jest sprawą łatwą. Stworzenie odpowiedniego dla danej organizacji kodeksu wymaga bardzo dobrej znajomości jej specyfiki oraz znajomości najczęściej łamanych w niej norm moralnych, jak również znajomości problematyki etycznej. Niektóre kodeksy mają charakter wyliczanki tego, czego pracownikowi nie wolno. Dlatego ich oddziaływanie, poza funkcją informacyjną, może być niewielkie. Natomiast organizacje, dla których kodeksy są istotnym elementem całościowej polityki w zakresie etyki, zamieszczają w kodeksie nie tylko zakazy, ale także wskazują na właściwe sposoby postępowania oraz podają sposoby rozwiązania najczęściej spotykanych przez pracowników problemów, wraz z podaniem uzasadnienia dla przyjęcia takiego, a nie innego rozwiązania, a jeśli to konieczne – także z podaniem podstawy prawnej, regulującej daną kwestię. W przypadku kodeksów mających kształtować właściwą postawę pracownika, zawierają one także szereg pytań lub kwestii stymulujących refleksję pracowników nad problemami moralnymi.

Jedną z najczęściej podkreślanych słabości kodeksów jest kreowanie przez nie postawy minimalistycznej u pracowników, zgodnie z zasadą, iż obowiązuje pracownika jedynie to, **co zapisane w kodeksie,** a to, **co nie jest wyraźnie zakazane, jest dozwolone**. Argument skądinąd słuszny, opierający się bowiem na założeniu, że człowiek nie używający swego własnego zmysłu etycznego (zmysł etyczny zostaje zastąpiony przez kodeks) może go z czasem zatracić, podobnie jak wiotczeją nieużywane mięśnie. Warto jednakże zauważyć, iż argument ten dotyczy przede wszystkim kodeksów będących jedynie zestawem zakazów i na-

kazów, a w zdecydowanie mniejszym stopniu kodeksów, które obok pełnienia funkcji informacyjnej służyć mają także refleksji moralnej pracowników.

Doradca

Innym narzędziem podnoszenia poziomu etycznego jest powołanie w instytucji lub dla grupy instytucji stanowiska **doradcy do spraw etyki** (ombudsman). Instrument ten wykorzystywany jest przede wszystkim w wielkich organizacjach lub firmach międzynarodowych, nie wszystkie bowiem organizacje stać na zatrudnienie człowieka, który bezpośrednio „niczego nie wytwarza", a służy jedynie radą tym pracownikom, którzy mają jakiś problem natury etycznej. Na stanowisko doradcy wybierany jest zazwyczaj pracownik, który ma nienaganną opinię oraz przepracował wiele lat i dobrze zna problemy tam się pojawiające. Jego numer telefonu jest znany każdemu zatrudnionemu pracownikowi. Każdy może zadzwonić do niego i zwrócić się o pomoc w rozwiązaniu jakiegoś trudnego problemu lub poprosić o radę. W obszarze obowiązków doradcy w niektórych organizacjach znajduje się także monitorowanie zachowań pracowników oraz promowanie wśród nich etycznego postępowania.

Niektóre urzędy w Polsce wprawdzie nie powołały stanowiska doradcy do spraw etyki, ale uruchomiły linię bezpośrednią, poprzez którą można podzielić się swoimi wątpliwościami lub uwagami na temat pracy poszczególnych urzędników.

Komisje i komitety

Następne narzędzie podnoszenia poziomu etycznego to **komisje lub komitety do spraw etyki**. Komitety powoływane są raczej jako ciała mające przygotować politykę etyczną oraz kreować adekwatny do potrzeb organizacji model etycznego postępowania, zaś komisje powoływane są do rozwiązywania praktycznych problemów. W obu uczestnictwo w pracach jest rotacyjne.

Techniki indywidualne

Ostatnim narzędziem są **techniki działań indywidualnych**. Wszystkie do tej pory zaprezentowane narzędzia były narzędziami, o użyciu których decyduje organizacja (kierownictwo), natomiast techniki indywidualne to narzędzie, jakim mogą się posłużyć pracownicy w sytuacji, gdy uznają, iż coś niewłaściwego dzieje się w tej organizacji. Otóż, każdy z pracowników jest wyrazicielem pewnego systemu wartości, z którego wynikają normy postępowania. Urząd poprzez swoje kierownictwo także jest wyrazicielem pewnego systemu wartości oraz wynikających z tego norm. Biorąc pod uwagę poziom etyczny instytucji i pracownika generalnie mogą pojawić się cztery sytuacje.

Tabela 1
Możliwe sytuacje w relacji poziomów etycznych: pracownika i urzędu

sytuacja	I	II	III	IV
pracownik	etyczny	etyczny	nieetyczny	nieetyczny
urz[1] d	etyczny	nieetyczny	etyczny	nieetyczny

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie pierwsza sytuacja prowadzi do harmonijnej współpracy, natomiast II i III ewidentnie prowadzą do konfliktu. Sytuacja IV prowadzi do konfliktu o tyle, o ile interes nieuczciwego pracownika pozostaje w niezgodzie z interesem nieetycznie działającego urzędu.

W przypadku drugim, kiedy postępowanie urzędu nie zgadza się z wyznawanym przez pracownika zasadami, może on podjąć jakieś działania, mające na celu zmianę tej sytuacji. Literatura przedmiotu wymienia kilka takich działań, jednakże nie wszystkie wydają się być działaniami, które etyka powinna zaakceptować. Dla przykładu, bardzo dyskusyjna wydaje się technika opierająca się na anonimach czy też na sabotażu, polegającym na dyskretnym niewykonywaniu poleceń. Jeśli techniki indywidualne mają pozostać narzędziem podnoszenia etycznego poziomu instytucji, to nie mogą same być działaniami nieetycznymi. Dlatego wśród technik indywidualnych wymienilibyśmy: głośne sprzeciwianie się wdrożeniu nieetycznej decyzji, poinformowanie wyższego rangą przełożonego o nieprawidłowościach, otwarty protest wewnątrz organizacji (np. list otwarty do kierownictwa) lub otwarty protest na zewnątrz organizacji. Jedną z coraz częściej spotykanych technik indywidualnych, stosowanych w krajach rozwiniętych, a przed wszystkim Stanach Zjednoczonych, jest ***whistle-blowing***. Pojęcie to nie znalazło jeszcze swego odpowiednika w języku polskim, zatem proponujemy przetłumaczyć je jako: odgwizdanie faula. Najogólniej rzecz ujmując, technika ta polega na powiadomieniu opinii publicznej o nieetycznym działaniach instytucji publicznej. Takie postępowanie pracownika nie spotyka się zazwyczaj z akceptacją instytucji, która przyjmuje je jako nielojalność. Jednakże jeśli odgwizdujący faul przed powiadomieniem opinii publicznej wykorzystał wszystkie możliwości wyeliminowania nieprawidłowej sytuacji lub jej poprawy, działając wewnątrz instytucji, to z perspektywy etycznej przysługuje mu prawo podjęcia działań dalej idących, aż po wykorzystanie np. mass mediów.

1.7. Podsumowanie: dlaczego trzeba zajmować się etyką?

W związku z pytaniem **dlaczego zajmować się etyką?** (czyli mówić o niej, a także wprowadzać ją do działań urzędniczych) należy przede wszystkim zauważyć, że w ostatnim okresie nastąpił wzrost znaczenia administracji publicznej, a szczególnie wzrosła rola samorządów. Dlatego też tak ważną rzeczą jest ich sprawne i właściwe działanie. Natomiast odpowiadając na postawione pytanie w sposób bardziej szczegółowy, a zarazem podsumowujący wszystko, co zostało do tej pory powiedziane, należy stwierdzić, że etyka:

Znaczenie etyki

- po pierwsze, jest potrzebna w życiu każdego społeczeństwa – jest bowiem stabilizatorem życia społecznego,
- po drugie, jej przestrzeganie umożliwia przygotowanie urzędników i przedstawicieli samorządów do podjęcia odpowiedzialności za podejmowane działania,
- po trzecie, przyczynia się ona do wewnętrznego rozwoju i polepszenia jakości rozstrzygnięć urzędniczych – jest bowiem gwarantem jakości świadczonych usług,
- po czwarte, przeciwdziała korupcji.

Niektórzy nieufni w stosunku do etyki sądzą, że niemożliwe jest ustalenie jednoznacznych zasad postępowania urzędniczego. Jednakże z faktu, że nie ma tu pełnej jednomyślności co do tego, jak powinno być, nie wynika w żaden sposób, że nie powinniśmy ich szukać. Etyka jest przecież dziedziną, która nie zajmuje się problemami, dla których są łatwe rozwiązania. Gdyby tak było, już dawno udałby się je znaleźć. Namysł etyczny, zarówno na poziomie jednostkowym, jak i społecznym, pojawia się tam, gdzie jednostka albo społeczeństwo nie mogą sobie z czymś poradzić. Wśród powodów potwierdzających konieczność rozważań w tym obszarze, jak i konieczność formułowania pewnych reguł moralnych, należałoby zwrócić uwagę na następujące:

1. Nawet najlepiej uporządkowany zbiór zasad społecznych prowadzi do kolizji (np. zasada: *przestrzegaj prawa* wchodzi czasami w kolizję z zasadami moralnymi). Jeśli prawo okazuje się niemoralne albo jego zapis jest zbyt nieprecyzyjny, albo brak jakiegokolwiek zapisu prawnego człowiek musi odwoływać się do etyczności. Etyka pozwala mu **zachować przytomność umysłu**. Jeśli urzędnik musi dokonać wyboru w sytuacji konfliktu wartości (podejmując decyzję respektującą jedną wartość moralną nie zadośćuczyni innej wartości moralnej), przed podjęciem decyzji powinien odwołać się do etyki. Namysł etyczny pozwoli mu **zachować większą dozę krytycyzmu** i uchroni go przed nadmiernym subiektywizmem.
2. Żadna zasada nie obejmuje wszystkich okoliczności. Na przykład zasada: *nie oszukuj* nie mówi, czym jest oszustwo w konkretnej sytuacji. Aby to ustalić, potrzebny jest namysł etyczny, pozwalający rozpoznać, co w konkretnej sytuacji będzie owym oszustwem. Etyka pozwala **zachować się w sposób świadomy**.

Już z tego krótkiego przeglądu wynika, że wprowadzenie etyki do działań urzędniczych pozwoli przedstawicielom tego zawodu zachować odpowiednią przytomność umysłu, właściwy krytycyzm oraz pełniejszą świadomość podejmowanych decyzji.

Gdyby na kanwie tego, co zostało powiedziane, zbudować mały kodeks etyczny, to brzmiałby on:

Podręczny kodeks etyczny

1. Wobec prawa, obowiązujących procedur, poleceń przełożonego zachowaj zawsze przytomność umysłu.
2. W sytuacjach pokusy bądź zawsze czujny, nie daj się zwieść.
3. Przy podejmowaniu trudnych decyzji bądź zawsze krytyczny wobec swoich subiektywnych ocen i obiektywnie oceń wszystkie możliwe konsekwencje.
4. Zawsze bądź świadomy swojej roli społecznej i spoczywającej na tobie odpowiedzialności.

BARDZO WAŻNE !

Bądź zawsze przytomny, czujny, krytyczny, obiektywny i świadomy, tego co robisz. Poczuwaj się do odpowiedzialności nie tylko za to, co było twoim bezpośrednim udziałem, lecz również za wszystko to, na co mogłeś mieć wpływ.

Ale jak to osiągnąć? – mógłby ktoś zasadnie zapytać. W odpowiedzi na to pytanie można powiedzieć:

- po pierwsze, powinieneś zawsze sprawdzać zgodność swoich przekonań z danymi empirycznymi, sprawdzić, czy dane potwierdzają twoje przekonania lub przyjęte rozwiązania,
- po drugie, powinieneś sprawdzić, czy twoje przekonania co do tego, jak powinno być, są wewnętrznie spójne,
- po trzecie, powinieneś sprawdzić zgodność swoich przekonań z ogólnie przyjętym systemem przekonań i oczekiwań społecznych.

Ujmując sprawę bardziej praktycznie można powiedzieć, że aby osiągnąć wysoką jakość pracy powinieneś:

- po pierwsze, przestrzegać obowiązujących norm i regulacji prawnych – stąd konieczność znajomości wszystkich przepisów prawnych; musisz pamiętać o zasadzie: nieusprawiedliwiona niewiedza nie usprawiedliwia,
- po drugie, przestrzegać procedur organizacyjnych – stąd ranga kultury organizacyjnej instytucji i odpowiedniego stylu kierowania oraz procedur kontrolowania,
- po trzecie, być w każdym zakresie profesjonalistą – stąd konieczność zdobywania coraz większej wiedzy, ale nie tylko prawnej, lecz także wiedzy ogólnej, np. potrzebnych do kontaktu z petentem elementów psychologii,
- po czwarte, przestrzegać zasad etyki społecznej – stąd konieczność posiadania wiedzy o społeczeństwie i jego oczekiwaniach wobec urzędników,
- po piąte, posiadać etykę osobistą – stąd konieczność bycia człowiekiem świadomym, krytycznym, obiektywnym i przytomnym.

Część II

PRZEGLĄD ZAGRANICZNYCH ROZWIĄZAŃ W DZIEDZINIE ETYKI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

2. PRZEGLĄD ZAGRANICZNYCH ROZWIĄZAŃ W DZIEDZINIE ETYKI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

2.1. Wprowadzenie

Rozdział ten ma na celu przedstawienie informacji na temat istniejących w innych państwach rozwiązań w dziedzinie wzmacniania postaw i zachowań etycznych w służbie publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego. W celu prezentacji wzorcowych rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych oraz regulacyjnych, dokonano analizy materiałów dotyczących rozwiązań funkcjonujących w innych państwach (w szczególności należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD). Do analizy wybrano dwie kategorie krajów. Pierwsza z nich to państwa, których administracje publiczne cechują się ugruntowanymi systemami etycznymi (np. Dania, Szwecja, Kanada). W skład drugiej kategorii wchodzą kraje, które wciąż znajdują się na etapie budowania rozwiązań systemowych służących ograniczaniu zjawisk nieetycznych i korupcyjnych (np. Czechy, Węgry).

Dwa podejścia do wzmacniania postaw etycznych

W analizowanych państwach stosuje się, zasadniczo, dwa podejścia w zakresie wzmacniania postaw etycznych pracowników administracji publicznej. Niektóre kraje (np. skandynawskie) kładą nacisk na wieloletnie, długofalowe kultywowanie pożądanych zachowań etycznych, bez ich szczegółowego regulowania. Państwa te przywiązują większą wagę do upowszechniania postaw zgodnych z przyjętymi (zwyczajowo bądź w aktach prawnych) wartościami i standardami – poprzez promowanie wzorcowych rozwiązań i poprzez wysokie wymagania stawiane urzędnikom publicznym. Inne państwa natomiast (np. Wielka Brytania, Francja), na bazie powszechnie akceptowanych wartości, szczegółowo określają standardy zachowań w aktach prawnych oraz drobiazgowo regulują sposób postępowania i zachowania pracowników administracji publicznej, zwłaszcza w sytuacjach wątpliwych etycznie lub zagrożonych wystąpieniem konfliktu interesów.

Możliwość skorzystania z dorobku innych państw w tej dziedzinie pozwoli na porównanie ich doświadczeń z rozwiązaniami istniejącymi w Polsce. Ponadto, umożliwi rekomendację dobrych, powszechnie oczekiwanych przez obywateli narzędzi wspierających postawy etyczne w służbie publicznej.

Metodologia oparta na pracach OECD

Struktura rozdziału wynika po części z metodologii, jaką stosują OECD i Rada Europy w analizach dotyczących etyki i przeciwdziałania korupcji w sektorze publicznym. Prezentację istniejących rozwiązań oparto więc na opisie funkcjonujących mechanizmów walki z korupcją oraz na opisie mechanizmów wdrażania postaw etycznych w życiu publicznym. Wskazano regulacje dotyczące zapobiegania korupcji oraz określono mechanizmy ścigania i karania zachowań nieetycznych w sektorze publicznym: nadzór parlamentarny, instytucje uprawnione do badania korupcji, naczelne organy kontroli, rzecznicy praw obywatelskich, organy śledcze do walki z korupcją oraz – co jest szczególnie istotne przy budowaniu etycznej służby publicznej – procedury zarządzania zasobami ludzkimi, kontrolę finansową, kodeksy etyczne, mechanizmy jawności, przejrzystości oraz systemy szkoleń.

2.2. Infrastruktura etyczna

Standardy etyczne w życiu publicznym są kształtowane przez szereg czynników – formalnych i nieformalnych.

WAŻNE !

Czynniki tworzą **infrastrukturę etyczną**, tzn. procesy, mechanizmy, instytucje i uwarunkowania, motywujące do zachowań profesjonalnych i wysokich standardów postępowania lub wprowadzające regulacje ograniczające niepożądane zachowania[12].

Elementy infrastruktury etycznej

Dobrze funkcjonujący system infrastruktury etycznej wspiera i integruje istniejące w sektorze publicznym narzędzia promocji wysokich standardów postępowania. Elementy systemu infrastruktury etycznej można podzielić według funkcji, jakie pełnią: **kontrola**, **wspieranie** oraz **zarządzanie**. Należy jednak podkreślić, że różne elementy mogą kształtować więcej niż jedną funkcję.

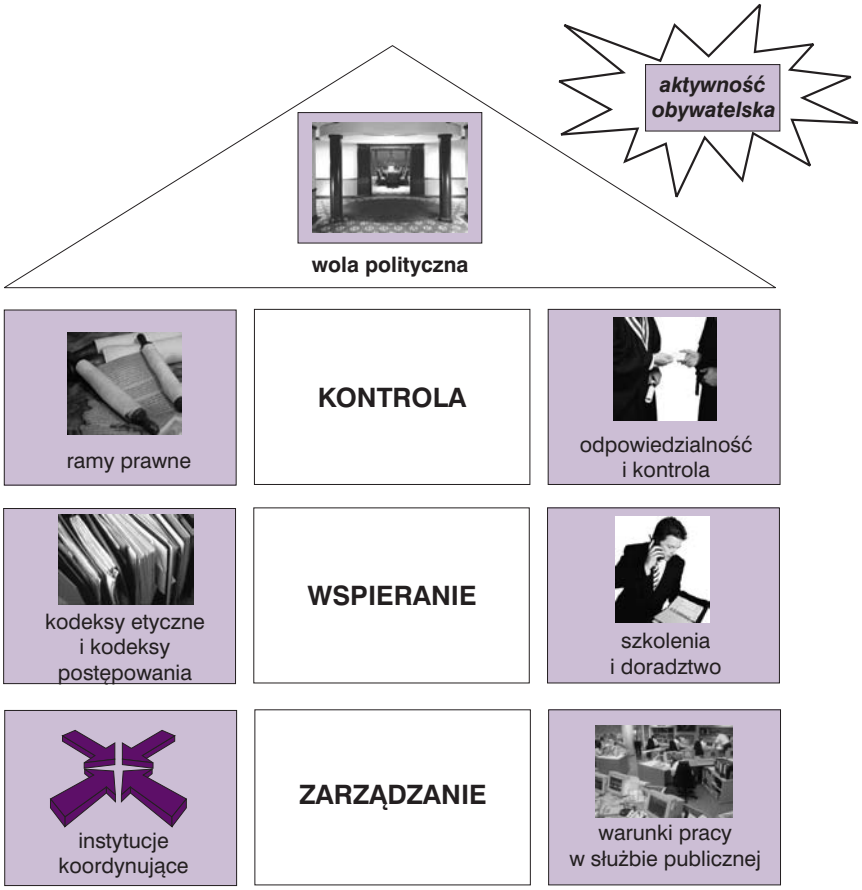
Kontrolę zapewniają:
- ramy prawne umożliwiające badanie i ściganie wykroczeń,
- odpowiedzialność i efektywne mechanizmy kontroli,
- aktywność obywatelska i przejrzystość.

Wspieranie realizowane jest poprzez:
- wolę polityczną władz,
- sformułowanie wartości etycznych w postaci kodeksów etycznych i kodeksów postępowania,
- szkolenia i doradztwo.

Zarządzanie jest funkcją realizowaną przez:
- wyspecjalizowane instytucje koordynujące,
- sprzyjające warunki pracy w służbie publicznej oraz odpowiednie wzorce zarządzania.

12. Definicja systemu etycznego („*Ethics infrastructure*”) znajduje się w wielu publikacjach OECD, np. w „Public Management Occasional Papers” nr 14, *Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice*, OECD 1996.

Schemat 4
System infrastruktury etycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice, „Public Management Occasional Papers", OECD 1996.

Zaprezentowany powyżej schemat ośmiu elementów tworzących system infrastruktury etycznej w sektorze publicznym, umożliwia ocenę rozwiązań istniejących oraz pozwala na ich modyfikację czy też zastąpienie.

Dynamiczne zmiany w otoczeniu zewnętrznym wymagają regularnego przeglądu zasad i procedur wpływających na zachowania etyczne w sektorze publicznym. Ogólne zasady, opisane w systemie infrastruktury etycznej, mogą stanowić podstawę do oceny i weryfikowania użyteczności istniejących funkcji i elementów systemu.

2.3. Wola polityczna

WAŻNE !

Wola polityczna jest warunkiem kluczowym dla powodzenia działań mających na celu budowanie i wzmacnianie postaw i zachowań etycznych w sektorze publicznym. Warunkuje ona dialog ze społeczeństwem oraz ułatwia tworzenie i stosowanie wytycznych dla działań administracyjno-prawnych. Wola politycz-

na zwykle znajduje wyraz w wystąpieniach publicznych polityków (przemówienia, oświadczenia), w dawaniu przykładu czy też w przyznawaniu środków na inicjatywy związane z budową i funkcjonowaniem systemu infrastruktury etycznej.

Politycy (w tym politycy lokalni) pełnią dwie podstawowe role w promowaniu zagadnień etycznych w służbie publicznej. Po pierwsze, odpowiadają przed wyborcami za działania i decyzje podjęte w ich imieniu, dlatego w ich interesie leży wspieranie przejrzystości i właściwego wywiązywania się z zadań przez administrację. Po drugie, jako legislatorzy, mają wpływ na przekładanie oczekiwań publicznych na odpowiednie regulacje.

2.3.1. Inicjatywy międzynarodowe

Inicjatywy międzynarodowe w dziedzinie zwalczania korupcji

Istnieje powszechne przekonanie, że korupcję (z racji jej globalnego zasięgu) należy zwalczać na poziomie międzynarodowym. Najważniejsze inicjatywy międzynarodowe w dziedzinie zwalczania korupcji były w ostatnich latach inspirowane przez takie organizacje międzynarodowe, jak **OECD**, **G8** (Grupa najbardziej uprzemysłowionych państw świata) i **Unię Europejską**.

Kraje OECD (z wyjątkiem Irlandii) ratyfikowały Konwencję OECD[13] o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych[1] (patrz wykaz źródłowych adresów internetowych na końcu części II) i są na etapie harmonizacji prawa krajowego z jej zapisami. Ponadto, powstała czarna lista tzw. „rajów podatkowych" – krajów, gdzie nie stosuje się przepisów zapobiegających praniu brudnych pieniędzy.

Grupa G8 utworzyła zespół zwany *Lyons Group*, zajmujący się kwestią międzynarodowej zorganizowanej przestępczości. Międzynarodowa korupcja i jej przejawy, np. pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa z wykorzystaniem najnowszych technologii i inne zjawiska – mogą być zwalczane głównie dzięki współpracy międzynarodowej.

Unia Europejska konsekwentnie wzmacnia współpracę między służbami informacyjnymi, policyjnymi i sądowniczymi swoich krajów członkowskich. Wdrożono szereg szczegółowych rozwiązań antykorupcyjnych, np. dyrektywę dotyczącą prania brudnych pieniędzy oraz utworzono instytucje, takie jak *Europol*, *Eurojust*, *The European Anti-Fraud Office – OLAF*, które koordynują prace w zakresie zwalczania przejawów międzynarodowej korupcji i przestępczości zorganizowanej.

Unia Europejska z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym promują strategie antykorupcyjne poprzez włączanie ich do swoich programów pomocowych.

Rola perspektywy akcesji

Rada Europy (zob. słowniczek) utworzyła i nadzoruje działalność grupy roboczej GRECO (*Group of States against corruption*)[2] oraz program *OCTOPUS*, promujący działania antykorupcyjne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, kandydujących do UE. Zaobserwowano, że perspektywa akcesji jest jedną z najsilniejszych zachęt do wdrażania strategii antykorupcyjnych[14].

---

13. Spis aktów prawnych w wykazie na końcu poradnika zawiera tytuły wszystkich wymienionych w tekście ustaw i innych aktów prawnych (wraz z ich nazwami źródłowymi i pozostałymi informacjami szczegółowymi).

14. *Global Corruption Report 2003*, Transparency International 2003.

Efektywność strategii zależy jednak od woli przywódców politycznych poszczególnych państw. Zauważa się tutaj mniejsze zaangażowanie niż na płaszczyźnie międzynarodowej. W odniesieniu do kwestii zaangażowania w działania antykorupcyjne w Europie, także Zachodniej, pojawia się teza, że zależy ono w znacznym stopniu od tego, czy jest to rok wyborów[15].

2.3.2. Strategie krajowe

Nie wszystkie kraje wypracowują kompleksowe strategie działań antykorupcyjnych lub programy tworzenia systemu infrastruktury etycznej w służbie publicznej.

Do krajów nie posiadających takich uregulowań należą kraje skandynawskie, znane z wysokich standardów etycznych. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że już na wczesnym etapie tworzenia administracji publicznej włożono tam wiele wysiłku, aby uniknąć korupcji i zapewnić urzędniczą lojalność i uczciwość, niezależną od sformalizowanych zasad. W Szwecji i w Danii nie wypracowano narodowego planu lub strategii zapobiegania korupcji, czy rządowej polityki etycznej, ale zagadnienia etyczne są stale obecne w politycznej debacie.

Najczęściej przedmiotem debat są problemy wynikające z relacji zachodzących między urzędnikami i ich politycznymi zwierzchnikami (np. wykorzystanie doradców politycznych, wolność wypowiedzi dla urzędników służby cywilnej oraz prawa i obowiązki urzędników w odniesieniu do nieakceptowania poleceń niezgodnych z prawem).

Programy i strategie antykorupcyjne

Istniejące programy czy strategie antykorupcyjne w krajach OECD przybierają różne formy i zakresy. W lutym 1999 r. rząd czeski przyjął do realizacji Krajowy Program Walki z Korupcją. Podstawowymi priorytetami programu są: rozwój demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, przejrzystość administracji publicznej, promowanie wolności mediów, międzynarodowa współpraca w zwalczaniu korupcji, przejrzystość finansowania partii politycznych oraz jawność polityki informacyjnej rządu. W przygotowaniu dokumentu brały udział organizacje pozarządowe, w tym Transparency International (TI) i czeska organizacja *ETHICScentrum*.

Również rząd węgierski opracował narodowy plan zapobiegania korupcji. Jest on integralną częścią Specjalnego Programu Antykorupcyjnego[16]. Zgodnie z planem priorytetową sprawą jest zwrócenie uwagi na środki zapobiegające zaistnieniu korupcji, unowocześnienie ram organizacyjnych działania administracji publicznej oraz stworzenie czytelnych regulacji prawnych. Instytucje, funkcjonujące w sektorze publicznym powinny, zgodnie z założeniami planu, zwrócić większą uwagę na legalność swoich działań, ich przejrzystość oraz na uproszczenie mechanizmów podejmowania decyzji.

Kompleksowy i nowatorski program restrukturyzacji służby publicznej (*Strategic Management Initiative*) zainicjowano w Irlandii w 1996 r. Jego celem jest poprawienie jakości usług publicznych, redukcja biurokracji, decentralizacja systemu zarządzania, wprowadzenie nowych mechanizmów zarządzania

15. Tamże.

16. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD 2000.

kadrami, wdrażanie nowoczesnych technologii informatycznych. Istotnym składnikiem programu było poddanie ocenie systemu zarządzania kadrami w służbie cywilnej. Ocena ta wykazała potrzebę stworzenia spójnego kodeksu postępowania dla służby cywilnej, zebrania w jedną publikację istniejących reguł w obszarze zachowania etycznego, a także określenia etycznych standardów dla służby cywilnej.

W Niemczech, na szczeblu federalnym, istotnym instrumentem świadczącym o dostrzeganiu problemów etyki w administracji publicznej stała się Rządowa Dyrektywa o Zapobieganiu Korupcji w Administracji Federalnej (Dyrektywa Antykorupcyjna nr 2), która weszła w życie w 1998 r. Zapisy Dyrektywy, nie mające charakteru ustawowego, mówią o przeciwdziałaniu ryzyku korupcji, szczególnie wśród osób narażonych na propozycje przyjęcia łapówki lub czerpania innego rodzaju nieuzasadnionych korzyści. Rekomendacje zawarte w Dyrektywie zostały wypracowane przez odpowiednie wydziały ministerstw. Dyrektywa nakłada na urzędy publiczne, zwłaszcza zaś na agencje federalne obowiązek określenia obszarów szczególnie podatnych na korupcję. Obszary te to m.in. zawieranie kontraktów i zamówienia publiczne. W celu oszacowania skali i prawdopodobieństwa wystąpienia zachowań nieetycznych wykorzystuje się metodę analizy ryzyka. W zależności od jej wyników mogą być podejmowane następujące działania: przesunięcie pracowników na inne stanowiska pracy, wprowadzenie zasady wieloosobowego podejmowania decyzji. Wdrożenie rekomendacji wynikającej z Dyrektywy przyniosło efekt w postaci opracowania antykorupcyjnego kodeksu postępowania, z którym zapoznać musi się każdy urzędnik federalny, przewodnika dla wyższych urzędników i dyrektorów wydziałów oraz rozporządzenia rządu, zabraniającego przyjmowania prezentów. Rozporządzenie ma na celu wypracowanie jednolitej procedury w administracji federalnej, dotyczącej zakazu przyjmowania nagród i innych wyrazów wdzięczności oraz wyjątkowych okoliczności, w których taka zgoda może zostać udzielona. Regulacja ta traktowana ma być jako wytyczna oraz zasada postępowania. Niektóre landy również przyjęły podobne rozwiązania.

2.3.3. Instytucje i komitety krajowe

Instytucje ds. etyki i zwalczania korupcji

Wyrazem woli politycznej w zakresie tworzenia mechanizmów etycznych jest, oprócz opracowywania i wdrażania programów strategicznych, tworzenie organów o uprawnieniach do koordynowania działań z zakresu etyki. We Francji, Ustawa nr 93-122 z 29 stycznia 1993 r. o zapobieganiu korupcji i przejrzystości transakcji gospodarczych i procedur publicznych, powołuje Centralną Służbę Antykorupcyjną (*Service central de prévention de la corruption*) – SCPC[3].

Kanadyjski Zespół Zadaniowy ds. Wartości i Etyki (*Deputy Ministers' Task Force on Values and Ethics*), powołany przez Ministerstwo Skarbu, w skład którego wchodzą członkowie w randze wiceministrów, opracował raport będący podstawą do dyskusji na temat wyborów etycznych pracowników służby cywilnej.

Rząd szwedzki powołał Państwową Radę ds. Jakości i Rozwoju (*Statens kvalitets-och kompetensrĺd*)[4], czyniąc ją odpowiedzialną, między innymi, za przygotowanie podstawowych programów szkoleniowych dla urzędników publicznych, także w kwestiach etyki.

Amerykańskie Rządowe Biuro ds. Etyki

W Stanach Zjednoczonych istotną rolę w procesie ustalania norm etycznych oraz ich interpretacji odgrywa Rządowe Biuro ds. Etyki (*United States Office of Government Ethics*)[5]. Powołane w 1978 r. Biuro zapobiega zachowaniom nieetycznym wśród pracowników administracji rządowej poprzez tworzenie standardów i przepisów oraz przez organizowanie szkoleń i działalność doradczą. Szereg publikacji, ulotek informacyjnych, programów a nawet gier komputerowych poświęcono m.in. następującym problemom: konfliktu interesów, przyjmowania prezentów, wykorzystywania w celach prywatnych własności publicznej, ograniczeń swobody zatrudniania po opuszczeniu stanowisk w administracji.

2.3.4. Krajowe regulacje dotyczące zagadnień etycznych w administracji publicznej

W jednej trzeciej krajów OECD realizowany jest narodowy plan lub strategia w zakresie etyki w służbie publicznej.

W wielu państwach narodowe strategie antykorupcyjne zawierają całościowe, z góry założone, procedury mające na celu wspieranie postaw i zachowań etycznych w służbie publicznej (np. w Niemczech), a w innych regulacje te powstają, kiedy pojawi się taka konieczność (np. w Danii). I tak, kiedy do rangi problemu urosła kwestia wolności wypowiedzi urzędników duńskiej służby cywilnej oficjalne stanowisko w tej sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich. Kolejnym przykładem, obrazującym ten sposób podejścia do tworzenia regulacji dotyczących zagadnień etycznych w administracji publicznej, jest sposób określenia relacji urzędników duńskiej służby cywilnej i ich politycznych przełożonych. Kontrowersje, które powstały wokół tego problemu zaowocowały opracowaniem tzw. Białej Księgi, która w sposób jednoznaczny zdefiniowała status urzędników i warunki zatrudnienia doradców w urzędach centralnych. W podobny sposób rozwiązano sprawę praw i obowiązków urzędników w kwestii odmowy przyjmowania poleceń niezgodnych z prawem.

Zbliżone rozwiązanie stosuje się w ostatnich dziesięcioleciach w Szwecji. Zrezygnowano z rozbudowanej biurokratycznej kontroli działania administracji publicznej na rzecz jej oceny poprzez pryzmat osiąganych przez nią rezultatów. Nie podjęto również działań mających na celu przygotowanie kodeksów etycznych czy też kodeksów postępowania. Uznano, że warunkiem podstawowym sprawnego i etycznego działania administracji jest wzmacnianie postaw i zachowań etycznych jej pracowników. Służyć mają temu działania na rzecz zwiększenia ich świadomości i poczucia odpowiedzialności.

2.3.5. Krajowe programy dla samorządu terytorialnego

Programy dla samorządu terytorialnego

W wielu z analizowanych krajów, oprócz centralnych strategii antykorupcyjnych lub programów etycznych (które powstały na poziomie rządu centralnego), istnieją specjalne uregulowania dla samorządu terytorialnego, biorące pod uwagę specyfikę lokalną. W Wielkiej Brytanii, Ustawa o samorządzie terytorialnym[6] poświęca dużo miejsca budowaniu otoczenia etycznego samorządu terytorialnego i obliguje jednostki samorządu lokalnego do stworzenia komisji etycznej oraz powołania urzędników ds. etyki. Ustawa ta powołuje także Radę ds. Standardów Etycznych (*The Standards Board for England*)[7] (por.

Angielska Rada ds. Standardów Etycznych

Załącznik 4). Ponadto, zobowiązuje rady jednostek samorządu terytorialnego do uchwalenia kodeksu postępowania opartego na wzorcowym dokumencie ustalonym przez Sekretarza Stanu zarówno dla radnych (pojęcie „radny" jest w niniejszym rozdziale traktowane jako nazwa rodzajowa dla określenia osoby wybieranej w wyborach lokalnych przez społeczność lokalną), jak i dla urzędników.

Rządowy program „Lepszy samorząd lokalny" (*Better Local Government*), realizowany w Irlandii od 1996 r. ma na celu poprawę jakości usług świadczonych przez administrację samorządową. W ramach tego programu wprowadzono system wskaźników pomiaru efektywności wydatków publicznych. Rozwiązanie to jest bardzo podobne do tego stosowanego w administracji rządowej już od lat 80. Istotnym celem tego programu jest również wzmocnienie postaw etycznych w irlandzkim samorządzie terytorialnym, m.in. poprzez zwiększenie przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych.

Rząd Republiki Czeskiej przyjął założenia dotyczące szkoleń dla urzędników publicznych. Problematyka etyki stanowi istotny element ustandaryzowanego programu szkoleń dla urzędników administracji rządowej i samorządowej.

Na każde z powyżej przytoczonych przedsięwzięć instytucje rządowe i decydenci asygnują środki, co jest wyrazem ich woli politycznej. Jednak koszty wprowadzania i realizacji tych programów zwykle nie są znane, ponieważ publikowane raporty nie zawierają takiej informacji.

Na poziomie lokalnym wyrazem woli politycznej są decyzje wspierające budowę lokalnego systemu infrastruktury etycznej, np. przyjęcie i stosowanie kodeksów etycznych lub kodeksów postępowania oraz wydatkowanie środków, np. na szkolenia z dziedziny etyki dla pracowników oraz na poprawę jawności i przejrzystości działań władz lokalnych.

2.4. Aktywność obywatelska

Obywatele są coraz lepiej poinformowani i zarazem coraz bardziej zainteresowani działalnością sektora publicznego. Widoczna jest tendencja do wzrostu przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej przez zapewnienie obywatelom dostępu do dokumentów i informacji (wykraczającego poza procedury zwykle zagwarantowane ustawami dotyczącymi prawa do informacji). Coraz częściej wymaga się od urzędników konsultowania się z obywatelami poprzez badania opinii, czy publiczne przesłuchania, np. w procesie planowania przedsięwzięć publicznych czy podejmowania ważnych decyzji.

Aktywność obywatelska stanowi czynnik zniechęcający do korupcji i wszelkiego rodzaju wykroczeń w sektorze publicznym. Zależy ona jednak w dużym stopniu od ram prawnych (np. w odniesieniu do dostępu do informacji). Ważną rolę w tym elemencie systemu odgrywają media.

Raport TI

Najnowszy raport organizacji Transparency International *Global Corruption Report 2003* wskazuje, że mimo znacznego zaawansowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Europie (co niewątpliwie przyczynia się do zmniejszania się wystąpień korupcji w danym kraju), bardzo niewiele organizacji skupia się na działalności *stricte* antykorupcyjnej. Pewna liczba organizacji pozarządowych zajmuje się jednak promowaniem zagadnień związanych z walką z korupcją, np. dostępu do informacji i regulacji rynków finansowych.

Rola mediów w walce z korupcją

W raporcie TI podkreślono, że tylko współpraca i koordynacja działań organizacji pozarządowych oraz mediów przyczynia się do zwiększenia świadomości na temat korupcji i innych nieetycznych zjawisk.

Pomimo nieustającego zainteresowania mediów skandalami korupcyjnymi oraz rosnącego przekonania dziennikarzy o ich roli w śledzeniu afer z dziedziny polityki, dziennikarstwo śledcze nie ma jeszcze odpowiedniego zaplecza. Politycy używają oskarżeń dotyczących korupcji jako narzędzia w walce politycznej, wykorzystując przy tym media. W konsekwencji, skutkuje to powszechnym sceptycyzmem i podważeniem zaufania publicznego do rządu.

Równolegle do działań związanych z wprowadzaniem ustaw, dotyczących dostępu do informacji w krajach europejskich, daje się zaobserwować także drugą tendencję – zwiększanie się kontroli rządów nad mediami, dające szerokie możliwości nadzoru i inwigilacji, co stanowi środki bezpieczeństwa wprowadzone po atakach terrorystycznych w USA 11 września 2001 r. Niestety istnieje ryzyko, że te procedury naruszą nie tylko obowiązujące przepisy z dziedziny dostępu do informacji, ale również podstawowe prawa obywatelskie. Także w Europie Zachodniej obserwuje się tendencje, zmierzające do naruszenia wolności mediów i ograniczenia dziennikarstwa śledczego. Przykładem może być skazanie w 2001 r. we Francji 12 dziennikarzy za opublikowanie artykułów na temat skandali politycznych i naruszenia zasady domniemania niewinności[17].

Idea elektronicznego rządu

Do pozytywnych zjawisk należy zaliczyć upowszechnienie się idei tzw. **elektronicznego rządu** (***e-government***)[18] i wykorzystanie go do zwiększania dostępu obywateli i mediów do informacji publicznej. Rządy centralne i samorządy lokalne wykorzystują internet do udostępniania publikacji elektronicznych oraz baz danych.

Komisja Europejska wspiera ideę *e-government* m.in. przyznając od 2001 r. **nagrody *e-Europe Awards for Innovation in eGovernment*.** Ich celem jest promocja wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych do zwiększania jakości i dostępności usług publicznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

2.4.1. Dostęp do informacji publicznej

Pierwsza ustawa o dostępie do informacji

Ustawy dotyczące dostępu do informacji (*Freedom of Information – FOI*) istnieją obecnie w większości opisywanych krajów. W tej dziedzinie najstarsze są przepisy szwedzkie. Prawo o dostępie do informacji publicznej zapisano tam po raz pierwszy w Ustawie o wolności druku z 1766 r. Zasada ta została wprawdzie ograniczona w następnych latach, ale przywrócona w 1809 r. Od tego czasu obowiązuje nieprzerwanie do dnia dzisiejszego. W 1937 r. rozszerzono ją na organy samorządowe. W Szwecji, zasada dostępności dokumentów publicznych należy od dawna do ustawowych obowiązków urzędu i jest realizowana w ramach rutynowych działań. Inne krajowe ustawy o dostępie do in-

17. *Global Corruption Report* 2003, Transparency International 2003.

18. Elektroniczny rząd to nazwa trendu, polegającego na wykorzystaniu najnowszych technologii informatycznych do kontaktów rządów lub ich przedstawicieli z obywatelami.

formacji pochodzą już z lat powojennych – chodzi o kraje Europy Zachodniej i Ameryki. Natomiast w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wielkiej Brytanii uchwalono je dopiero w latach 90 XX wieku.

W Wielkiej Brytanii zaplanowano, że wprowadzenie zapisów ustawy o dostępie do informacji nastąpi w ciągu 5 lat i będzie ona wprowadzana etapami. Pierwszy z nich, obejmujący przygotowanie urzędów i agencji rządowych do stosowania ustawy został już zakończony. Kolejne etapy (dotyczące m.in. przygotowania się samorządów lokalnych, państwowej służby zdrowia, placówek oświatowych) są rozłożone na okresy sześciomiesięczne.

Ustawa irlandzka daje obywatelom prawnie gwarantowaną możliwość dostępu do urzędowych informacji, w tym także do informacji ich dotyczących, będących w posiadaniu urzędów państwowych. W Irlandii, według opublikowanego raportu za 1999 r., napłynęło ponad 11 500 wniosków o udostępnienie informacji.

Zakres ustawy o dostępie do informacji

Wszystkie amerykańskie agencje rządowe są zobowiązane, na mocy Ustawy o swobodnym dostępie do informacji[8], do publikowania w Rejestrze Federalnym m.in. opisu swoich struktur organizacyjnych (z podaniem sposobów, za pomocą których można uzyskać szczegółowe informacje). Dodatkowo, mają one obowiązek udostępnienia obywatelom do wglądu i kopiowania następujących dokumentów:

- całości dokumentacji dotyczącej procesu podejmowania decyzji administracyjnej wraz z podstawą jej wydania,
- zarządzeń i instrukcji dla urzędników, które dotyczą procedury załatwiania poszczególnych spraw,
- kopii wszelkich akt, niezależnie od formy lub formatu, które już zostały wcześniej udostępnione[19].

W Danii, za realizację ustawy odpowiada minister sprawiedliwości, we Francji – Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych (*Commission d'accčs aux documents administratifs*)[9], a w Wielkiej Brytanii i Irlandii Komisarz ds. Informacji (*Information Commissioner*)[10], urzędnik bezpośrednio podległy parlamentowi.

Ograniczenia w dostępie do dokumentów administracyjnych

We Francji, podstawowe ograniczenia w zakresie udostępnienia dokumentów administracyjnych są natury „fizycznej". Dokument taki musi być w posiadaniu organu – tzn. nie można domagać się jego sporządzenia. W Szwecji, dokumentami oficjalnymi są dokumenty nadesłane do organów władzy publicznej, przygotowane przez te organy lub projektowane w tych organach. Dokumenty wewnętrzne, a także wstępne szkice lub projekty uznaje się za oficjalne w chwili wydania zgody na włączenie dokumentów do akt lub ich rejestrację. Procedura udostępniania dokumentu ma charakter nieformalny – wystarczy wskazać konkretny dokument. Zgodnie z ogólną zasadą udostępnienie informacji w USA jest odpłatne, ale w sytuacjach, gdy ujawnienie danej informacji leży w interesie społecznym (np. może przyczynić się do lepszego zrozumienia przez społeczeństwo działań rządu) dokumenty należy dostarczyć za opłatą niższą od ustalonej, bądź bezpłatnie.

---

19. T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 23.

W Wielkiej Brytanii, wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi mieć formę pisemną (warunek ten spełnia poczta elektroniczna) oraz zawierać dane osoby występującej (chodzi o adres zwrotny – prawdziwość danych nie jest sprawdzana) i precyzyjnie określać rodzaj dokumentu, którego dotyczy. Na Węgrzech wniosek można złożyć pisemnie lub telefonicznie, a w Danii – nawet ustnie. We wniosku francuskim należy dokładnie określić, jakiej sprawy dotyczy dokument i jakie zawiera informacje oraz skierować wniosek do organu administracyjnego, który go rzeczywiście posiada. Administracja jest zwolniona z obowiązku pozytywnej odpowiedzi na wnioski, sformułowane niezgodnie z przepisami ustawy. Czas na udostępnienie informacji jest regulowany ustawą i wynosi od 10 dni (Dania) do 20 dni (Wielka Brytania).

Działania towarzyszące wdrażaniu ustaw o dostępie do informacji publicznej

Wdrażaniu ustaw o dostępie do informacji towarzyszą różnego rodzaju działania promocyjno-szkoleniowe. W Danii opracowano 16-stronicową broszurę, w której w sposób przystępny przedstawiono możliwości wynikające z ustawy oraz procedury udzielania i uzyskiwania informacji. Francuska Komisja opracowała „Przewodnik dostępu do dokumentów administracyjnych" (liczący 230 stron), dostępny także na stronie internetowej Komisji.

W Wielkiej Brytanii pojawiła się konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonych szkoleń dla pracowników, którzy będą odpowiadali za wdrożenie FOI. Ich celem jest także zmiana sposobu pracy urzędów – na bardziej otwarty. Koszty wprowadzania w życie irlandzkiej ustawy wynoszą około 2 mln funtów irlandzkich rocznie. Obejmują one również koszty publikacji i szkoleń.

Program „Otwarta Szwecja"

Szwedzki system udostępniania informacji działa sprawnie, jednak w ocenie rządu zbyt często wnioski realizowane są z opóźnieniem. Usunięciu tego mankamentu ma służyć rządowy program „Otwarta Szwecja" (*Sverige Direkt*)[11], którego celem jest poprawa stosowania przepisów w zakresie dostępu do informacji, a także podniesienie wiedzy obywateli na ten temat. Szwedzkie urzędy administracji państwowej i samorządowej zobowiązane są do prowadzenia spisów dokumentów i spraw w formie diariuszy lub rejestrów. Ich treść jest publicznie dostępna. Zasady przejrzystości promowane są wśród mieszkańców również poprzez „Poradnik dla mieszkańców" (*Citizen's Guide*)[12] – oficjalną stronę rządową, zawierającą przedstawione w przystępny sposób prawa i obowiązki obywateli w kwestiach dostępu do informacji, wolności wypowiedzi, uczestnictwa mediów w procesach, obradach Parlamentu, rad gminnych i wojewódzkich.

Na mocy nowelizacji ustawy o dostępie do informacji z 1996 r., federalne agencje w USA zobligowano do informowania obywateli, o dostępie do informacji na stronach internetowych[13].

Na Węgrzech nie przeszkolono odrębnych służb do realizacji ustawy. Stąd do chwili obecnej jej znajomość w urzędach jest niewielka. Podjęto natomiast próbę utworzenia w najważniejszych instytucjach odrębnych stanowisk, wyspecjalizowanych w realizacji zadań wynikających z ustawy.

Niemcy stanowią wyjątek na liście krajów, które przyjęły ogólnokrajowe ustawy o dostępie do informacji. W 2001 r. opracowano projekt ustawy, ale dalszy postęp prac legislacyjnych został zablokowany przez opozycję ze strony administracji i środowisk biznesowych. Cztery z 16 landów adaptowały ustawodawstwo regulujące dostęp do informacji (jednak z restrykcyjnymi zapisa-

mi), ale kilka innych – Bawaria, Saksonia, Hesja – głosowały w ostatnim roku przeciwko prawu dotyczącemu dostępu do informacji.

Kanada jest przykładem państwa, w którym konsekwentnie realizuje się ustawę o dostępie do informacji. Urzędnicy odpowiedzialni za udostępnianie informacji w poszczególnych ministerstwach i urzędach odpowiadają także za ochronę danych osobowych i ochronę informacji niejawnych. Rząd kanadyjski zachęca urzędy do udostępniania informacji z własnej inicjatywy. Złożenie wniosku jest traktowane jako ostateczność. Urzędy kanadyjskie zamieszczają wszystkie informacje na stronach internetowych. Skargi związane z realizacją ustawy dotyczą najczęściej ingerencji politycznych, opóźnień, nadmiernego utajniania informacji, nieprawidłowości związanych z przechowywaniem dokumentów, a także opłat jako istotnych barier w dostępie do informacji.

Zasada dostępu do informacji publicznej jest wprowadzana w życie dzięki narastającej tendencji jawności życia publicznego i realizowana jest za pomocą m.in. najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. W powyższe działania wpisują się wszelkie mechanizmy zmierzające do lepszego informowania obywateli o działaniach rządu i administracji – zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Wiąże się to z dążeniem do upowszechniania informacji o działalności urzędów publicznych – raportów, otwartych spotkań oraz konsultacji.

Inne inicjatywy zmierzające do zwiększenia jawności życia publicznego

Przykładem tego ostatniego narzędzia jest tzw. Panel Obywatelski (*People's Panel*). Rozwiązanie to znane jest w wielu krajach, np. Australii, Wielkiej Brytanii oraz USA od lat i polega na utworzeniu stałej grupy konsultacyjnej z grona obywateli – reprezentacji społeczności, odpowiadającej przekrojem demograficznym całości społeczeństwa czy to na poziomie krajowym[14], czy lokalnym[15]. Obywatele wchodzący w skład panelu uczestniczą w konsultacjach społecznych towarzyszących przygotowywaniu nowych rozwiązań lub w sondażach dotyczących jakości usług publicznych.

2.4.2. Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman)

Istotnym rozwiązaniem, służącym usprawnieniu kontaktów obywateli z administracją z jednej strony, i zwiększaniu kontroli antykorupcyjnej z drugiej, jest instytucja rzecznika praw obywatelskich (zob. słowniczek).

Ombudsman

W Szwecji, od 1809 r. funkcjonuje instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (*Riksdagens ombudsmän – JO*)[16]. Rzecznik jest osobą wybieraną przez Parlament (*Riksdag*)[17]. Obecnie, we wszystkich omawianych krajach istnieją rzecznicy praw obywatelskich. Z reguły są to niezależne instytucje otrzymujące skargi dotyczące pracy urzędów. We Francji, skargi składane do Rzecznika (*Le Médiateur de la République*)[18] dotyczą pracy urzędów, władz lokalnych, instytucji publicznych. Duński Rzecznik (*Folketingets Ombudsmand*)[19] zajmuje pozycję między parlamentem, służbą cywilną, a obywatelami. Ma on ograniczone uprawnienia – jego zadaniem jest zapewnianie „właściwego wypełniania" funkcji administracyjnych. Czeski Rzecznik Praw Obywatelskich, działający na podstawie ustawy z 1999 r., rozpatruje skargi dotyczące pracy centralnych i podległych im terytorialnych organów administracyjnych państwa, innych urzędów centralnych, w tym Banku Narodowego, policji i wojska. Skargi nie mogą dotyczyć parlamentu, prezydenta, najwyższego urzędu kon-

troli, prokuratora generalnego i sądów (z wyłączeniem postanowień wydawanych przez sądy administracyjne). Rzecznik Praw Obywatelskich w Irlandii[20] sprawdza skargi dotyczące działań, opóźnień lub bezczynności urzędów administracji publicznej, władz samorządowych, kas chorych oraz usług pocztowych. Węgierski Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje skargi na działania instytucji publicznych, w tym organów administracyjnych, urzędów centralnych, samorządu lokalnego i burmistrzów. Działalność Rzecznika nie dotyczy Parlamentu, prezydenta, sądu konstytucyjnego, najwyższego urzędu kontroli oraz prokuratora generalnego. Przedmiotem skargi może być zbyt długa procedura rozpatrywania sprawy, uzyskanie błędnych lub niedokładnych informacji, odmowa udzielenia informacji oraz decyzja podjęta niezgodnie z obowiązującym prawem.

Różne formy funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

W wielu krajach istnieje nie jeden, a kilku rzeczników o wyspecjalizowanych funkcjach lub wydzielonym terytorium działania, np. na Węgrzech – Rzecznik ds. ochrony danych osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik ds. mniejszości narodowych i etnicznych. W Kanadzie działa 9 rzeczników na szczeblu prowincji (terytorium), nie ma natomiast Rzecznika na szczeblu federalnym. Dodatkowo, istnieją następujące stanowiska: Komisarz ds. Informacji[21] (*Information Commissioner*) oraz Komisarz ds. Prywatności (*Privacy Commissioner)*[20]. W USA każda gmina, hrabstwo czy stan mogą powołać własnego rzecznika, zrzeszonego w Narodowym Związku Rzeczników Praw Obywatelskich (*United States Ombudsman Association USOA)*[22]. W Wielkiej Brytanii i Irlandii jest około 20 różnych ombudsmanów (rzeczników), skupionych w jednym stowarzyszeniu *British and Irish Ombudsman Association*[23] (które powstało w 1993 r.). Łączy ich to, że rozpatrują skargi obywateli na niewłaściwe działanie pewnych instytucji z sektora publicznego lub prywatnego. Ich usługi są darmowe. Generalnie ich działalność polega na włączeniu się w proces skargi na końcu, po tym, jak instytucja czy organizacja zaskarżona miała okazję do rozpatrzenia zażalenia. W 1967 r., powstał urząd Rzecznika Parlamentarnego (*Parliamentary Commissioner for Administration – Parliamentary Ombudsman*). Inni rzecznicy – dla różnych sfer sektora publicznego – zostali powołani do końca lat 70., w tym rzecznik samorządu lokalnego (*Local Government Ombudsman*).

Rzecznicy powoływani są przez parlamenty (Dania, Szwecja) lub inne organy centralne i przed nimi odpowiadają.

Najczęściej składają raporty do parlamentu – zarówno roczne, jak i dotyczące poszczególnych spraw. W Irlandii Biuro Rzecznika[24] publikuje *Przewodnik po najlepszych praktykach administracyjnych dla urzędników publicznych*[25] (*Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants*), który daje zalecenia, w jaki sposób urzędnicy powinni zachowywać się w urzędzie (por. Załącznik 10).

Rzecznik dla samorządu terytorialnego

Znane są przykłady utworzenia instytucji rzeczników dla samorządu terytorialnego. W Wielkiej Brytanii jest obecnie 3 rzeczników samorządu lokalnego (*Local Government Ombudsmen*)[26], dla różnych regionów kraju.

20. Odpowiednik Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Zadania rzecznika samorządu lokalnego

Ich zadaniem jest badanie przypadków niewłaściwego działania władz lokalnych w takich dziedzinach, jak planowanie, edukacja, usługi socjalne, budownictwo, ochrona konsumenta, podatki, itp. (przykładowy formularz skargi do rzecznika samorządu lokalnego – por. Załącznik 6). Niewłaściwym działaniem może być: nieuzasadnione opóźnienie w podjęciu decyzji, zastosowanie niewłaściwych procedur, stronniczość, nieuprzejmość, celowe udzielanie mylących lub niekompletnych informacji, odmowa udzielenia wyjaśnień. W przypadku stwierdzenia zasadności zażalenia, rzecznicy zapewniają zadośćuczynienie. Może nim być zmiana procedur, finansowe zadośćuczynienie za poniesione szkody lub przeprosiny. Po zakończeniu dochodzenia rzecznik zwykle sporządza raport, w którym streszcza przebieg sprawy i rekomenduje zmiany na przyszłość. Rzecznicy także zapewniają doradztwo w dziedzinie sprawnej administracji w samorządzie lokalnym. Od 1989 r. rzecznicy samorządu lokalnego wydają opracowania na temat najlepszych praktyk w administracji lokalnej, oparte na ich doświadczeniach zebranych w trakcie pracy. Do tej pory wydano 6 takich publikacji, dotyczących m.in. informowania o sposobach wnoszenia zażaleń, a także gospodarowania ziemią, czy komunalnym budownictwem mieszkaniowym. Co roku publikowane są też zbiory opisów rozpatrywanych spraw i roczne raporty zbiorcze z działalności rzeczników. W okresie sprawozdawczym 2001/2002 złożono ponad 19 000 skarg do rzeczników. Na stronie internetowej rzecznika wszystkie te raporty i informacje praktyczne są dostępne, także w wersjach językowych dla mniejszości etnicznych i narodowych. Materiały te można również uzyskać bezpłatnie w biurze rzecznika, także w wersjach dla niewidomych.

Swoboda określania zagadnień, podejmowanych w imieniu mieszkańców przez Rzecznika w samorządzie terytorialnym w USA jest bardzo duża. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Stanu Alaska (*Alaska's Ombudsman*)[27] podejmuje działania w 16 różnych obszarach, między innymi bada, czy pracownicy agencji stanowych działają zgodnie z prawem, czy proces rekrutacji został właściwie przeprowadzony, itp. Po rozpatrzeniu wniosku Rzecznik opracowuje raport, wyniki inspekcji przesyłane są zainteresowanym osobom. Skrytykowane agencje stanowe lub gminy nie muszą zastosować się do wytycznych Rzecznika, ale zazwyczaj to czynią. W niektórych stanach, małe jednostki samorządu lokalnego, w miejsce własnego Rzecznika Praw Obywatelskich, kontraktują usługi stanowego Rzecznika Praw Obywatelskich (np. w stanie Alaska).

2.5. Ramy prawne

Ramy prawne systemu infrastruktury etycznej stanowią zbiór przepisów prawa i regulacji, wyznaczających standardy zachowania dla pracowników sektora publicznego oraz określających sposoby badania i ścigania wykroczeń. Ten element pełni funkcję kontrolną w systemie.

Regulacje prawne dotyczące korupcji i konfliktu interesów

W skład wymienionych przepisów wchodzą przede wszystkim zapisy antykorupcyjne w kodeksie karnym i w innych przepisach, mające zastosowanie do wszystkich obywateli oraz ustawy i regulacje dotyczące, np. konfliktu interesów, skierowane do pracowników sektora publicznego. Ramy prawne ustanawiają ograniczenia dla pracowników sektora publicznego i definiują sankcje za

ich przekroczenie oraz przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości działania administracji (także przez ustawy o dostępie do informacji).

Badania i analizy materiałów, w szczególności opracowań OECD, wskazują na funkcjonowanie w tych państwach różnorodnych regulacji prawnych dotyczących korupcji oraz sankcji za jej popełnienie. Zazwyczaj korupcja jest określana bardzo ogólnie w przepisach prawa karnego. W szczegółowych regulacjach – mających zastosowanie do urzędników publicznych – powszechnie określa się korupcję czynną, bierną, bezpośrednią, pośrednią bądź zamierzoną oraz stronniczość przy podejmowaniu decyzji i nadużycie stanowiska, bądź publicznego zaufania jako czyny podlegające sankcjom karnym.

Regulacje dotyczące korupcji w krajach OECD

Korupcja wśród urzędników publicznych jest karana we wszystkich państwach OECD.

Standardy zachowań urzędników publicznych w analizowanych krajach są określone w różnego rodzaju regulacjach – w większości ustanowiono ramy prawne tych standardów. Przepisy prawne dotyczące zachowania etycznego znajdują się w konstytucjach, ustawach o służbie publicznej, kodeksach postępowania administracyjnego, kodeksach pracy, specjalnych kodeksach postępowania, a także regulacjach dotyczących: postępowania dyscyplinarnego, konfliktu interesów oraz zatrudnienia po zakończeniu służby publicznej. Kodeksy etyczne lub kodeksy służby cywilnej są regulacją stosowaną w ponad jednej trzeciej państw OECD. Innymi regulacjami są ustawy dotyczące samorządu terytorialnego, zawierające zapisy związane z zagadnieniami etycznymi.

Standardy zachowań urzędników publicznych

Tabela 2
Źródła standardów postępowania urzędników publicznych

Forma	Kanada	Czechy	Dania	Francja	Niemcy	Węgry	Irlandia	Szwecja	Wielka Brytania	USA
Ustawy, regulacje, akty prawne	x	x	x	x	x	x				x
Kodeksy postêpowania, kodeksy etyczne, kodeksy s³u¿by cywilnej	x			x					x	
Poradniki, wskazówki, dyrektywy	x		x	x	x		x		x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Zarówno międzynarodowe, jak i krajowe badania pokazują, że Dania i Szwecja znajdują się wśród najmniej skorumpowanych krajów świata.

W powszechnej opinii stało się to możliwe dzięki otwartości i przejrzystości systemu administracji publicznej. Dodatkowo tradycja, wysoki poziom kultury zawodowej i pragmatyczny model zarządzania sektorem publicznym kształtują postawy etyczne wśród urzędników. W zakresie działań antykorupcyjnych w tych krajach **dominują działania prewencyjne**, a liczba regulacji antykorupcyjnych jest bardzo niewielka i ogranicza się do zapisów w ustawach i regulacjach dotyczących administracji publicznej i samorządu terytorialnego. Ponadto, kodeks karny zawiera zapisy antykorupcyjne, także w następujących krajach: Kanada, Irlandia, Francja, Wielka Brytania, Niemcy i Węgry.

Kraje najmniej skorumpowane

Tabela 3
Zakazy i ograniczenia prawne dla urzędników publicznych

Zakazy i ograniczenia	Kanada	Czechy	Dania	Francja	Niemcy	Węgry	Irlandia	Szwecja	Wielka Brytania	USA
Naruszenie poufnoœci, nieuprawnione wykorzystanie poufnych informacji s³u¿bowych, nadu¿ycie danych osobowych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Niegospodarnoœæ w dysponowaniu œrodkami finansowymi i mieniem	x	x	x	x	x	x		x		x
Handlowanie wp³ywami, wywieranie wp³ywu w zamian za korzyœci	x		x	x	x	x	x			x
Ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej pracy i pracy w sektorze prywatnym		x	x	x	x		x			x
Sk³adanie fa³szywych oœwiadczeñ wprowadzaj¹ cych w b³ d zwierzchników, zmienianie lub fa³szowanie dokumentów s³u¿bowych				x	x		x			x
Zakaz przyjmowania prezentów i czerpanie korzyœci		x	x		x		x	x	x	x
Fa³szowanie wyborów	x	x				x	x	x	x	
Wp³ywanie na przebieg procedur przetargowych lub ich utrudnianie				x	x			x		x
Ograniczenia dzia³alnoœci politycznej					x		x			x
Dyskryminacja					x		x		x	x
Udzia³ w strajkach					x					x
Odmowa wykonania polecenia s³u¿bowego, samowolne opuszczenie stanowiska pracy					x					
Nepotyzm					x					x
Stosowanie represji wobec osób, które w interesie publicznym informuj¹ o niew³aœciwym postêpowaniu urzêdników						x		x		x
Nielegalne wzbogacenie siê		x								

Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Wśród ustaw dotyczących korupcji i jej przejawów można wymienić brytyjskie ustawy: o zachowaniach korupcyjnych jednostek publicznych z 1889 r. oraz o zapobieganiu korupcji z 1916 r., francuską Ustawę o przejrzystości finansowej życia publicznego i Ustawę o zapobieganiu korupcji i przejrzystości transakcji gospodarczych i procedur publicznych.

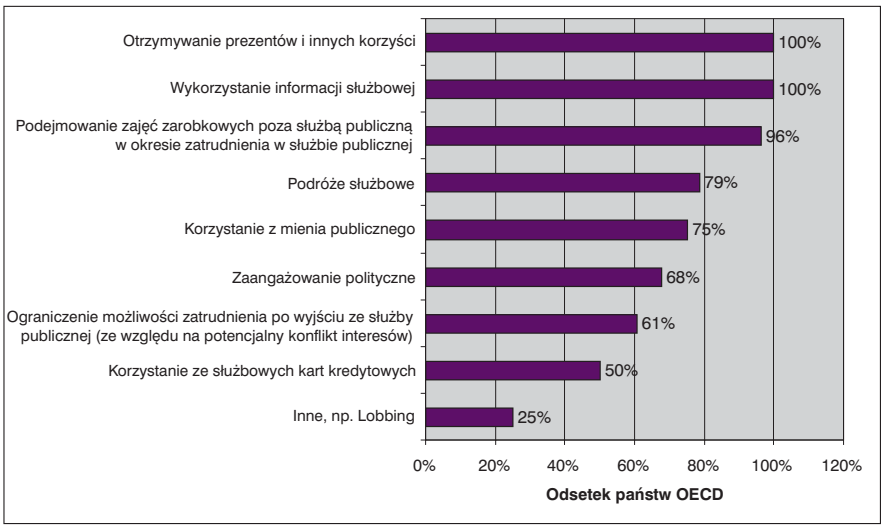
Ustawy dotyczące administracji publicznej

Do ram prawnych infrastruktury etycznej zalicza się także ustawy dotyczące administracji publicznej, np. kanadyjska Ustawa o tajemnicy służbowej i Ustawa o relacjach kadrowych w służbie publicznej, szwedzka Ustawa o administracji publicznej[28], irlandzka Ustawa o zarządzaniu sektorem publicznym z 1997 r., Ustawa o statusie prawnym urzędników służby cywilnej oraz Ustawa o procedurach w administracji publicznej na Węgrzech, czeskie ustawy: o konflikcie interesów oraz o nagannym zachowaniu funkcjonariuszy publicznych.

Niemiecka służba cywilna

Konstytucja niemiecka mówi o podstawowych kryteriach, umożliwiających przystąpienie do administracji publicznej, chroni prawa urzędników publicznych i określa ich szczególne obowiązki wobec państwa. Dla urzędników niemieckiej służby cywilnej ogólne przepisy regulujące warunki i zasady postępowania określone są w ustawach oraz rozporządzeniach. Dla pozostałych pracowników administracji publicznej standardy zapisane są również w umowach zbiorowych.

Schemat 5
Czynności regulowane przez standardy postępowania w krajach OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Regulacje etyczne dla samorządu terytorialnego

Specjalne regulacje etyczne dla **samorządu terytorialnego** funkcjonują w wielu badanych krajach. We Francji Ustawa z 1994 r. dotycząca nominacji w służbie publicznej (w tym terytorialnej) ustala także powołanie „komisji etycznej" (*Commission de déontologie*)[29] na każdym z trzech poziomów służby cywilnej. Urzędnicy publiczni, którzy opuszczają służbę publiczną na stałe lub czasowo, nie mogą sprawować funkcji w sektorze prywatnym lub określonych jednostkach sektora publicznego, których objęcie może skutkować wystąpieniem konfliktu interesów. Kodeks wyborczy nakłada zakaz wybieralności na radnego (dotyczy osób pełniących niektóre funkcje, np. prefekta, urzędników państwowych, członków regionalnych izb obrachunkowych, pracowników samorządowych w swojej gminie) oraz zasadę niełączenia mandatów (w więcej niż jednej gminie).

W Szwecji, Irlandii i w Wielkiej Brytanii[30] ustawy **o samorządzie terytorialnym** zawierają zapisy dotyczące zagadnień etycznych i standardów etycznych w samorządzie. Wspomniana już brytyjska ustawa o samorządzie terytorialnym wprowadza instytucję komisji etycznej i urzędników ds. etyki w każdej jednostce samorządu lokalnego.

Niektóre ustawy już w nazwie zawierają odniesienia do etyki i służby publicznej. Irlandzka Ustawa o etyce w urzędzie publicznym[31] z 1995 r. (znowelizowana w 2001 r. – Ustawa o standardach w urzędzie publicznym) odnosi się do niektórych zagadnień etycznych dotyczących wyższych urzędników służby cywilnej, przedstawicieli rządu, instytucji publicznych, polityków oraz menedżerów sfery publicznej. Podstawowym aktem prawnym w USA, regulującym zagadnienia etyczne w służbie publicznej jest Ustawa o etyce[32].

Konwencje międzynarodowe

Ponadto w rozpatrywanych krajach przestrzega się zobowiązań wynikających z międzynarodowych regulacji i konwencji ratyfikowanych przez nie, np. Konwencja OECD dotycząca przekupstwa zagranicznych urzędników publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

Prawo spełnia ważną rolę w systemie infrastruktury etycznej, definiując minimalne standardy postępowania i ustanawiając sankcje w przypadku wykroczeń, jest jednak **mało elastycznym narzędziem**, służy bowiem przede wszystkim do wytyczenia **nieprzekraczalnych granic**, stojąc na straży określonego **minimum etycznego**. Regulacje i kontrola stanowią warunek konieczny (zarządzania w oparciu o przestrzeganie norm prawnych i etycznych – *compliance-based ethics management*), lecz niewystarczający do utrzymania etyki zawodowej. Musi on zostać uzupełniony mechanizmami zarządzania etycznego opartymi na zasadach moralnych (*integrity-based ethics management*) czyli kodeksami etycznymi, szkoleniami i innymi formami doradztwa i motywacjami[21], o czym będzie mowa w dalszej części poradnika.

2.6. Odpowiedzialność i kontrola

Systemy kontrolne w administracji publicznej

Wzrost oczekiwań społecznych wobec działań administracji publicznej jest szczególnie widoczny w zwiększonej przejrzystości jej działania. Obywatele bardziej świadomi mechanizmów funkcjonowania administracji mogą lepiej kontrolować jej działalność. Pracownicy administracji publicznej ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie swoich obowiązków zarówno przed wybieralnymi przedstawicielami społeczeństwa, jak i przed organami sprawującymi nadzór i kontrolę nad działalnością administracji publicznej. W ramach systemów kontroli wewnętrznej i kontroli zewnętrznej istnieją procedury zgłaszania informacji o wykroczeniach – działaniach korupcyjnych i zachowaniach nieetycznych (w tym także tzw. *whistle-blowing*). Generalnie, rolą kontroli w systemie infrastruktury etycznej jest zapobieganie działaniom nieetycznym przez zwiększanie prawdopodobieństwa wykrycia wykroczeń.

2.6.1. Mechanizmy przejrzystości

Jednym z narzędzi, stosowanych w celu minimalizowania możliwości konfliktu interesów oraz wykrywania przypadków nielegalnego wzbogacania i przeprowadzenia ewentualnej procedury dyscyplinarnej jest ujawnianie stanu majątkowego.

---

21. J. Bertok *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, w: „Służba Cywilna” nr 2, 2001.

Niemal wszystkie kraje OECD wprowadziły obowiązek ujawniania stanu majątkowego funkcjonariuszy publicznych, wyjątkiem jest Dania.

Ujawnianie stanu majątkowego

Obowiązkowi ujawniania stanu majątkowego podlegają funkcjonariusze publiczni, zajmujący kluczowe stanowiska w strukturach państwa, tacy jak: parlamentarzyści (np. w Irlandii), ministrowie i członkowie gabinetów (np. we Francji), sekretarze stanu, prezydent, wiceprezydenci i kandydaci w wyborach (np. w USA). W większości krajów (np. w Szwecji) temu obowiązkowi podlegają też urzędnicy niższego szczebla administracji publicznej, w tym samorządowej oraz lokalni politycy (merowie, burmistrzowie, radni). Wymóg zawsze dotyczy stanowisk ocenianych jako podatne na korupcję, więc zasady ujawniania mogą dotyczyć konkretnych stanowisk lub służb, np. tych, których praca związana jest z działalnością finansową (zarządzaniem długiem, kontraktami i zamówieniami publicznymi, administracją podatkową, audytem). Obowiązek złożenia deklaracji i zgłoszenia konfliktu interesów może też dotyczyć najbliższej rodziny pracownika lub polityka (Wielka Brytania, Irlandia).

W większości krajów deklaracje majątkowe (por. Załączniki 7, 8) zawierają następujące informacje o urzędniku lub polityku (lub ich rodzinie):

- posiadany majątek (aktywa i zobowiązania),
- źródła i wysokość dochodów,
- zajmowane równolegle stanowiska,
- prezenty,
- kredyty,
- poprzednie/planowane miejsca pracy.

W niektórych krajach wymaga się ponadto informacji o otrzymanych darowiznach, sponsorowanych podróżach, udziałach w spółkach, nieruchomościach, akcjach i lokatach kapitału oraz wynagrodzeniach powyżej określonego poziomu przed rozpoczęciem pracy w służbie publicznej (np. w USA jest to 5 000 USD).

W rozpatrywanych krajach deklaracje majątkowe składane są:

- w momencie podejmowania pracy w służbie publicznej,
- corocznie,
- w momencie zaistnienia istotnych zmian w statusie majątkowym,
- przy odchodzeniu ze służby publicznej,
- inne ustalenia.

Status informacji pochodzących z deklaracji majątkowych

W niektórych krajach informacje o statusie majątkowym są poufne (Wielka Brytania), a w innych są publikowane (biuletyn urzędowy, internet). Publikacja może dotyczyć niektórych stanowisk (Francja), czasem potrzebna jest na to zgoda osoby zainteresowanej. Gromadzeniem deklaracji i prowadzeniem rejestrów zajmują się wyspecjalizowane instytucje, np. Rządowe Biuro ds. Etyki w USA czy kanadyjski Komisarz ds. Etyki (*Ethics Counsellor*). Dostęp do deklaracji jest ograniczony, mają go tylko przełożeni i menedżerowie lub instytucje kontrolne.

Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej i łączenia stanowisk

Procedury przeciwdziałające stronniczości urzędników zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej w Szwecji dotyczą w dużej mierze: ograniczenia prawa prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej przez urzędników, o ile koliduje ona z obowiązkami zawodowymi oraz wyłączenia pracownika z prowadzenia danej sprawy, w razie podejrzenia, że jego decyzja będzie stronnicza. Szwedzka Agencja Pracowników Rządowych opublikowała ulotkę pt. „Działalność dodatkowa" (*Arbetsgivarverbets circular* 1996: A 15). W ulotce tej, skierowanej do wszystkich agencji, podawane są wyczerpujące informacje dotyczące przepisów prawa regulujących kwestię działalności dodatkowej.

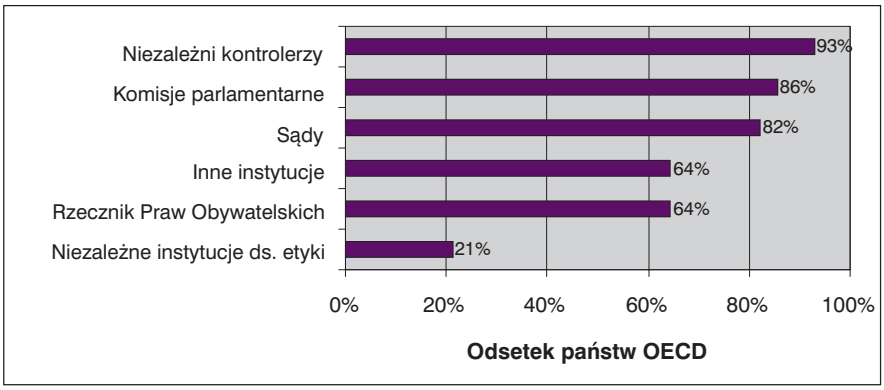
W USA wypełnienie formularzy oświadczeń, zawierających szereg szczegółowych pytań, wymagane jest przed objęciem stanowiska, po zakończeniu roku kalendarzowego oraz po opuszczeniu zajmowanego stanowiska. W Kanadzie za niedopełnienie obowiązku złożenia deklaracji przewidziano kary, np. odpowiedzialność finansową, cywilną lub nawet karną. Przykładem kary za niedopełnienie obowiązku ujawnienia sytuacji majątkowej może być niewypłacenie pensji, do momentu złożenia poprawnie wypełnionej deklaracji.

2.6.2. Instytucje sprawujące kontrolę nad administracją

Wszystkie kraje OECD posiadają instytucje sprawujące niezależną kontrolę nad administracją. Większość krajów wykorzystuje władzę ustawodawczą (parlament) do dokonywania przeglądu działalności administracji. Innym powszechnie wykorzystywanym narzędziem są niezależne audyty, działalność rzecznika praw obywatelskich lub kontrole prowadzone przez wyspecjalizowane jednostki czy służby.

Poniższy schemat przedstawia zestawienie zbiorcze instytucji kontrolnych w krajach OECD według ich typów.

Schemat 6
Niezależne instytucje sprawujące kontrolę nad administracją



Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Specjalne instytucje ds. etyki w służbie publicznej

W analizowanych krajach funkcjonuje większość z przedstawionych na powyższym schemacie rozwiązań. Specjalne instytucje ds. etyki w służbie publicznej, które funkcjonują równolegle do wymienionych na schemacie, utworzono w 4 krajach: we Francji, Kanadzie, Irlandii i USA. Ponadto, w analizowanych krajach istnieją służby lub jednostki mające uprawnienia do kontroli poszczególnych obszarów funkcjonowania administracji publicznej, np.:

- Międzyministerialna Misja ds. Badania Zamówień Publicznych (*Mission interministerielle d'enquęte sur les marchés*) oraz Centralna Komisja ds. Zamówień Publicznych (*Commission centrale des marchés*) we Francji,
- Komisarze ds. Służby Cywilnej (*Civil Service Commissioners*), Komisarz ds. Zatrudnienia Publicznego (*Commissioner for Public Appointments*) oraz Apelacyjna Rada Służby Cywilnej (*Civil Service Appeal Board*) w Wielkiej Brytanii.

We wszystkich krajach istnieją procedury i zapisy dotyczące powiadamiania agencji odpowiedzialnych za niezależną kontrolę działań służby publicznej. W Kanadzie informuje się, np. o sprzeniewierzeniu funduszy, albo drogą skargi do komisji parlamentarnej, albo do Audytora Generalnego (*Auditor General*).

Organami kontroli w Niemczech są Federalny Prokurator Dyscyplinarny, komisarze ds. ochrony informacji.

2.6.3. Kontrola parlamentu nad administracją

Wśród instytucji sprawujących **niezależną kontrolę** nad administracją w większości krajów znajduje się **parlament** (kongres) lub jego komisje. Komisje parlamentarne ds. kontroli administracji mogą być stałe (Parlamentarna Komisja Budżetu Państwa w Danii) lub specjalne (*ad hoc committees*) o uprawnieniach, np. śledczych, czego przykładem są komisja węgierska lub specjalna komisja ds. korupcji we Francji (powołana w 1994 r.). Ponadto, w Wielkiej Brytanii funkcjonują niezależni, zewnętrzni kontrolerzy odpowiadający przed Parlamentem, a raporty z audytów typu *value for money* przygotowane przez Krajowy Urząd Kontroli (*National Audit Office*) są prezentowane na forum Parlamentu.

Komisje parlamentarne

W Irlandii Ustawa o komisjach parlamentarnych z 1997 r. powierza komisjom parlamentarnym prawo wzywania i przesłuchiwania świadków. W skład Komisji ds. Urzędów Publicznych[33] (*Public Offices Commission*), mającej prawo prowadzenia spraw korupcyjnych, wchodzą m.in. sekretarze parlamentarni.

W Szwecji, Komisje Parlamentarne[34] nadzorują – jako jedna z gałęzi parlamentarnej kontroli władzy wykonawczej – stosowanie praw i innych przepisów w służbie publicznej. Z podstawowych instrumentów kontroli parlamentarnej w kwestiach antykorupcyjnych największe znaczenie ma działalność Rzecznika Praw Obywatelskich i Audytorów Parlamentarnych (*Riksdagens revisorer*[35]). Mianowany przez szwedzki Parlament Rzecznik sprawdza, na ile sądy oraz władze szczebla centralnego i lokalnego wywiązują się z powierzonych im zadań. Powołani na mocy konstytucji Audytorzy Parlamentarni kontrolują wszystkie formy aktywności państwa, oceniają wydajność i efektywność instytucji państwowych. Raporty pokontrolne zawierające propozycje uspraw-

nień w badanych obszarach przedstawiane są na forum Parlamentu i podlegają procedurze stosowanej w procesie legislacyjnym innych aktów. Po zaopiniowaniu przez stałe komisje raport Audytorów Parlamentarnych staje się podstawą debat.

W USA, w systemie ogólnego nadzoru ze strony rządu i Kongresu kluczową rolę odgrywają Kongres/Komisja Kongresu oraz niezależni, zewnętrzni audytorzy, podlegający Kongresowi.

2.6.4. Przykładowe instytucje kontroli i audytu

Instytucje kontroli państwowej spełniają istotną rolę w systemie zapobiegania i walki z korupcją. Chociaż zakres ich przedmiotowych i podmiotowych uprawnień jest zróżnicowany w poszczególnych państwach, to wszystkie instytucje są niezależne oraz prowadzą działalność kontrolną w podobny sposób – zgodnie z międzynarodowymi standardami. Priorytetem ich działań jest kontrola finansowa. Zgodnie ze standardami organy kontroli państwowej mają uprawnienia i realizują zadania mające na celu zapobieganie i walkę z korupcją.

Najwyższe organy kontroli

Brytyjski Krajowy Urząd Kontroli (*National Audit Office*) jest profesjonalną instytucją kontrolną – przeprowadza kontrole finansowe dotyczące realizacji zadań w sferze publicznej. Urząd koncentruje się na kontroli finansowej oraz audytach typu *value for money*. Instytucja ta cieszy się dużym zaufaniem i prestiżem, a jej ustalenia z reguły są uwzględniane w działalności instytucji kontrolowanych. Dla samorządu lokalnego odpowiednią instytucją kontrolną jest Komisja Kontroli (*Audit Commission*)[36]. Ponadto, każdy urząd centralny i lokalny posiada wewnętrzną jednostkę kontrolną. Zewnętrzne kontrole prowadzone są co roku, a raporty z kontroli są zawsze publikowane.

Krajowy Urząd Kontroli Danii (*Rigsrevisionen*)[37] jest instytucją niezależną, prowadzącą kontrolę budżetu państwa i funduszy państwowych. Urząd ma również dostęp do budżetów instytucji państwowych oraz wszystkich instytucji, w których państwo zainwestowało środki. Urząd wyznacza wewnętrzne wytyczne kontroli. Raporty pokontrolne są publikowane. Nie istnieją szczegółowe procedury, czy mechanizmy zawiadamiania instytucji odpowiedzialnych za niezależną kontrolę działalności publicznej o popełnieniu wykroczenia.

Izba Obrachunkowa we Francji (*Cour de Comptes*)[38] wykonuje inspekcje: obligatoryjne (na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności jest uprawniona do kontroli ministerstw, agencji, krajowych instytucji publicznych, urzędów ubezpieczeń społecznych i publicznych korporacji) oraz fakultatywne (o przeprowadzeniu których decyduje sama Izba). Kontrole te obejmują z reguły instytucje wykorzystujące środki publiczne, np.:

- organizacje sektora prywatnego otrzymujące wsparcie ze strony sektora publicznego,
- organizacje charytatywne założone ze składek obywateli,
- instytucje otrzymujące fundusze Unii Europejskiej,
- firmy sektora prywatnego, w których prawa głosu lub kapitał są udziałem wymienionych wyżej instytucji publicznych (podlegających obowiązkowym inspekcjom).

Podobne zadania realizuje szwedzka Państwowa Izba Kontroli (*Riksrevisionsverket*)[39].

Kanadyjski Audytor Generalny (*Auditor General*) sprawuje kontrolę nad finansowymi operacjami administracji rządowej. Jego pozycja prawna, jak również prestiż społeczny powodują, że jego działania stanowią bardzo cenny wkład w budowanie zarządzania opartego na przejrzystości i wysokich walorach etycznych. Sporządza on m.in. raporty na temat realizowanych przez swój urząd zadań i raporty dotyczące wywiązywania się jednostek z wymogu dostarczania stosownych informacji. W swoich raportach może on zwrócić uwagę Izby Gmin na sprawy, które jego zdaniem wymagają szczególnej uwagi, włączając w to następujące przypadki:

- niewłaściwie prowadzona księgowość, nieodpowiednio rozliczone środki publiczne lub nie wpłacone na Fundusz Dochodów Skonsolidowanych (*Consolidated Revenue Fund*),
- nieodpowiednio przechowywane akta lub zastosowanie niewłaściwych wytycznych czy procedur dotyczących: kontrolowania wykorzystania własności publicznej, zabezpieczenia efektywnej oceny szacowania, gromadzenia i właściwego podziału dochodu, wydatkowania środków publicznych,
- wydatki niezgodne z ich przeznaczeniem (uchwalonym przez Parlament),
- nieefektywne lub niegospodarne wydatkowanie środków publicznych,
- brak odpowiednich procedur oceny i raportowania efektywności realizacji przedsięwzięć publicznych,
- wydatkowanie środków publicznych bez uwzględnienia kwestii ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Podstawowe znaczenie w amerykańskim systemie audytu finansowego odgrywa Główny Inspektor. Pełni on podobne funkcje, jak kanadyjski Audytor Generalny.

Organem kontroli finansowej w administracji centralnej Irlandii oraz innych instytucji publicznych i prywatnych, których ponad połowa dochodu pochodzi ze środków publicznych, jest Kontroler i Audytor Generalny (*Comptroller and Auditor General*). Nie kontroluje jednostek samorządu terytorialnego. Proponuje on Komisji Rachunków Publicznych (*Committee for Public Accounts*) Izby Reprezentantów (*Dáil Éireann*) obszary kontroli i podejmuje ostateczną decyzję na podstawie opinii Komisji.

Kontrolą finansową jednostek samorządu terytorialnego zajmuje się zewnętrzna jednostka – Komisja ds. Audytu w Samorządzie Terytorialnym (*Local Government Audit Service*), która przeprowadza audyty zgodnie z Kodeksem Praktyki Audytu w Samorządzie Terytorialnym (*Code of Local Government Audit Practice*), określając standardy zarządzania finansowego i odpowiedzialności, a także przeprowadza audyty typu *value for money*.

Irlandzkie Biuro Wyceny

Interesującym rozwiązaniem instytucjonalnym jest irlandzkie Biuro Wyceny (*Valuation Office*), działające pod egidą Ministerstwa Finansów. Na wniosek ministerstw i innych jednostek publicznych wycenia ono nieruchomości – w celu sprzedaży, kupna lub wynajęcia. Dotyczy to również wycen dla samorządu terytorialnego, np. do celów podatkowych. Funkcjonowanie takiej insty-

tucji utrudnia wszelkiego rodzaju zaniżanie lub zawyżanie wartości przy nabywaniu lub zbywaniu nieruchomości.

W Czechach, w każdej instytucji publicznej istnieją wydziały kontroli wewnętrznej. Ich forma i zakres działania zależne są od charakteru instytucji. Przykładowo, w Ministerstwie Finansów kontrola wykonywana jest przez wyspecjalizowaną komórkę wewnętrzną, wydział inspekcji dyrektora generalnego oraz wydziały kontroli w terytorialnych oddziałach ministerstwa. Podobne wydziały kontroli wewnętrznej funkcjonują w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ich istnienie jest wymogiem ustawowym. W pozostałych urzędach centralnych, np. w Czeskim Urzędzie Statystycznym, funkcjonowanie organów kontroli wewnętrznej oparte jest na procedurach regulaminu wewnętrznego. Kontrola tego typu jest wykonywana corocznie lub w zależności od rzeczywistych potrzeb danej instytucji.

2.6.5. Systemy kontroli wewnętrznej

W niemal wszystkich krajach OECD prowadzona jest wewnętrzna kontrola, która pozwala menedżerom rozpoznać i ujawnić sytuacje sprzyjające korupcji. Głównymi celami kontroli wewnętrznej jest wykrycie oraz zidentyfikowanie źródeł wykroczeń i nieprawidłowości, przede wszystkim korupcji i oszustwa.

Kontrola wewnętrzna

Protokoły pokontrolne zawierają szczegółowe zalecenia dotyczące poprawy sytuacji. Zwykle kontrola wewnętrzna dotyczy aspektów finansowych i jakości zarządzania. Szczególną rolę we właściwym zarządzaniu zasobami publicznymi ma kontrola korzystania z mienia publicznego. W państwach OECD dominują dwa modele: tworzenie ram prawnych lub wzmacnianie już istniejących środków prawnych kontroli wewnętrznej.

Kontroli wewnętrznej towarzyszy zazwyczaj nadzór zewnętrzny. Zewnętrzne organy kontroli odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu i doskonaleniu systemu kontroli wewnętrznej. W większości krajów przeprowadzane są coroczne przeglądy.

Dostęp do sprawozdań pokontrolnych jest różny w poszczególnych krajach. Zwykle otrzymują je instytucje poddane kontroli (kierownictwo, audytorzy w departamencie, pracownicy, których objęło dochodzenie) oraz zewnętrzne organy nadzoru takie, jak np. Najwyższa Izba Kontroli i osoby pełniące najwyższe funkcje w państwie (ministrowie, parlamentarzyści itp.). W kilku państwach (m.in. w USA) **również obywatele mają dostęp do sprawozdań pokontrolnych.**

Kontrola przeprowadzana w administracji niemieckiej posiada charakter prewencyjny oraz wspierając proces analizy, tworzy podstawę do budowania i stosowania instrumentów służących zwalczaniu zachowań i postaw korupcyjnych. Wykorzystywane są w niej następujące mechanizmy:

- wstępny audyt poleceń płatności: obowiązkowa ocena instrukcji przed uruchomieniem płatności,
- audyt wewnętrzny: ocena struktur, procedur i działań pod względem ich legalności, poprawności i zasadności (dla tych działań nie istnieją obowiązkowe procedury),
- administracyjna ocena i nadzór merytoryczny ze strony przełożonych,

– prawo podpisywania i wydawania poleceń – zapewnienie stosowania zasady „dwóch podpisów".

Kontrola zarządcza

W Danii, zarówno kontrola finansowa, jak i zarządcza są wykorzystywane przez menedżerów instytucji służby publicznej także w celu promowania etyki. Zauważa się zwiększone wykorzystanie instrumentów kontroli w duńskich organizacjach publicznych. Typowe zadania jednostek kontrolnych dotyczą:
– zapewnienia wartościowych informacji zarządom,
– analizy i oceny ryzyka,
– kontroli budżetu i jakości,
– kontroli realizacji zadań (monitoring).

Kontynuacja kontroli jest wymagana po to, aby wdrażać rekomendowane procedury usprawnień systemowych i innych. Kontrola wewnętrzna jest integralną częścią stałych procedur zarządczych. Obywatele mają prawnie zagwarantowany dostęp do dokumentów z kontroli. W praktyce raporty można wykorzystać do różnych celów, np. jako dokumentację dla Krajowego Urzędu Kontroli Danii lub jako tzw. „*best practices*" dla agencji publicznych.

W ramach wytycznych opracowanych przez rząd brytyjski (np. „Rachunkowość rządowa"), kadra zarządzająca w sektorze publicznym opracowuje i wdraża systemy kontroli wewnętrznej. Wszystkie urzędy posiadają jednostki kontroli wewnętrznej odpowiedzialne za audyt i raportowanie. System kontroli wewnętrznej powinien posiadać mechanizmy i procedury prewencyjne oraz naprawcze. Celem kontroli wewnętrznej jest identyfikacja nieprawidłowości oraz ich eliminowanie. Częstotliwość kontroli zależy od tego, jak oceniany jest stopień ryzyka w danym obszarze. Kierownicy jednostek kontroli wewnętrznej co roku składają raport na temat skuteczności systemu kontroli. Krajowy Urząd Kontroli ma dostęp do tych raportów.

2.6.6. Instytucje centralne uprawnione do badania korupcji w służbie publicznej

W omawianych krajach różne instytucje powołane są do prowadzenia dochodzenia w przypadkach nieetycznego zachowania oraz korupcji w służbie publicznej. W przypadku wykroczeń dyscyplinarnych, dochodzeniem zajmują się zainteresowane jednostki organizacyjne. W poważniejszych przypadkach, gdy doszło do przestępstwa, organem śledczym jest zwykle policja. Niektóre kraje posiadają wyspecjalizowane służby policyjne do walki z korupcją. Najczęściej jednak prowadzeniem dochodzenia w sprawach korupcji w służbie publicznej zajmuje się prokuratura. Instytucje dochodzeniowe z reguły podlegają parlamentowi lub rządowi.

W wielu krajach istnieją także instytucje o wyłącznej jurysdykcji do badania zjawisk nieetycznych i korupcyjnych w zakresie działania określonych urzędów i instytucji.

Pierwszą instancją do badania i ścigania zachowań nieetycznych w brytyjskiej administracji publicznej jest stosowny wydział macierzystej instytucji, jako pracodawca. W dochodzenie może być włączony albo wydział kontroli we-

Instytucje uprawnione do badania korupcji w administracji publicznej

wnętrznej, albo kadr, w zależności od natury wykroczenia. Jeśli sprawa ma charakter przestępstwa kryminalnego, wtedy dochodzenie prowadzi policja i prokuratura. Jeśli natomiast naruszenie zostało stwierdzone przez Krajowy Urząd Kontrolny, wtedy ten urząd prowadzi dalsze dochodzenie. Wykroczenia dyscyplinarne leżą w gestii naczelnika wydziału oraz przedstawiciela władz nadrzędnych i wydziału finansowego a Kodeks Zarządzania Służbą Cywilną (*Civil Service Management Code*) określa wszystkie szczegółowe procedury.

W Irlandii instytucjami uprawnionymi do badania korupcji są m.in. Komisja ds. Urzędów Publicznych, Minister Finansów (w jego gestii znajduje się Służba Cywilna), Kontroler i Audytor Generalny[40], Komisja ds. Stanowisk w Służbie Cywilnej oraz Administracji Lokalnej[41] (*Civil Service and Local Appointments Commissioners*), Komisja ds. Audytu w Samorządzie Terytorialnym, Rzecznik Praw Obywatelskich, Komisarz ds. Informacji.

Trybunał Śledczy (*Tribunal of Inquiry*) może zostać powołany przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej w sytuacji podejrzenia, że normy etyczne w działaniu administracji publicznej zostały naruszone. Trybunał Śledczy to jednoosobowy organ, którym jest wybrany sędzia Sądu Najwyższego. Jego zadaniem jest zebranie dowodów i ustalenie faktów. W posiedzeniach Trybunału uczestniczą prawnicy reprezentujący interes publiczny oraz strony postępowania. Po zebraniu dowodów Trybunał przedstawia Niższej Izbie Parlamentu raport z wyników śledztwa, a w przypadku stwierdzenia naruszenia norm etycznych kieruje wniosek o wszczęcie postępowania karnego[22] do Oskarżyciela Publicznego (*Director of Public Persecution*).

W kanadyjskim sektorze publicznym instytucjami zajmującymi się wyszukiwaniem oraz ściganiem korupcji są:

- Wewnętrzna Kontrola Wydziałowa (*Internal Departmental Audit*) i Kadry (*Personnel and Human Resources*) oraz inne jednostki wewnętrzne – nadzorują działania wydziałów,
- Kontroler Generalny – nadzoruje wszystkie działania służby publicznej,
- agencje centralne – doradzają urzędnikom administracji rządowej wyższego szczebla w kwestiach wykroczeń,
- Audytor Generalny[42] – kontroluje finansowe operacje administracji rządowej. Urząd ten podlega Parlamentowi i jest niezależny od rządu,
- komisje, departamenty, komisarze ds. etyki umocowani na szczeblu regionalnym, w strukturach władz prowincji. W administracji samorządowej nie ma wyspecjalizowanych komórek ds. etyki. Natomiast odpowiedzialność za m.in. rozwój polityki etycznej, wdrażanie kodeksów postępowania, opracowanie przewodników dotyczących konfliktu interesów spoczywa na komórkach organizacyjnych zajmujących się kadrami lub komórkach ds. prawnych (lub na obu jednocześnie),
- Królewska Kanadyjska Policja Konna (*Royal Canadian Mounted Policy*), utrzymywana przez rząd federalny, ściga wszystkie przypadki naruszenia

22. Łukasz Chimiak, *Instytucje kontroli etycznej w Irlandii,* materiały pokonferencyjne VII Konferencji Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej: Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?, Warszawa, 16 marca 2000 r.

prawa w Kanadzie, a także pomaga miejskim siłom policyjnym w śledztwach dotyczących poważnych przestępstw kryminalnych. Prowincje Ontario i Quebec mają własne siły policyjne.

Do instytucji zajmujących się wykrywaniem korupcji w czeskich urzędach publicznych zaliczyć należy policyjny wydział walki z korupcją i przestępczością gospodarczą, inspekcję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz inspekcję służb celnych. Urzędnicy podejrzani o korupcję odpowiadają przed urzędnikami śledczymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz prokuratorem publicznym. Instytucje te uprawnione są do postawienia w stan oskarżenia urzędnika podejrzanego o korupcję.

W Szwecji, prokuratorzy publiczni prowadzą sprawy dotyczące oskarżeń o działania przestępcze popełnione przez pracowników publicznych w sądzie powszechnym (w taki sam sposób, jak w przypadku innych przestępstw). Minister Sprawiedliwości, który jest apolitycznym urzędnikiem państwowym powoływanym przez rząd, reprezentuje Państwo jako Adwokat Generalny w sprawach dotyczących interesów państwa.

2.6.7. Procedury dyscyplinarne

W państwach OECD procedura dyscyplinarna stanowi część porządku prawnego. Obowiązkiem przełożonych pozostaje wykrywanie przypadków naruszenia regulaminu służby publicznej oraz stosowanie adekwatnych środków administracyjnych i dyscyplinarnych.

Procedury dyscyplinarne

Istnieją następujące rodzaje kar dyscyplinarnych:
- ostrzeżenie (ustne lub na piśmie), upomnienie, nagana,
- finansowe lub materialne obciążenie, np.: grzywna,
- zawieszenie wypłaty wynagrodzenia,
- obniżenie wynagrodzenia lub innych świadczeń,
- obniżenie emerytury (Niemcy),
- pozbawienie emerytury (Niemcy),
- obniżenie stopnia służbowego,
- ograniczenie możliwości awansowania, pozbawienie statusu urzędnika (Węgry),
- przeniesienie na niższe stanowisko, czasem połączone ze zmianą miejsca zamieszkania.

Instytucje i procedury utworzone w celu karania nagannego zachowania we francuskiej służbie publicznej są następujące:
- sankcja dyscyplinarna: stosuje ją instytucja, która zatrudniła urzędnika,
- sankcja kryminalna: stosują ją tylko władze sądownicze, postępowanie jest inicjowane przez urzędników publicznych, którzy posiadają informacje o prawdopodobnym przestępstwie, rząd lub urzędy publiczne.

2.6.8. Procedury umożliwiające zgłaszanie informacji o wykroczeniach (*whistle-blowing*)

Whistle-blowing

Większość spośród analizowanych krajów wprowadziła już obowiązek informowania przez urzędników publicznych o przypadkach nieetycznego zachowania i określiła procedury ich zgłaszania.

We Francji urzędnicy publiczni mają możliwość zgłaszania aktów korupcji, popełnionych przez innych urzędników do Centralnej Służby Antykorupcyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Problem *whistle-blowing* (nagłaśniania przewinień i nadużyć współpracowników za pośrednictwem ustalonych kanałów, np. media, wyspecjalizowane instytucje) stanowi obszar zainteresowania legislatorów amerykańskich. **W celu ochrony osób (*whistle-blowers*)**, informujących o przewinieniach innych, przed represjami w miejscu pracy, powołano w USA osobę Radcy Specjalnego (*Special Counsel*) oraz jego Biuro (*Office of Special Counsel)*[43]. Podstawowym zadaniem tego Biura jest ochrona pracowników administracji rządowej przed stosowanymi wobec nich represjami. Biuro ma prawo występowania do sądu o nakaz zabraniający agencjom federalnym stosowania środków represyjnych, takich jak: zwolnienia, degradacja, czy ostracyzm w środowisku pracy. Podobnie jak Rządowe Biuro ds. Etyki, Biuro Radcy Specjalnego ma dużą niezależność. Radcę Specjalnego powołuje Prezydent, po zaakceptowaniu kandydata przez Senat. Poprzez stronę internetową Biura istnieje możliwość złożenia doniesienia o nadużyciach. Biuro przekazuje zgłoszenie do przełożonego właściwej agencji, gdzie powinno zostać przeprowadzone postępowanie wyjaśniające. Dodatkowo, wszelkie aspekty ochrony osób informujących o wykroczeniach zawarto w ustawie *Whistleblower Protection Act (WPA) of 1989*.

Kanadyjski dokument „*Polityka dotycząca wewnętrznych zasad ujawniania informacji na temat wykroczeń w miejscu pracy*" opracowano w czerwcu 2001 r. (wszedł w życie w listopadzie 2001 r.). Dokument ten opisuje procedury ujawniania wykroczeń i zabezpieczenia dla osób, które takie informacje przekazują.

W Danii nie istnieją procedury dające urzędnikom publicznym możliwość informowania o aktach korupcji. Jednakże, zadaniem menedżerów jest nadzór nad personelem i raportowanie wykroczeń czy podejrzeń dotyczących korupcji. Urzędnicy, którzy donieśli o nieprawidłowościach mają zapewnioną ochronę przed zwolnieniem lub innymi formami represji. Obywatele posiadają zapewniony dostęp do specjalnych procedur, umożliwiających im ujawnienie wykroczeń popełnionych przez urzędników, takich jak skarga czy mechanizmy związane z działaniem Rzecznika Praw Obywatelskich.

W Szwecji nie istnieją procedury, nakładające na urzędników publicznych obowiązek zgłaszania wykroczeń lub informowania o podejrzeniach dotyczących korupcji wśród innych urzędników publicznych. Urzędnikom, którzy ujawnią wykroczenie nie gwarantuje się ochrony prawnej. Za pośrednictwem Komisarza Parlamentarnego obywatele mają dostęp do specjalnych procedur ujawniania wykroczeń popełnionych przez urzędników publicznych. Komisarz Parlamentarny publikuje raporty na temat prowadzonych przez siebie dochodzeń.

2.7. Kodeksy etyczne i kodeksy postępowania

WAŻNE !

Kodeks etyczny to katalog standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników samorządowych oraz wybieralnych przedstawicieli władz lokalnych. Kodeksy etyczne pełnią, przede wszystkim, **funkcję doradczą** w systemie infrastruktury etycznej. Pełnią również **funkcję kontrolną**, ponieważ formułują i upowszechniają standardy zachowań etycznych.

2.7.1. Kodeksy etyczne

WAŻNE !

Kodeks etyczny jest jednym z podstawowych instrumentów służących harmonizacji postępowania pracowników administracji publicznej z powszechnie uznawanymi wartościami i standardami etycznymi. Służy on również budowaniu efektywnej i przejrzystej administracji publicznej poprzez kształtowanie właściwych relacji urzędników z obywatelami.

Kodeks etyczny jest zbiorem zasad i wartości etycznych, wyznaczających standardy postępowania urzędników publicznych na rzecz realizacji szeroko rozumianego interesu publicznego.

Typowe zapisy kodeksu etycznego

Kodeks etyczny składa się zazwyczaj z zapisów odnoszących się do następujących kwestii:

- definicji grupy docelowej – grupy osób, do których jego zapisy są adresowane,
- umiejscowienia tej grupy w ramach określonej struktury administracyjnej,
- obowiązków urzędników wobec społeczeństwa (opinii publicznej) w zestawieniu z interesem prywatnym,
- ujawniania majątku, zasobów pieniężnych i innych walorów majątkowych urzędników,
- zachowania w sytuacji powstania konfliktu interesów,
- nadużywania władzy wynikającej z zajmowanej pozycji,
- wykorzystywania zasobów publicznych dla korzyści prywatnych,
- postępowania po zakończeniu pracy w sektorze publicznym i restrykcji związanych z podejmowaniem określonych zajęć,
- definiowania zachowań i sposobów, sytuacji lub postępowania naruszających kodeks,
- stosowania sankcji w przypadku naruszenia zapisów kodeksu.

BARDZO WAŻNE !

Z analizy zapisów kodeksów można wywnioskować, że **uniwersalnymi wartościami służby publicznej**, powszechnie przyjmowanymi w analizowanych kodeksach są: bezstronność, prawość, praworządność, rzetelność, lojalność, przejrzystość, skuteczność, równość, odpowiedzialność, sprawiedliwość, neutralność polityczna.

Większość analizowanych państw przyjęła i stosuje kodeksy etyczne służby publicznej, w których określa podstawowe wartości oraz zasady, jakimi należy kierować się w służbie publicznej (por. Załącznik 3).

Mechanizmy wprowadzania kodeksów etycznych

Sformułowane podstawowe wartości w zasadzie nie ulegają zmianom, chociaż kodeksy etyczne są poddawane weryfikacji i są okresowo uaktualniane.

W różny sposób poszczególne państwa rozwiązują zagadnienie umiejscowienia kodeksu etycznego w porządku prawnym. Część z nich (np. Norwegia) przyjęła rozwiązanie, w którym **kodeks etyczny jest częścią ustawy przyjmowanej przez parlament** (zwykle jest to ustawa o służbie publicznej). Z kolei, w wielu państwach kodeks etyczny ma charakter sektorowy – odnosi się do określonej grupy pracowników sektora publicznego lub określonych urzędów. W rozwiązaniu tym **kodeks etyczny** nie ma charakteru aktu prawnego i jest **wprowadzony jako rezolucja rządu**. W przypadku obu tych rozwiązań kodeks ma charakter **dokumentu wzorcowego**, na podstawie którego poszczególne urzędy sporządzają własne kodeksy.

Stosowanie kodeksu etycznego wyznaczają wewnętrzne zasady przyjmowane przez poszczególne urzędy (por. Załącznik 9) lub jego zapisy są wprost włączone do umów o pracę (np. Wielka Brytania).

W krajach anglosaskich obowiązki urzędników są określane przez wiele ustaw – tworząc labirynt regulacji i procedur prawnych, w obrębie których poruszanie się może sprawiać urzędnikom problemy. W związku z tym do kodeksów etycznych i kodeksów postępowania przypisuje się w tych państwach szczególnie duże znaczenie.

W innych krajach ogólne zasady określające postępowanie urzędników publicznych zawarte są w ustawodawstwie podstawowym, definiującym status prawny urzędników publicznych. Na przykład, w Finlandii funkcjonowanie urzędników publicznych jest regulowane przez Ustawę o państwowej służbie cywilnej, w Norwegii przez Ustawę o służbie publicznej, a w Holandii – przez ogólne regulacje prawne dotyczące służby cywilnej i Ustawę o urzędnikach publicznych administracji centralnej i lokalnej.

2.7.2. Kodeksy postępowania

Z kodeksem etycznym jest ściśle związany **kodeks postępowania**. Precyzuje on zadania urzędników publicznych, ich odpowiedzialność, kompetencje, prawa i obowiązki, odwołując się do zasad etycznych wyrażonych w kodeksie etycznym.

Kodeksy postępowania

Kodeksy postępowania, mimo iż przybierają różne formy w zależności od państwa, czy rodzaju administracji, mają wspólny cel, polegający na wspomaganiu adresatów kodeksu etycznego we właściwym jego zrozumieniu oraz zgodnych z nim zachowaniach. Zazwyczaj uszczegółowiają i interpretują zapisy kodeksów etycznych oraz przedstawiają je w bardziej praktycznej formie. Są więc użytecznym narzędziem wdrażania i stosowania postanowień kodeksów etycznych w praktyce, w szczególności na poziomie poszczególnych urzędów. Mogą, np. przybierać formy (nazwy): **kodeksu postępowania, informatorów, przewodników, instrukcji, wytycznych stosowania.**

Kodeks postępowania jest ważnym narzędziem zarządzania, które może pozytywnie kształtować kulturę organizacji.

Pracownicy każdej organizacji muszą zachowywać się w sposób służący budowaniu zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. Szczególnie od pracowników sektora publicznego wymaga się wykonywania pracy skutecznie, sprawiedliwie, bezstronnie i uczciwie. Istnieje oczekiwanie społeczne, że sek-

tor publiczny będzie wykorzystywał pieniądze podatników w sposób coraz bardziej efektywny i przejrzysty.

WAŻNE !

Kodeks postępowania to **zbiór procedur postępowania**, bazujący na zasadach i wartościach etycznych zawartych w kodeksie etycznym, określających sposób realizacji przez pracowników samorządowych i wybieralnych przedstawicieli władz lokalnych powierzonych im zadań publicznych. Dokument ten stanowi kodyfikację procedur postępowania, wynikających zarówno wprost z przepisów prawa, jak i wewnętrznych regulacji przyjętych w urzędzie. Procedury postępowania mogą być określane również w innych dokumentach, np. w przewodnikach.

Kodeks postępowania wyznacza **standardy postępowania** pracowników organizacji i powinien pomagać im w rozwiązywaniu dylematów etycznych, z jakimi spotykają się w pracy. Może także pomagać w zapobieganiu korupcji poprzez zwrócenie uwagi pracowników na postępowanie, które może być wykroczeniem lub może być tak postrzegane przez innych. Na przykład, kodeks postępowania może zawierać zasady rozwiązywania konfliktów interesów, reagowania na oferty prezentów lub korzyści oraz sposobu postępowania w sytuacji zaistnienia przypadku korupcji (por. Załącznik 5).

Chociaż należy kłaść nacisk na zachęcanie do etycznego postępowania, pracownicy muszą także otrzymywać precyzyjne informacje dotyczące konsekwencji naruszenia kodeksu postępowania.

Kodeksy postępowania, poradniki i przewodniki etyczne w administracji

W duńskiej służbie publicznej nie ma ogólnego kodeksu postępowania. Sformułowanie standardów zachowań oczekiwanych od urzędników publicznych można znaleźć w wielu dokumentach. Poszczególne instytucje ustanowiły dodatkowe wytyczne dla swoich pracowników. Agencja Podatkowa i Celna opublikowała przewodnik dotyczący dodatkowego zatrudnienia. Duński Urząd Nadzoru Finansowego (*Finanstilsynet*)[44] w sposób precyzyjny i rygorystyczny reguluje zagadnienia dotyczące statusu finansowego i majątkowego urzędników publicznych. Zgodnie z jego zapisami urzędnicy powinni udostępniać informacje o sytuacji finansowej i informować o każdej zmianie w zakresie ich sytuacji materialnej, np. zaciągniętym kredycie hipotecznym. Ma to służyć zapewnieniu należytego wykonywania obowiązków służbowych niezależnie od sytuacji materialnej. Dalsze zakazy czy ograniczenia, opisane powyżej, są nałożone na urzędników przez Ustawę o służbie cywilnej.

W Szwecji nie wprowadza się kodeksów etycznych ani kodeksów postępowania, ze względu na wysoki poziom kultury jej mieszkańców oraz wyznawany przez nich system wartości.

Kodeksy i poradniki etyczne zostały przygotowane w niektórych jednostkach administracji francuskiej dla urzędników na stanowiskach szczególnie podatnych na korupcję. Przykłady w tej dziedzinie stanowią: Kodeks etyczny policji[23], przewodnik „Etyka dla urzędników publicznych" przygotowany przez pracowników Generalnego Dyrektoriatu Podatkowego, poradnik dla kierowników i kadry kierowniczej Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Budownictwa, przewodnik „Zapobieganie wewnętrznym nagannym zachowaniom" dla kierowników urzędów pocztowych, menedżerów i starszych urzędników Urzędu Poczty oraz przewodnik „Odpowiedzialność i etyka".

23. Dekret nr 86-592 z 18.03.1986.

Zasady życia publicznego

W Wielkiej Brytanii istnieje szereg kodeksów, określających standardy zachowania w służbie publicznej: kodeks parlamentarzystów, ministerialny, służby cywilnej i administracji lokalnej. Prawość, obiektywizm, uczciwość i bezstronność to podstawowe wartości służby publicznej wskazane w Kodeksie Służby Cywilnej. Określa on również siedem uniwersalnych zasad życia publicznego: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość oraz przywództwo (Raport Komisji Nolana) (por. Załącznik 2).

Ponadto, wspomniany wcześniej Kodeks Zarządzania Służbą Cywilną określa standardy zachowania i podstawowe zasady, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w podręcznikach przygotowanych przez ministerstwa i urzędy administracji centralnej. Zawarte w nich wytyczne dotyczą m.in. zasad przyjmowania prezentów i innych korzyści, wykorzystania informacji służbowej, wykorzystania zasobów urzędu, kart kredytowych, zatrudnienia poza służbą publiczną, delegacji służbowych oraz zaangażowania w życie polityczne.

Kodeksy postępowania w samorządzie terytorialnym Wielkiej Brytanii

Każda jednostka samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii powinna przyjąć kodeks postępowania, w myśl najnowszej ustawy o samorządzie terytorialnym, wyznaczający zasady postępowania radnych oraz urzędników. Jego przepisy odnoszą się również do takich służb samorządowych, jak policja, straż pożarna i władze parków narodowych. Kodeks musi zawierać przepisy Modelowego Kodeksu Postępowania, przyjętego przez angielski Parlament w listopadzie 2001 r. Władze lokalne mogą dodać do tych przepisów swoje własne, jednak praktyka wskazuje, że większość przyjęła przepisy kodeksu modelowego bez modyfikowania jego struktury i zawartości. Od 5 maja 2002 r. wszystkie jednostki, które nie przyjęły własnych kodeksów, automatycznie muszą stosować przepisy kodeksu modelowego. Kodeks postępowania dotyczy zasad i standardów postępowania władz samorządowych, radnych i urzędników, np. nadużywania stanowiska czy niewłaściwego wykorzystywania zasobów publicznych, a także określa zasady ujawniania konfliktu interesów i rezygnacji z procesu podejmowania decyzji (np. z uczestniczenia w posiedzeniach, gdy dotyczą one spraw związanych z interesem prywatnym zainteresowanych osób). Kodeks reguluje też zasady prowadzenia rejestru deklaracji majątkowych i dotyczących konfliktu interesów.

Standardy postępowania urzędników publicznych w Kanadzie

W Kanadzie standardy zachowania, opisujące sposób wypełniania obowiązków przez urzędników publicznych są określone w kilku dokumentach. Do najważniejszych należą: Konflikt interesów i kodeks postępowania po wyjściu ze służby publicznej (*Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service*), Polityka i dyrektywy Ministerstwa Skarbu (*Treasury Board policies and directives*), Ustawa o zatrudnieniu w służbie publicznej, Kanadyjska karta praw i wolności. Standardy te dotyczą następujących obszarów: procedury rekrutacji, zatrudnianie i awansowanie, poufność, używanie własności publicznej, w tym kart kredytowych i pieniędzy, podarunki, nienależne korzyści osobiste, faworyzowanie, sankcje, podróże służbowe, praca na drugim etacie, relacje między sektorem publicznym i prywatnym, aktywność polityczna, itd. Niektórych urzędników z powodu charakteru ich obowiązków dotyczą zapisy szczególne. Tak jest w przypadku pracowników następujących sektorów i agencji: Obrony narodowej (*National Defence*), Dochodów (*Revenue Canada*), Przemysłu (*Industry Canada*), pracowników administracji rządowej odpowie-

dzialnych za zaopatrzenie, prawników, lekarzy, inżynierów, księgowych. Urzędnicy publiczni mają własny kodeks postępowania, który jest w istocie taki sam, jak Kodeks pracowników niemerytorycznych administracji rządowej, ale ze szczegółowymi zasadami regulowanymi przez Kodeks dla urzędników publicznych dotyczący konfliktu interesów i postępowania po wyjściu ze służby publicznej (*Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*).

Zasady postępowania etycznego urzędników amerykańskich

Kongres Stanów Zjednoczonych uchwala jedynie podstawowe akty w zakresie działań antykorupcyjnych. Pracownicy rządowi podlegają między innymi: Zasadom postępowania etycznego dla urzędników rządowych (*Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*)[45]. Posiadające dużą swobodę stany samodzielnie stanowią prawo, również w obszarze etyki. Według ostatniego raportu organizacji Centrum Etyki w Rządzie (*Center for Ethics in Government*)[46], prawodawstwo poszczególnych stanów podobnie reguluje kwestie etyczne. W każdym z 50 stanów powoływane są specjalne komisje lub komitety ds. etyki, odpowiedzialne za budowanie i umacnianie zaufania do sektora publicznego. Cele te osiągane są głównie poprzez wdrażanie standardów postępowania, zarówno dla wybieralnych, nominowanych, jak i zatrudnianych pracowników stanu oraz samorządu lokalnego – przez przeprowadzanie szkoleń personelu, doradztwo i pomoc świadczoną mieszkańcom. Działania wyodrębnionych komisji lub komitetów często inicjowane są w oparciu o skargi i uwagi mieszkańców, które przekazywane są osobiście, pocztą, telefonicznie (uruchamiane są specjalne linie telefoniczne), a także za pośrednictwem poczty elektronicznej. Poszczególne amerykańskie agencje rządowe mogą razem z Rządowym Biurem ds. Etyki wydawać specjalne wytyczne dla poszczególnych grup urzędników.

Postępowanie urzędników publicznych, niedopuszczalne z punktu widzenia prawa – wykroczenia – określone są w przepisach karnych. Są to m.in.:

- czynna, bierna, bezpośrednia lub pośrednia korupcja lub próba korupcji urzędników państwowych,
- stronniczość w podejmowaniu decyzji,
- nadużycie stanowiska lub zaufania publicznego,
- łapownictwo i nielegalne czerpanie korzyści,
- fałszowanie dokumentów służbowych,
- przyjęcie lub zabieganie o korzyść w celu otrzymania stanowiska publicznego przez osobę trzecią,
- działanie na rzecz zagranicznego przełożonego,
- zawieranie umów z członkami Kongresu,
- defraudacja, kradzież, przywłaszczenie lub sprzeniewierzenie publicznych funduszy, własności lub akt,
- ujawnianie tajnych, zastrzeżonych lub poufnych informacji,
- lobbing z wykorzystaniem środków publicznych,
- nierozliczenie się ze środków publicznych,
- zabieganie o środki na cele polityczne,
- niewłaściwe wykorzystanie opłat pocztowych, finansowanych przez rząd,

- wykorzystywanie do celów prywatnych służbowych środków transportu,
- ukrywanie lub niszczenie akt publicznych,
- wpływanie na przebieg egzaminów na urzędników państwowych,
- nieuprawniony dostęp do akt personalnych.

Zakazy i ograniczenia nakładane na amerykańskich urzędników publicznych

Dalsze zakazy i ograniczenia nakładane na amerykańskich urzędników publicznych dotyczą m.in.:
- podarunków dla przełożonych (przepisy dotyczące organizacji i pracowników rządowych),
- zabiegania o podarunki lub przyjmowania ich z zakazanych źródeł (przepisy dotyczące organizacji i pracowników rządowych),
- dochodów uzyskanych poza służbą publiczną i ograniczenia działalności poza służbą publiczną (Ustawa o etyce w rządzie, z poprawkami),
- kontraktowania urzędników poszukujących zatrudnienia w sektorze prywatnym (przepisy dotyczące rzetelnych zamówień publicznych Ustawy o federalnej strategii zamówień),
- nielojalności i protestów pracowników (przepisy dotyczące organizacji i pracowników rządowych),
- nadużywania napojów alkoholowych (przepisy dotyczące organizacji i pracowników rządowych),
- dyskryminacji z powodu rasy, płci lub religii (Ustawa o reformie służby publicznej),
- działalności politycznej (poprawki Hatcha do Ustawy o reformie),
- represjonowania pracowników, powiadamiających władze o nielegalnych poczynaniach własnego urzędu (Ustawa o ochronie osób zawiadamiających o wykroczeniach),
- udziału w powoływaniu krewnych na stanowiska lub awansowaniu ich (przepisy dotyczące nepotyzmu),
- arbitralnego i bezprawnego przetrzymywania akt publicznych (Ustawa o dostępie do informacji publicznej).

Regulacje dotyczące zachowań etycznych dla jednostek samorządu terytorialnego

Samorządy gminne, jak również hrabstwa, w oparciu o prawo stanowe uchwalają własne kodeksy etyczne lub kodeksy postępowania. Standardy zachowań etycznych dla jednostek samorządu lokalnego powstają często we współpracy z organizacjami lub firmami świadczącymi usługi w zakresie budowania kodeksów[47]. Regulowane są w nich bardzo szczegółowo między innymi takie zagadnienia jak:
- konflikt interesów,
- przyjmowanie prezentów,
- wręczanie podarunków przełożonym lub współpracownikom,
- nadużycie stanowiska,
- poszukiwanie i podejmowanie pracy poza urzędem,

– składanie deklaracji majątkowych,
– podejmowanie pracy w sektorze prywatnym, itd.

Amerykańskie samorządy lokalne

W przypadku amerykańskich samorządów lokalnych kodeksy etyczne stanowią nieraz część bądź odrębny rozdział kodeksu postępowania (np. w mieście Chicago)[48].

Inne procedury w analizowanych krajach, które oprócz kodeksów etycznych i kodeksów postępowania promują wysokie standardy to:
– identyfikacja i raportowanie przypadków konfliktu interesu, szczególnie w dziedzinie zarządzania finansowego oraz otrzymywania prezentów i przyjmowania korzyści,
– żądanie uzasadnień decyzji administracyjnych,
– zapewnienie zadośćuczynienia z tytułu podjęcia niewłaściwych decyzji administracyjnych,
– formułowanie standardów terminowego odpowiadania na zapytania i prośby.

2.8. Szkolenia i doradztwo

WAŻNE !

Element szkoleniowy ogrywa ważną rolę w systemie infrastruktury etycznej. Poprzez szkolenia przekazywane są wartości etyczne, wiedza na temat zasad i mechanizmów etycznych oraz rozwijane są zdolności dostosowania się pracowników do odpowiednich standardów zachowań.

Zwykle wyróżnia się dwa rodzaje programów szkoleniowych: **szkolenie wstępne i ustawiczne**. Mogą się one różnić zawartością, ale zawsze dotyczą elementów systemu infrastruktury etycznej i w naturalny sposób opierają się na zapisach kodeksów postępowania. W niektórych krajach szkolenia z dziedziny etyki są **obowiązkowe**. Czasem organizuje się również specjalne sesje z dziedziny etyki dla pracowników odchodzących ze służby publicznej, aby pouczyć ich o prawach i obowiązkach w stosunku do służby publicznej, zwłaszcza jeśli podejmują oni pracę w sektorze prywatnym.

WAŻNE !

Funkcja doradcza szkoleń w systemie etycznym uzupełnia funkcję kontrolną, ponieważ sprowadza rozważania o charakterze etycznym na praktyczną płaszczyznę i pozwala na uregulowanie zachowań, czego nie można dokonać wyłącznie za pomocą dostosowań prawnych.

2.8.1. Szkolenia

Informowanie urzędników o stosowaniu kodeksów etycznych

Doradztwo i szkolenia z dziedziny etyki mają umożliwić pracownikom sektora publicznego dokonywanie właściwych wyborów i wykształcenie umiejętności zastosowania zasad etycznych w praktyce zawodowej. Głównym celem szkoleń jest podniesienie poziomu świadomości etycznej urzędników oraz informowanie ich o standardach zachowań.

System doradztwa powinien stwarzać środowisko sprzyjające rozwiązywaniu problemów natury etycznej. W prosty i przystępny sposób pracownicy mają być informowani o tym, jak stosować przepisy prawa i kodeksy etyczne oraz jak stosować się do wymogów kontroli i wytycznych dotyczących odpowiedzialności.

Szkolenia z dziedziny etyki

W prawie wszystkich krajach OECD organizowane są szkolenia z dziedziny etyki dla pracowników służby cywilnej, czy szerzej – służby publicznej. Niewiele państw jednak wypracowało centralne strategie edukacyjne (scentralizowane programy nauczania) dotyczące zagadnień etycznych.

Każda amerykańska agencja opracowuje program szkoleń z zakresu etyki, przygotowany zgodnie z wymaganiami określonymi przez Rządowe Biuro ds. Etyki. Programy tych szkoleń zapewniają wszystkim urzędnikom i pracownikom publicznym znajomość przepisów federalnych dotyczących etyki (np. konfliktu interesów), zasad postępowania etycznego dla urzędników rządowych, norm postępowania etycznego i innych przepisów agencji, uzupełniających te ogólnobranżowe przepisy wykonawcze. Ponadto, w trakcie szkoleń informuje się uczestników o sposobie uzyskiwania porady w sytuacjach etycznie wątpliwych.

Najogólniej, szkolenia można podzielić na obowiązkowe i dobrowolne. W wielu krajach egzystują obok siebie obie te formy (por. tabela nr 4). Najczęściej, obowiązkowe są kursy dla wstępujących do służby publicznej.

W Czechach zgodnie z ustawą o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego, urzędnicy samorządowi mają indywidualny obowiązek podnoszenia kwalifikacji. W tym celu, raz na trzy lata, przysługuje im 18-dniowy urlop szkoleniowy. Problematyka etyki stanowi ważny element programu szkoleń prowadzonych przez czeski Instytut Administracji Publicznej.

Tematyka szkoleń etycznych

Kursy wstępne z zagadnień etycznych zwykle obejmują następującą tematykę:

- istniejące przepisy, kodeksy etyczne,
- rola służby publicznej,
- procedury administracyjne, włączając mechanizmy kontroli,
- rola wartości etycznych w dokonywaniu ocen i podejmowaniu decyzji zawodowych.

Szkolenie z etyki w ENA

Szkolenie tego typu przechodzą np. studenci Krajowej Szkoły Administracji[24] (*École Nationale d'Administration* – ENA)[49] we Francji. Szkolenie wstępne z dziedziny etyki jest obowiązkowe w USA i na Węgrzech. W niektórych krajach sprawdza się wiedzę z dziedziny etyki w czasie egzaminu wstępnego, jaki zdają kandydaci do służby. Przykładowo, w systemie szkoleń węgierskiej administracji publicznej kandydaci do służby cywilnej poddani zostają egzaminowi, w czasie którego stosunkowo dużą rolę odgrywa znajomość norm etycznych.

Szkolenia ustawiczne dla pracowników służby publicznej mają na celu podniesienie ich zdolności do podejmowania decyzji i wyrobienie wrażliwości na kwestie etyczne. Szkolenia ustawiczne stają się forum oceny istniejących elementów infrastruktury etycznej i praktyki w tej dziedzinie. Takie szkolenia organizuje się dla bardziej doświadczonych pracowników, często dla określonych grup pracowników – czasem w odpowiedzi na konkretny doraźny problem lub w celu wyjaśnienia kwestii związanych z nowymi regulacjami.

24. Krajowa Szkoła Administracji (*Ecole Nationale d'Administration - ENA*) jest szkołą kształcącą kadry dla francuskiej administracji publicznej – najbardziej znaną w Europie wśród tego rodzaju instytucji. Powstała w 1945 r. w Paryżu z inicjatywy Charlesa de Gaulle'a, a teraz jest częściowo przeniesiona do Strasburga w celu podkreślenia jej europejskiego charakteru. Program nauczania i sposób funkcjonowania ENA stały się wzorem dla polskiej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, która powstała w 1990 r.

Szkolenia z etyki w Niemczech

Szkolenia w zakresie wykonywania służby publicznej w Niemczech zorientowane są na wyspecjalizowane obszary działalności i są wysoce zdywersyfikowane. Dzięki temu szkolenie jest zróżnicowane zgodnie z podziałem na rodzaje świadczonych usług i kategorie urzędników:

- dla funkcjonariuszy publicznych szkolenie jest projektowane i organizowane przez pracodawców, np. rząd federalny i rządy landów. Podstawą szkolenia urzędników publicznych wszystkich kategorii są podstawowe wartości służby publicznej. W administracji federalnej wprowadza się specjalne elementy szkolenia adresowanego dla pracowników zarządzających średniego szczebla. Są one poświęcone budowaniu wizerunku urzędników publicznych, komunikacji społecznej i przywództwu, przyjmowaniu odpowiedzialności i podejmowaniu decyzji,
- dla pozostałych urzędników publicznych organizowane są szkolenia zarówno o charakterze ogólnym (wartości, zasady służby publicznej), jak również zaznajamiające ze specyfiką pracy na konkretnym stanowisku.

W Kanadzie, urzędy administracji centralnej organizują wewnętrzne szkolenia z zakresu etyki, które prowadzone są w ramach szerszych szkoleń dotyczących sposobów rozwiązywania konfliktów, komunikacji interpersonalnej, podejmowania decyzji, zarządzania środkami publicznymi przez pryzmat celów i oczekiwań obywateli. W ramach modułu dotyczącego etyki analizuje się studia przypadku, a uczestnicy szkoleń otrzymują publikacje, zawierające merytoryczne i metodologiczne instrukcje ich rozwiązywania.

Szkolenia dla odchodzących ze służby publicznej

W ramach szkoleń ustawicznych istnieją w niektórych krajach specjalne szkolenia dla odchodzących ze służby publicznej urzędników, organizowane w celu poinformowania ich o konflikcie interesów (wynikającym z podjęcia pracy w sektorze prywatnym).

Tabela 4
Rodzaje szkoleń dotyczących zagadnień etycznych

Rodzaj szkolenia	Kanada	Czechy	Dania	Francja	Niemcy	Węgry	Irlandia	Szwecja	Wielka Brytania	USA
Szkolenia obowi¹ zkowe				x	x				x	x
Szkolenia dobrowolne	x		x							
Szkolenia dla obejmuj¹ cych stanowisko				x		x			x	x
Szkolenia ustawiczne		x		x	x	x		x	x	x
Szkolenia zaprojektowane przez ministerstwo/agencjê centraln¹	x	x	x		x		x			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Rodzaje szkoleń

Powyższa tabela prezentuje istniejące w poszczególnych krajach OECD rodzaje szkoleń z dziedziny etyki. Jak już wspomniano, szkolenia ustawiczne są najczęściej organizowane dla wybranych grup pracowników, ale w niektórych krajach organizuje się też szkolenia dla wszystkich pracowników służby publicznej. W obu przypadkach za programy takich szkoleń odpowiedzialne są poszczególne ministerstwa lub agencje, zwłaszcza, jeśli danym typem szkolenia objęci są tylko pracownicy danej jednostki (np. szkolenie dla pracowników urzędu celnego).

W Wielkiej Brytanii, szkolenia z dziedziny etyki są organizowane dla wszystkich nowych członków służby cywilnej, przede wszystkim zaś dla tych, którzy przenieśli się z sektora prywatnego. Tematyka szkoleń musi zawierać zagadnienia wynikające z Kodeksu Służby Cywilnej oraz szczegółowej specyfiki danego urzędu lub wydziału.

Oddzielnym i ważnym zagadnieniem z zakresu projektowania systemu szkoleń jest określenie instytucji odpowiedzialnej za program nauczania i dobór instytucji przeprowadzającej szkolenie. W przypadku krajów, gdzie nie ma scentralizowanego całościowego programu szkoleń i ich zorganizowanie leży w gestii urzędu, agencji lub ministerstwa, to właśnie urzędy podejmują konkretne decyzje dotyczące zakresu i tematyki szkolenia (jeśli istnieją odgórne wytyczne w tej kwestii, to w ramach tych wytycznych). Czasem też organizują kursy wewnętrzne, ale najczęściej zlecają je zewnętrznym instytucjom szkoleniowym (mogą to być te same instytucje, które prowadziły szkolenia wstępne). Niektóre urzędy stale współpracują z instytucjami szkoleniowymi, czasem istnieje jedna centralna wyspecjalizowana instytucja szkoląca w dziedzinie etyki w sektorze publicznym.

Instytucje odpowiedzialne za szkolenia z etyki

W Szwecji, każda agencja jest odpowiedzialna za szkolenia swoich pracowników z zakresu etyki. W wykonywaniu tego obowiązku agencje ściśle współpracują z Państwową Radą ds. Jakości i Rozwoju.

We Francji, Krajowa Rada Kształcenia Służby Cywilnej Terytorialnej (*Conseil national de la formation des élus locaux – CNFEL*)[50] statutowo zajmuje się szkoleniami dla samorządowej służby cywilnej. Rada jest odpowiedzialna za określanie wytycznych dla szkoleń, opracowanie programów nauczania, przygotowanie do egzaminów konkursowych, za szkolenia ustawiczne i indywidualne pracowników samorządowej służby cywilnej. Jednostki samorządu terytorialnego same kształtują swoje plany szkoleniowe, mogą jednak w kwestii szkolenia ustawicznego skorzystać z pomocy instytucji kompetentnych w dziedzinie kształcenia zawodowego.

Tematem, a zarazem materiałem szkoleniowym są istniejące kodeksy etyczne.

Materiały szkoleniowe

Jeśli chodzi o inne materiały wspomagające szkolenia i doradztwo, to podlegają one zwykle zatwierdzeniu odpowiedzialnej instytucji koordynującej, a czasem są przez nią zlecane do opracowania wyspecjalizowanym instytucjom. Nowoczesne technologie, zwłaszcza technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią ważne narzędzie, które coraz częściej jest wykorzystywane do celów promocyjnych i edukacyjnych w dziedzinie etyki w sektorze publicznym. Oprócz klasycznych materiałów edukacyjnych, takich jak **książki i broszury**, publikuje się **materiały w internecie** – organizowane są nawet specjalne

strony internetowe, gdzie zamieszcza się dokumenty, ale i oferuje możliwości komunikowania się, w tym uzyskiwania odpowiedzi na pytania. Przygotowuje się też **materiały szkoleniowe na CD-ROM-ach**, np. interaktywne gry edukacyjne, które wspomagają rozwiązywanie problemów z dziedziny etyki w miejscu pracy. Produkcją takich materiałów albo zarządzaniem stronami internetowymi zajmują się agencje lub instytucje koordynujące z sektora publicznego czy też wyspecjalizowane instytucje pracujące na ich zlecenie.

2.8.2. Doradztwo

Osoby odpowiedzialne za doradzanie urzędnikom w kwestiach etycznych

W większości krajów OECD za doradzanie pracownikowi w kwestiach etycznych odpowiedzialni są **bezpośredni przełożeni**. W niektórych krajach mogą też doradzać:

- doradcy ds. etycznych – Holandia,
- przedstawiciele związków zawodowych – Dania,
- wyspecjalizowane centralne agencje lub komisje – np. Komisarze ds. Służby Cywilnej w Wielkiej Brytanii, Biuro ds. Wartości i Etyki w Kanadzie.

W innych krajach doradztwo nie leży w gestii przełożonych, ale **centralnych agencji lub komisji**, np.:

- W Irlandii jest to Komisja ds. Urzędów Publicznych,
- We Francji są to Sekretariat komisji etycznej oraz SCPC.

Wyspecjalizowane służby doradcze

W jeszcze innych przypadkach doradztwo zapewniają służby dostępne za pośrednictwem telefonu, poczty elektronicznej lub osobiście, służące radą lub odpowiedzią na pytania. W USA każdy urząd ma takie służby. We Francji, oprócz komisji etycznych istnieją jeszcze doradcy ds. etycznych. Ponadto, pracownicy kadrowi są także upoważnieni do doradzania w kwestiach etyki.

W Kanadzie powołano ministerialnych rzeczników ds. etyki (*Ombudsman* – zob. słowniczek), których zadaniem jest pomoc urzędnikom w rozwiązywaniu ich dylematów etycznych. Na ogół nie mają oni możliwości interwencji w przypadku podejrzenia o korupcję (takie uprawnienia mają *Ombudsman* Ministerstwa Obrony Narodowej – *National Defence Ombudsman* oraz Urząd ds. interwencji – *Office of Correctional Investigator*). Rzecznik jest na ogół menedżerem średniego szczebla, osobą o uznanej pozycji i autorytecie moralnym, dostępną dla pracowników, znającą specyfikę instytucji. Interweniuje on wówczas, gdy zwraca się do niego urzędnik, który czuje się, np. dyskryminowany przez kolegów lub przełożonego ze względu na płeć, narodowość lub niepełnosprawność. Działalność rzecznika wzmacnia wśród pracowników poczucie bezpieczeństwa oraz zobowiązuje do etycznego postępowania. Zagrożeniem dla funkcjonowania tej instytucji może być środowiskowy ostracyzm wobec skarżącego, ale neutralizują to zagrożenie odformalizowane procedury szybkiego rozwiązywania konfliktów.

Bardzo ważnym zagadnieniem, związanym z doradzaniem i szkoleniem w kwestiach etycznych, jest rola przykładu osobowego. Stwierdzono, że urzędnicy czerpią wzorce z obserwacji zachowania swoich przełożonych i menedżerów, a nie ze słuchania ich pouczeń. Dlatego też w systemie szkolenia

z dziedziny etyki duży nacisk kładzie się na odpowiednie przygotowanie menedżerów i tzw. **przywództwo etyczne**.

Materiały i wytyczne wspomagające doradztwo z etyki

Podstawowe wartości brytyjskiej służby publicznej są przekazywane nowozatrudnionym pracownikom. Stanowią one element umowy zatrudnienia, publikowane są w internecie oraz rozpowszechniane wśród urzędników w tradycyjny sposób. Standardy zachowania dla służby cywilnej zawarte są w Kodeksie Zarządzania Służbą Cywilną. Ponadto, istnieją podręczniki dla poszczególnych urzędów, wydziałów czy służb centralnych, spójne z tym Kodeksem, które bardziej szczegółowo regulują zachowania i zasady pracy w tych jednostkach. Dla niektórych służb przygotowuje się też specjalne wytyczne, np. dla prawników lub informatyków rządowych, dotyczące zależności między zasadami pracy w służbie cywilnej a standardami profesjonalnymi tych zawodów. Oddzielne wskazówki opracowuje się też dla zatrudnionych na styku polityczno-administracyjnym (dla ministrów – Kodeks Ministerialny, dla doradców – postanowienia specjalne w ich umowach o pracę). Od zatrudnionych w administracji samorządowej wymaga się neutralności politycznej.

W Szwecji, brak regulacji dotyczących obowiązkowych szkoleń w zakresie etyki dla pracowników samorządów rekompensują inicjatywy oddolne. W wielu terytorialnych jednostkach administracji publicznej działalność władz samorządowych wspierają Komisje etyczne czy też Rady ds. etyki, pracujące nad wytycznymi dla pracowników samorządów (nie tylko urzędników, ale także nauczycieli, pracowników służby zdrowia, itd.).

Przykład Miasta Norrköping (południowa Szwecja, 130 000 mieszkańców)

W gminie funkcjonuje Rada ds. etyki, której członkami są ludzie reprezentujący różne zawody i stanowiska, między innymi: dyrektor, menedżer ds. personalnych, kilku polityków, a także eksperci z zakresu etyki (z uniwersytetu współpracującego z samorządem gminnym). Rada sformułowała wskazówki dotyczące postępowania etycznego pracowników samorządu, jak również polityków pracujących na rzecz gminy.

Głównym celem Rady ds. etyki jest inicjowanie dyskusji z zakresu dylematów etycznych, wspieranie rady gminy w etycznie trudnych decyzjach, opiniowanie. Dodatkowo, Rada organizuje raz na pół roku kursy i szkolenia promujące postawy etyczne wśród szeroko rozumianej grupy pracowników samorządowych. Są to szkolenia, np. dotyczące wartości istotnych dla nauczycieli, czy też wartości ważnych w pracy pracowników socjalnych. Działania te finansowane są przez samorząd gminny.

Narodowa Rada ds. Podatków (National Tax Board)[51]

Jedna z rządowych agencji szwedzkich, Narodowa Rada ds. Podatków wprowadziła wewnętrzne rozwiązania w zakresie etyki. W celu poprawy wśród pracowników świadomości etycznej i ich umiejętności w zakresie rozwiązywania dylematów moralnych, opracowano projekt „Etyka w praktyce". Przyjęto dwa główne założenia: maksymalne urealnienie omawianych problemów oraz uwzględnienie opinii i wniosków mieszkańców oraz pracowników tej agencji. W trakcie prac nad projektem zgromadzono zestaw materiałów do dyskusji, obejmujący ponad 200 przypadków sytuacji i zachowań moralnie wątpliwych oraz pytań z zakresu postępowania etycznego. Prace nad zebranymi „przypadkami z życia" ujawniły różnice w wyznawanych przez pracowników systemach wartości. W trakcie dyskusji zidentyfikowano różne sposoby rozwiązywania pojawiających się problemów. Omówienie w szerszym gronie sytuacji budzących dylematy moralne, poprawiło poziom zrozumienia i tolerancji dla sposobu myślenia innych ludzi i podstaw ich działania. Poprawa postaw etycznych wśród pracowników sektora pu-

blicznego wymaga czasu. W związku z tym projekt „Etyka w praktyce" wzbogacono o zagadnienia dotyczące roli urzędnika służby publicznej i jego obowiązków w pracy i poza nią. Opracowano przewodnik, zawierający opis podjętych działań i argumentów przekonujących do promowania postaw etycznych. Raport z realizacji projektu udostępniono wszystkim zainteresowanym rozpoczęciem podobnego przedsięwzięcia.

Przykład Miasta Chicago

W mieście Chicago Rada ds. Etyki[52] świadczy usługi z zakresu kształcenia pracowników, radnych, osób wykonujących prace zlecone, a także mieszkańców, w celu zwiększenia ich świadomości w sprawach etyki. Rada prowadzi kursy, wykłady, seminaria, warsztaty, prezentacje, publikuje broszury i poradniki. Dodatkowo, doradza i pomaga urzędnikom, przedstawicielom władzy i mieszkańcom rozwiązywać trudne z etycznego punktu widzenia problemy. Członkowie Rady prowadzą regularne szkolenia dla tych pracowników i radnych, którzy na mocy szczegółowych przepisów zobligowani są do uczestnictwa w takich szkoleniach co najmniej raz do roku. Nowi pracownicy zapraszani są 4-6 razy w roku na szkolenia poświęcone kwestiom etycznym. Także dla urzędników średniego szczebla przewiduje się kilka jednodniowych seminariów na ten temat. Poza działalnością szkoleniową Rada odpowiada za wyjaśnianie zgłoszonych nieprawidłowości w obszarze zachowań etycznych, prowadzi doradztwo oraz wydaje gazetę *The City Ethics Update.*

2.9. Instytucje koordynujące

Rodzaje instytucji koordynujących wdrażanie inicjatyw wspierających infrastrukturę etyczną

Instytucje koordynujące elementy systemu infrastruktury etycznej w niektórych krajach przybierają formę komisji parlamentarnych, natomiast w innych – agencji centralnych lub specjalnie utworzonych niezależnych ciał o złożonych zadaniach. Ich funkcje można ułożyć w kilka kategorii: typu „watchdog", których funkcją jest ściganie (dlatego opierają się na elemencie prawnym w systemie), typu konsultacyjno-doradczego (opierają się na elemencie kontroli w systemie), czy też typu promocyjnego (koncentrujący się na elemencie szkoleniowo-doradczym w systemie). Jednak główną ich funkcją jest zarządzanie, ponieważ koordynują i wspierają pozostałe elementy systemu. Ich sposobem działania jest albo bezpośrednie inicjowanie działań wspierających, albo delegowanie takich inicjatyw do innych agencji lub wydziałów.

Z powodu pozytywnych uwarunkowań opisanych wcześniej, w Danii nie było potrzeby opracowania krajowej polityki etycznej czy planu zapobiegania korupcji. Z tej też przyczyny nie powstała instytucja o uprawnieniach do koordynowania i zarządzania wdrażaniem rządowej polityki antykorupcyjnej czy etycznej. Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów, na mocy rozwiązań ustrojowych, odgrywają ważną rolę w monitorowaniu problemów, mających wpływ na poziom etyki w życiu publicznym. Rzecznik Praw Obywatelskich nadzoruje zagadnienia etyczne w samorządzie terytorialnym.

We Francji, Centralna Służba Antykorupcyjna jest odpowiedzialna za wykrywanie czynów korupcyjnych, zakładając systematyczne korzystanie ze scentralizowanych informacji, co zwiększa skuteczność zastosowania środków prewencji i zwalczania korupcji. Ponadto, Ministerstwo Służby Cywilnej[25]

25. Należy zwrócić uwagę, że zadania przypisane określonemu ministerstwu mogą ulec zmianie. Wynika to z praktykowanego we Francji elastycznego sposobu kształtowania składu rządu związanego z przyznaniem władzy organizacyjnej samej władzy wykonawczej. Szerzej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja Publiczna – zagadnienia ogólne, Wydanie 2*, Liber, Warszawa 1999.

(*Ministčre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire*), a dokładnie Dyrektoriat Administracji i Służby Cywilnej (*Direction général de l'administration et de la fonction publique*)[53] jest odpowiedzialny za wprowadzanie zasad i regulacji, koordynowanie inicjatyw oraz za dzielenie się doświadczeniami i za wdrażanie najlepszych praktyk.

Francuska komisja etyki

Francuska komisja etyki dla samorządowej służby cywilnej wydaje opinie w przypadku wykonywania działalności prywatnej przez urzędnika jednostki samorządu terytorialnego, który definitywnie zaprzestał pełnienia swoich funkcji lub został tymczasowo przeniesiony w stan spoczynku. Urzędnik noszący się z zamiarem zmiany swego statusu zatrudnienia, a w szczególności przeniesienia do sektora prywatnego, obowiązany jest skompletować dokumentację szczegółową i przedłożyć ją komisji z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym.

Kanadyjski Komisarz ds. Etyki

W Wielkiej Brytanii nie ma jednej instytucji odpowiedzialnej za koordynację wdrażania rządowej polityki etycznej. Komisja ds. Standardów w Życiu Publicznym (*Committee on Standards in Public Life*)[54], zwana obecnie Komisją Wicksa (dawniej Komisja Nolana) ma funkcję doradczą na poziomie rządowym w kwestiach standardów w sektorze publicznym. Komisja opracowała dotychczas 7 raportów na temat zagadnień etycznych w służbie publicznej (trzeci raport był w całości poświęcony samorządowi lokalnemu i jego zalecenia zostały wykorzystane przy przygotowywaniu projektu nowej ustawy o samorządzie *Local Government Act 2000*) i przedstawiła je Parlamentowi i rządowi. Problemem w antykorupcyjnych i proetycznych działaniach rządowych jest zapewnienie im spójności i koordynacja, gdyż każdy wydział czy urząd centralny wypracowują własne systemy w tej dziedzinie. Resort Skarbu (*Treasury*) opracowuje procedury dotyczące standardów kontroli wewnętrznych i ramowe zasady kontroli zewnętrznych. Razem z Kancelarią Premiera (*Cabinet Office*) zbierają informacje i opracowują wskazówki dotyczące najlepszych praktyk.

Angielska Rada ds. Standardów powołana do życia znowelizowaną ustawą o samorządzie terytorialnym, odpowiada za zagadnienia etyczne w samorządzie terytorialnym i nadzoruje wdrażanie i przestrzeganie kodeksów postępowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podobne rozwiązania istnieją w Szkocji i w Walii, które po dewolucji[26] mają oddzielne systemy.

W Kanadzie, rząd powołuje Komisarza ds. Etyki w celu wdrażania w życie zasad i praktyk etycznych oraz zapobiegania konfliktom interesów. Utworzone w 1994 r. Biuro Komisarza ds. Etyki[55] odpowiedzialne jest za wdrażanie postanowień Kodeksu postępowania w sprawach konfliktu interesów oraz zatrudnienia po zakończeniu pracy w służbie cywilnej, Kodeksu postępowania w sprawach konfliktu interesów oraz zatrudnienia po zakończeniu pracy dla osób piastujących urząd (dla ministrów, wiceministrów oraz innych wysokich urzędników publicznych), Ustawy o rejestracji lobbystów (*Lobbyists Registration Act*), Kodeksu postępowania lobbystów (*Lobbyists' Code of Conduct*). Biuro regularnie prowadzi doradztwo dotyczące kwestii etycznych, zarówno dla rządu federalnego, samorządu regionalnego (*provincial*), jak i dla sektora prywatnego. Jednocześnie, powołano Biuro ds. Wartości i Etyki, którego misją jest stymulowanie i podtrzymywanie dialogu społecznego dotyczącego ety-

26. Termin dotyczący praktyki konstytucyjnej Wielkiej Brytanii. Pojęcie to oznacza przekazanie przez rząd brytyjski władzy ustawodawczej i wykonawczej rządom Walii i Szkocji, wchodzących w skład Wielkiej Brytanii.

ki. Do jego zadań należy również udzielanie porad, prowadzenie szkoleń, przygotowywanie materiałów informacyjnych (w tym także dla samorządu terytorialnego), obsługa biurowa dwóch Promotorów (*Champion*) wartości i etyki w administracji publicznej. W Kanadzie, instytucją formalnie odpowiadającą za ujawnianie nieetycznego zachowania oraz uchybień w zarządzaniu instytucjami publicznymi jest Urząd Audytora Generalnego.

Kanadyjskie Biuro ds. Wartości i Etyki

Jednostki samorządu terytorialnego w Kanadzie podlegają kontroli prawnej władz regionalnych (władz prowincji). Na przykład, w prowincji Ontario jednostki samorządu lokalnego (*municipal city councils*) podlegają regionalnemu Ministerstwu Spraw Municypalnych i Gospodarki Mieszkaniowej (*Ministry of Municipal Affairs and Housing*)[56]. Ministerstwo jest odpowiedzialne za wdrażanie **Rozporządzenia o konflikcie interesów w administracji samorządowej (*Municipal Conflict of Interest Act*), które obliguje radnych do ujawnienia zaistniałych konfliktów.** Wiele jednostek samorządu terytorialnego promuje jednak zachowania etyczne przyjmując uchwałami kodeksy etyczne oraz kodeksy postępowania.

W Czechach, specyficzną instytucją zajmującą się zapobieganiem korupcji jest Rada Ochrony Interesu Ekonomicznego. Jest to organizacja o charakterze doradczym przy rządzie Republiki Czeskiej, która została utworzona w 1998 r. Podstawowym zadaniem Rady jest zapobieganie korupcji, ze szczególnym uwzględnieniem monitorowania procesu prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych.

Szwedzka Państwowa Rada ds. Jakości i Rozwoju

Rząd Szwecji powołał Państwową Radę ds. Jakości i Rozwoju *(Statens kvalitets-och kompetensrĺd*). Praca nowej agencji koncentruje się na zarządzaniu jakością (*total quality management*), etyce i rozwoju administracji publicznej w ważnych strategicznie dziedzinach. Informowanie i szkolenie urzędników publicznych na temat kwestii etycznych leży w gestii każdego ministerstwa i agencji.

Współpracując z autorytetami z ośrodków akademickich oraz organizacjami z otoczenia sektora publicznego szwedzka Państwowa Rada ds. Jakości i Rozwoju organizuje seminaria, konferencje i warsztaty dla pracowników administracji wszystkich szczebli. Rada stymuluje i wspiera zmiany zachodzące w administracji publicznej, promując wzorcowe rozwiązania w różnych obszarach.

W USA, Rządowe Biuro ds. Etyki nie posiada uprawnień do prowadzenia dochodzeń lub wnoszenia oskarżenia do sądu. Jak większość instytucji federalnych, powołanych do walki z korupcją Biuro jest jednak w dużym stopniu niezależne – dyrektor powoływany jest przez Prezydenta, ale jego kandydaturę musi zatwierdzić Senat. Każda agencja rządowa prowadzi, we współpracy z Rządowym Biurem ds. Etyki własną politykę w zakresie etyki. Często powoływane jest odrębne stanowisko, urzędnik obejmujący je odpowiada za wprowadzanie i realizację programów propagujących etyczne zachowania w obrębie danej agencji rządowej.

W stanie Arkansas Komisja Etyki (*Arkansas Ethics Commission*)[57] promuje otwartość i odpowiedzialność urzędów zarówno na szczeblu stanu, jak i samorządów lokalnych. Swoje działania adresuje m.in. do kandydatów na stanowiska w administracji, polityków, lobbystów, pracowników oraz mieszkańców. Zadania Komisji obejmują:

- projektowanie i modyfikowanie formularzy deklaracji majątkowych, składanych przez wybieralnych reprezentantów stanu i samorządów lokalnych, lobbystów, kandydatów na stanowiska w administracji, itd.,
- sprawdzanie i monitorowanie ich zgodności ze stawianymi wymaganiami,
- wydawanie doradczych opinii w zakresie interpretacji prawa etycznego,
- dochodzenie w sprawie rzekomego naruszenia prawa, określanie, czy nastąpiło złamanie prawa,
- wszczynanie dyscyplinarnego postępowania w przypadku naruszenia prawa, w sprawach poważniejszych przekazywanie wyników inspekcji prokuratorom, odpowiedzialnym za przestępstwa kryminalne,
- prowadzenie otwartych dla mieszkańców comiesięcznych spotkań,
- udzielanie odpowiedzi na pytania mieszkańców,
- przygotowanie i propagowanie materiałów edukacyjnych dla kandydatów, mianowanych i wybieralnych urzędników, osób sprawujących władzę, itd.

Licząca pięciu członków Komisja Etyki w mieście Nowy Jork (*Ethics Commission*)[58] nadzoruje realizację stanowych przepisów etycznych, dotyczących postępowania radnych, wyższych urzędników, pracowników administracji, a także pracowników uniwersytetów działających na jej terenie. Uprawniona do interpretacji i wprowadzania w życie regulacji dotyczących zagadnień etycznych, Komisja otrzymuje i sprawdza deklaracje majątkowe, prowadzi dochodzenia w sprawie naruszenia przepisów etycznych. Ponadto, może nałożyć karę cywilną do 10 000 USD za wykroczenie albo skierować sprawę do prokuratora. W celu wypełnienia powyższych zadań Komisja posiada uprawnienia do wzywania świadków na przesłuchania, także pod rygorem sankcji za niestawienie się. Corocznie Komisja opracowuje raport ze swojej działalności, przedkłada go gubernatorowi, łącznie z ewentualnymi sugestiami w sprawie koniecznych zmian.

2.10. Warunki pracy w służbie publicznej

Warunki pracy w służbie publicznej, czy to wewnętrzne, czy zewnętrzne, pełnią znaczącą rolę w systemie infrastruktury etycznej, ponieważ budują środowisko sprzyjające i zachęcające do zachowań etycznych.

Czynniki zewnętrzne to przepisy prawa pracy, płace, a także zmiany w otoczeniu, a nawet zmęczenie czy dezorientacja spowodowane wprowadzonymi reformami.

Czynniki wewnętrzne, np. polityka kadrowa, wpływają bezpośrednio na zachowania pracowników. Tworzą one ramy dla zatrudniania, awansowania, szkolenia, oceniania i wynagradzania pracowników. Wpływają też na ich morale, np. poprzez zapewnienie im poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia i wynagrodzenia. Tym samym, właściwa polityka kadrowa sprzyja atmosferze zaufania i w konsekwencji zachęca do informowania o naruszeniach i przypadkach korupcji. W ten sposób warunki pracy wpływają na inne elementy infrastruktury etycznej, np. na wdrażanie kodeksów etycznych lub upowszechnianie efektów szkoleń i doradztwa.

2.10.1. Mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi

Zarządzanie zasobami ludzkimi odgrywa kluczową rolę w promowaniu środowiska etycznego w krajach OECD. Szczególnie ważna jest promocja profesjonalizmu, kwalifikacji zawodowych i przejrzystości. Państwa OECD, niemal jednomyślnie, uzależniają rekrutację i awansowanie od osiągnięć pracownika, tworząc niezbędne reguły, instrukcje i mechanizmy kontroli, procedury rekrutacji i awansowania.

Mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi

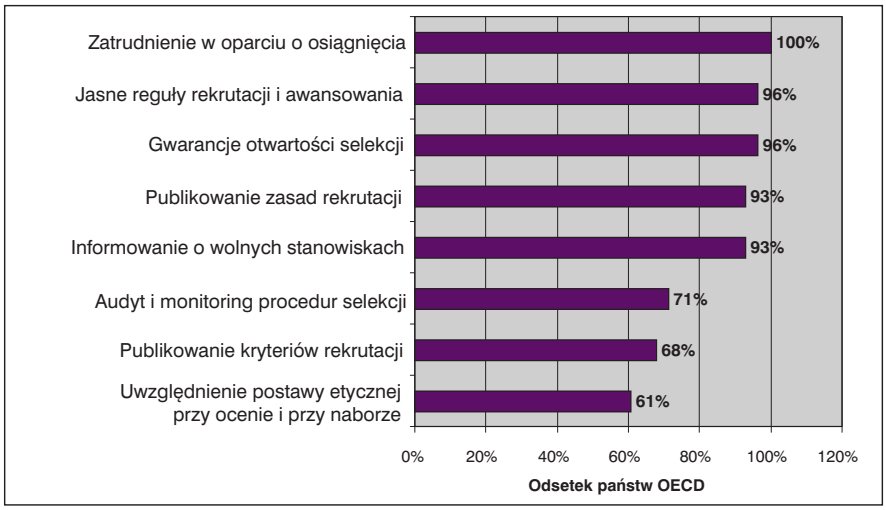
Połowa państw OECD w trakcie procesu rekrutacji **uwzględnia postawę etyczną kandydata** poprzez:

- sprawdzenie w centralnym rejestrze skazanych,
- ocenę standardów etycznych kandydata w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej i podczas okresu próbnego,
- przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w stosunku do kandydatów na wyższe stanowiska.

W ponad dwóch trzecich państw szczególną uwagę zwraca się na **stanowiska podatne na korupcję**. Są to przede wszystkim stanowiska, których funkcjonowanie często dotyczy obszarów, w których ścierają się interesy ekonomiczne (administracja podatkowa i celna, stanowiska związane z realizacją kontraktów i przyznawaniem koncesji i zezwoleń), a także stanowiska w obszarze egzekwowania prawa (policja, prokuratura, sądownictwo) i bezpieczeństwa państwa.

Do powszechnie stosowanych mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi należy rotacja pracowników, regulaminy, dodatkowe instrukcje oraz kontrola wewnętrzna, nadzór i audyt. Można również wymienić wymóg składania szczegółowej deklaracji o sytuacji materialnej, ocenę ryzyka i bardziej intensywne badania środowiska.

Schemat 7
Mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi, służące rozwojowi środowiska etycznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000.

Rekrutacja i ocena pracowników administracji

We wszystkich analizowanych krajach mechanizmy przedstawione na schemacie 7 są stosowane. Ponadto, wykorzystuje się dodatkowe narzędzia. Na przykład, w USA zarządzający zasobami ludzkimi (w celu propagowania otoczenia etycznego) posługują się następującymi środkami:

- uwzględnianie kwestii etycznych w procesie rekrutacji poprzez sprawdzanie życiorysu i referencji kandydatów oraz, w przypadku urzędników bardzo wysokiego szczebla, procedura zatwierdzania przez Senat,
- uwzględnianie zachowania etycznego w ocenie wyników pracy,
- podejmowanie administracyjnych kroków dyscyplinarnych w przypadkach wykroczeń etycznych.

Zadania administracji publicznej, w opinii rządu szwedzkiego[59], powinny być wykonywane na właściwym poziomie, z zachowaniem przejrzystości procedur oraz dostępu do informacji. Dlatego na etapie zatrudniania duży nacisk kładzie się na wybór właściwych kandydatów, rekrutowanych z grona pracowników sektora prywatnego, samorządów lokalnych i regionalnych. Liczą się umiejętności i doświadczenie pracowników (precyzyjnie zdefiniowane).

W administracji niemieckiej podczas oceny pracownika bierze się pod uwagę informacje dotyczące m.in. następujących kwestii:

- legalność działań i stopień realizacji celów,
- gotowość do przyjmowania odpowiedzialności i współpracy z innymi.

W administracji węgierskiej premiowanie pracowników (zgodne z wewnętrznymi regulacjami) uwzględnia ich poziom etyczny.

Jednym z instrumentów egzekwowania etycznego zachowania publicznego w kanadyjskiej służbie publicznej są dokumenty i formularze wypełniane przez wybieralnych przedstawicieli oraz pracowników samorządowych. Formularze te dotyczą przede wszystkim: konfliktu interesów, obecnego i poprzedniego zatrudnienia poza urzędem, deklaracji posiadanych aktywów, otrzymanych prezentów i korzyści.

We Francji, wiele uwagi poświęca się zagadnieniu nadzorowania przepływu pracowników sektora publicznego do prywatnego (*pantouflage*). Koordynację powierza się komisji etycznej utworzonej na każdym szczeblu służby cywilnej, w tym samorządowej.

2.10.2. Programy dla służby cywilnej

W krajach, gdzie istnieje służba cywilna, można znaleźć szczegółowe rozwiązania, kształtujące mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi i wpływające na warunki pracy (wynikające ze specyficznych regulacji dla służby cywilnej). Z reguły wprowadzają one z jednej strony przywileje związane z zasadami zatrudnienia, bardziej szczegółowe plany kariery dla urzędników, regulacje płacowe, a z drugiej – określają wymagania (większe) stawiane profesjonalistom, służące zwiększaniu efektywności działania administracji publicznej.

W brytyjskim systemie zarządzania personelem istnieje szereg mechanizmów upowszechniania warunków do zachowań etycznych. Zasady naboru i selekcji urzędników reguluje Rozporządzenie Rady Królewskiej w sprawie

Rozwiązania właściwe dla służby cywilnej

służby cywilnej, które określa merytoryczne kryteria rekrutacji i awansowania. Ponadto, akt ten reguluje kwestie dotyczące stanowiska Komisarza ds. Zatrudnienia Publicznego[60] oraz Kodeksu Służby Cywilnej. Kodeks Służby Cywilnej został znowelizowany w 1999 r. w celu dostosowania go do sytuacji, która zaistniała w Szkocji i Walii po dewolucji. Podstawowe wartości brytyjskiej służby publicznej są przekazywane każdemu nowozatrudnionemu pracownikowi – stanowią element umowy zatrudnienia, publikowane są w internecie oraz rozpowszechniane wśród urzędników w tradycyjny sposób.

Poniżej przedstawiono podstawowe zasady dotyczące statusu urzędników niemieckiej służby cywilnej:

- gwarantująca niezależność i neutralność zasada dożywotniego zatrudnienia, którego wcześniejsze zakończenie możliwe jest tylko w wyjątkowych przypadkach określonych przez prawo,
- gwarantowane wcześniejsze świadczenia emerytalne dla pracowników, u których podczas badań lekarskich stwierdzono niezdolność do wykonywania obowiązków,
- zabezpieczenie wynagrodzenia urzędnika na poziomie takim, aby nie był on podatny na korupcję z powodów materialnych,
- prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędnika zapewnia system administracji rządowej, niezależny od zmieniających się układów politycznych.

Pozostali urzędnicy administracji publicznej posiadają podobne prawa, jak inni pracownicy sektora publicznego, którzy zatrudnieni są na podstawie zbiorowych umów o pracę. W związku z powyższym, w odróżnieniu od pracowników służby cywilnej, posiadają oni prawo do strajku.

W Irlandii, Minister Finansów jest odpowiedzialny za warunki zatrudnienia urzędników służby cywilnej oraz rozpowszechnianie i popularyzację regulacji dotyczących zachowań etycznych. Następuje to poprzez publikację i dystrybucję pism okólnych w całej administracji.

Nowe podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w Irlandii obejmuje m.in.[61]:

Programy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji irlandzkiej

- **Rozwijanie umiejętności**. Każde ministerstwo czy biuro identyfikuje w „Planie rozwoju personelu" potrzeby rozwoju zarówno indywidualnego, jak i całej organizacji. Jednostki zwiększyły wydatki na szkolenia z 0,75% do 3% kosztów osobowych.
- **Zmiana podejścia do rekrutacji**. Pracownicy służby cywilnej są rekrutowani poprzez centralną Komisję Służby Cywilnej, a następnie kierowani do danego ministerstwa lub innej instytucji publicznej. Ponieważ istnieje wiele stanowisk, które wymagają szczególnych, indywidualnych predyspozycji, umiejętności, wiedzy, itp. dlatego też proponuje się udział instytucji zgłaszających wakaty w procesie rekrutacji.
- **Zarządzanie przez cele**. Główną zasadą dobrego zarządzania jest poprawianie wyników działalności poprzez wszystkie poziomy organizacji. Dlatego też w Programie „*Delivering Better Government*" proponuje się, aby pracownicy i dyrektorzy wspólnie podejmowali decyzję o wytyczanych celach

i wspólnie oceniali efekty ich realizacji. Wspólnie wybierają obiektywne mierniki, które nie tylko zawierają ocenę rezultatu końcowego, ale także wysiłek włożony w jego osiągnięcie.

- **Nagradzanie**. W celu motywowania pracowników stosuje się system nagród.
- **Warunki zatrudnienia**. Jedną z kwestii, która powinna być rozważona jest stałość zatrudnienia. Program zawiera rekomendacje dotyczące rekrutacji i warunków, na jakich zatrudnia się pracownika służby cywilnej.
- **Promowanie równości**. Jednym z ważnych elementów zarządzania personelem jest promowanie równouprawnienia. Program „*Delivering Better Government*" ma na celu zniesienie wszelkich barier, hamujących rozwój każdego pracownika (na ścieżce jego kariery).

W Szwecji, w kwestii propagowania etycznego zachowania w administracji publicznej, odpowiedzialność za zarządzanie zasobami ludzkimi spoczywa na każdej agencji z osobna. Stosują one zatem różne sposoby służące budowaniu postaw i zachowań etycznych swoich pracowników. Zasadniczymi wartościami obowiązującymi pracowników administracji publicznej są:

- demokracja,
- zasady prawa,
- efektywność.

Poza powyższymi środkami regulowanymi przez Ustawę o zatrudnieniu publicznym i Ustawę o stałym zatrudnieniu oraz przez Rozporządzenie Specjalne o zatrudnieniu, istnieje także szereg praw stosujących się do szwedzkiego rynku pracy w ogólności, jak również do sektora publicznego. Wśród nich zwraca uwagę Ustawa przeciwko dyskryminacji etnicznej i Ustawa dotycząca równości kobiet i mężczyzn.

2.10.3. Warunki pracy w samorządzie terytorialnym

Dla brytyjskiego samorządu lokalnego powstały oddzielne uregulowania. Nowa ustawa o samorządzie lokalnym wyznacza ramy systemu etycznego w samorządzie lokalnym. Między innymi, postuluje ona powstanie kodeksów postępowania i komisji etycznych dla jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie te rozwiązania wpływają m.in. na stosunki między radnymi i pracownikami administracji samorządowej w każdej jednostce samorządowej i zapewniają szczegółowe uregulowanie zasad postępowania dla obu tych grup (przez wprowadzenie modelowego kodeksu postępowania).

Warunki pracy w samorządzie terytorialnym

Czescy urzędnicy samorządowi, w odróżnieniu od funkcjonariuszy służby cywilnej, mogą podejmować działalność gospodarczą za zgodą swoich przełożonych. Aby zapewnić równy dostęp do funkcji publicznych, wprowadzony został obowiązek publikowania informacji o wakatach oraz o konkursach na ich obsadę. Przy procedurze rekrutacji na stanowiska w administracji samorządowej obowiązuje zasada równej liczby ubiegających się o nie kobiet i mężczyzn, choć zapis ten nie znalazł się w ustawie o urzędnikach służby cywilnej. Ponad-

to, wyżsi urzędnicy służby cywilnej, po jej opuszczeniu, nie mogą przez okres dwóch lat podejmować zajęć zarobkowych w dziedzinach związanych z pełnionym uprzednio stanowiskiem. Podczas wykonywania obowiązków w służbie cywilnej nie mogą oni pełnić funkcji w partiach politycznych oraz nie posiadają prawa do strajku. Dozwolone jest natomiast uczestnictwo w działalności związków zawodowych.

Procedury reagowania na naruszenia kodeksów w administracji kanadyjskiej

W administracji samorządowej Kanady nie istnieją opisane formalnie procedury, które stosuje się w przypadku naruszenia kodeksu etycznego lub kodeksu postępowania. Odpowiedzialność za utrzymanie dyscypliny wśród przedstawicieli wybieralnych spoczywa na burmistrzu, na dyrektorze administracyjnym – wśród pracowników urzędu. Generalnie, złamanie zasad kodeksu etycznego lub kodeksu postępowania traktuje się jako poważne przewinienie, które na wszystkich szczeblach administracji centralnej i samorządowej karane jest zwolnieniem z pracy. Jedną z przyczyn szybkiego reagowania na postępowanie nieetyczne i niezwłocznego wymierzenia kary jest obawa przed upublicznieniem sprawy przez media. Sankcje, jakie się stosuje w przypadku popełnienia wykroczenia, zależą od jego rodzaju oraz od standardów i procedur, panujących w danej instytucji publicznej. W sytuacji, kiedy sankcje za wykroczenie nie są unormowane prawnie, stosuje się naganę, zawieszenie, wydalenie, grzywnę, itp. W innej sytuacji – kiedy wykroczenie jest unormowane przez kodeks karny – kary wymierzane są przez sąd. Przykładem kary za niedopełnienie obowiązku ujawnienia sytuacji majątkowej może być niewypłacanie pensji, do momentu złożenia poprawnie wypełnionej deklaracji.

Na wszystkich szczeblach administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych, urzędnicy i wybieralni przedstawiciele zapoznają się z obowiązującymi regulacjami etycznymi. Wiedza o najważniejszych wartościach etycznych przekazywana jest urzędnikom w chwili objęcia nowego stanowiska – zarówno w wyniku rekrutacji, jak również awansu. Zapisy dotyczące zachowań etycznych stanowią często integralną część umowy o pracę a ponadto propagowane są wśród pracowników przy wykorzystaniu najnowszych osiągnięć techniki, np. za pomocą sieci wewnętrznej bądź internetu.

2.10.4. Stanowiska szczególnie podatne na korupcję

W prawie wszystkich omawianych krajach władze wyróżniają stanowiska szczególnie podatne na korupcję i dla nich stosują specjalne regulacje, w szczególności natury kontrolnej, oraz opracowują specjalne kodeksy postępowania.

Kontrola stanowisk podatnych na korupcję

Szczególną uwagę przywiązuje się w Kanadzie do kontroli urzędników na stanowiskach uznanych za podatne na korupcję, a w Irlandii – do procesu zatrudniania na takie stanowiska. Irlandzka Komisja ds. Urzędów Publicznych doradza zainteresowanym urzędnikom, jak w konkretnych przypadkach postępować zgodnie z wymogami regulacji. We Francji, kodeksy etyczne i poradniki etyczne zostały przygotowane dla następujących kategorii urzędów: policja, Generalny Urząd Ceł, naczelnicy poczty, kierownicy i kadra kierownicza Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Budownictwa. Na Węgrzech duży nacisk na respektowanie zachowań etycznych odnaleźć można w regulacjach dotyczących administracji skarbowej i celnej oraz urzędu zamówień publicznych

(uznanych za szczególnie podatne na korupcję). W Danii nie poświęca się specjalnej uwagi urzędnikom na stanowiskach szczególnie podatnych na korupcję, za wyjątkiem Agencji Podatkowej i Celnej oraz Duńskiej Nadrzędnej Władzy Finansowej. W Szwecji nie ma centralnej polityki rządu dotyczącej urzędników na stanowiskach szczególnie narażonych na korupcję – za to są odpowiedzialne poszczególne agencje.

2.11. Podsumowanie

Analiza systemów infrastruktury etycznej w wybranych krajach wykazała potrzebę kompleksowego podejścia do budowania postaw i zachowań etycznych (por. Załącznik 1) oraz przeciwdziałania i zwalczania korupcji – wg metody opartej na zapobieganiu i stosowaniu zasad moralnych lub metody opartej na przestrzeganiu prawa i karaniu wykroczeń. Ta cecha jest widoczna w większości analizowanych państw, pomimo różnic kulturowych, różnic w definiowaniu wykroczeń, różnic w sposobach zarządzania poszczególnymi obszarami oraz różnic w stosowanych rozwiązaniach i narzędziach. Obecnie w analizowanych krajach obydwa podejścia mają coraz więcej elementów spójnych i rzadko występują w klasycznych modelowych formach. Bazują one na profesjonalnym systemie służby publicznej oraz przejrzystych systemach administracyjnych, poddanych znacznej kontroli społecznej. Jeżeli te elementy systemu wspiera konsekwencja w ich stosowaniu i rozwoju, to przynoszą oczekiwany efekt w postaci lepszych zachowań, nowoczesnej i sprawnej administracji oraz zadowolenia obywateli. W analizowanych państwach widać tendencje do aktywnego podejścia do zagadnień etyki i zwalczania korupcji, co daje bardziej widoczne efekty i aktywizuje w tym procesie urzędy, ich pracowników oraz obywateli.

W procesie budowania etycznej administracji publicznej coraz większe znaczenie mają narzędzia określania i wspierania pożądanych zachowań i postaw etycznych w postaci kodeksów etycznych, kodeksów postępowania oraz przewodników zachowań w określonych sytuacjach, uzupełnionych o element szkoleniowy. Rozwiązania te są stosowane we wszystkich analizowanych państwach. O skuteczności narzędzi w dużym stopniu decyduje ich praktyczny charakter, dostosowany do odpowiedniego poziomu zarządzania i sytuacji. Wzmacnianie postaw i zachowań etycznych oraz przeciwdziałanie korupcji jest długotrwałym procesem, wymagającym systemowego i konsekwentnego działania z zastosowaniem adekwatnych do potrzeb środków.

Wykaz źródłowych adresów internetowych:

[1]. www.oecd.org
[2]. greco.coe.int
[3]. www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm
[4]. www.kkr.se
[5]. www.usoge.gov
[6]. www.hmso.gov.uk
[7]. www.standardsboard.co.uk
[8]. www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/aboutfoia.html
[9]. www.cada.fr
[10]. www.oic.gov.ie
[11]. www.sverigedirekt.se

[12]. www.samhallsguiden.riksdagen.se
[13]. foi.missouri.edu/foia_amend.html
[14]. www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/pphome.htm
[15]. www.cornwall.gov.uk/Consultation/peoplespanel
[16]. www.jo.se
[17]. www.riksdag.se
[18]. www.mediateur-de-la-republique.fr
[19]. www.ombudsmanden.dk
[20]. ombudsman.gov.ie
[21]. www.infocom.gc.ca
[22]. www.usombudsman.org
[23]. www.bioa.uk
[24]. ombudsman.gov.ie
[25]. ombudsman.gov.ie/2352_156.htm
[26]. www.lgo.org.uk
[27]. www.state.ak.us/ombud
[28]. justitie.regeringen.se/pressinfo/pdf/forvlage.pdf
[29]. www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites_organismes/com_deontologie/com_deontologie.html
[30]. www.hmso.gov.uk
[31]. www.irishstatutebook.ie/ZZA22Y1995.html
[32]. www.house.gov/ethics/ETHICS_IN_GOVERNMENT_ACT_LINK_PAGE.htm
[33]. www.sipo.gov.ie/2176_246.htm
[34]. www.riksdagen.se/english/work/16_committees.asp#juu
[35]. www2.riksdagen.se/rr
[36]. www.audit-commission.gov.uk
[37]. www.rigsrevisionen.dk
[38]. www.ccomptes.fr
[39] www.rrv.se
[40]. www.gov.ie/audgen/default.asp
[41]. www.publicjobs.gov.ie
[42]. www.oag-bvg.gc.ca
[43]. www.osc.gov
[44]. www.ftnet.dk
[45]. www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/exeorders/eo12674.html
[46]. www.ncsl.org/programs/ethics/index.htm
[47]. www.municode.com
[48]. w4.ci.chi.il.us./Ethics
[49]. www.ena.fr
[50]. www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites_organismes/CNFEL/CNFEL.html
[51]. www.rsv.se
[52]. w4.ci.chi.il.us./Ethics
[53]. www.fonction-publique.gouv.fr/ministere/organisation/dgafp.htm
[54]. www.public-standards.gov.uk
[55]. strategis.ic.gc.ca/SSG/oe00001e.html
[56]. www.mah.gov.on.ca/scripts/index_.asp
[57]. www.arkansasethics.com
[58]. www.dos.state.ny.us/ethc/ethics.html
[59]. www.justitie.regeringen.se/inenglish/pdf/publicadministration.pdf
[60]. www.opca.gov.uk
[61]. www.finance.gov.ie/Publications/smi/DELIVERBETGOV.HTM

Część III

ROZWIĄZANIA KRAJOWE W ZAKRESIE BUDOWANIA ETYCZNEJ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

3. Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej

3.1. Wprowadzenie

Rozdział ten ma na celu przedstawienie informacji na temat podejmowanych działań w celu budowania infrastruktury etycznej w służbie publicznej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego. Istniejące bądź projektowane rozwiązania instytucjonalne, organizacyjne oraz regulacyjne stanowić będą elementy składowe systemu kształtującego standardy etyczne w życiu publicznym. W ramach niniejszego rozdziału omówione zostaną uwarunkowania polityczne, społeczne oraz prawne, kreujące pożądane zachowania profesjonalne i etyczne osób pełniących funkcje publiczne.

W okresie kilku ostatnich lat zarówno parlament, jak i rząd zaktywizował działania legislacyjne ukierunkowane na ograniczenie zjawiska korupcji i zachowań nieetycznych w administracji publicznej, zwiększenie przejrzystości, sprawności i obiektywizmu w procesie podejmowania decyzji, poprawę poziomu obsługi ludności, zagwarantowanie jawności życia publicznego.

Budowanie spójnego systemu przedsięwzięć eliminujących zjawisko korupcji wymagać będzie wielokierunkowych i długofalowych działań. Poza uporządkowaniem przepisów prawa (stworzenie jasnego, klarownego systemu prawnego), działania takie umożliwiać będą także swobodny rozwój rynku, wzrost ekonomiczny państwa, usprawnienie organizacyjno-funkcjonalne administracji publicznej, w tym administracji samorządowej.

Niezbędnym czynnikiem, gwarantującym skuteczność przedsięwzięć systemowych jest współpraca zarówno polityków, w tym polityków lokalnych, radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, jak i urzędników struktur państwowych i samorządowych oraz obywateli, organizacji pozarządowych, mediów.

Podejmowane w ramach systemu działania powinny być nakierowane, przede wszystkim, na **zmianę klimatu społecznego**, panującego wokół zjawiska korupcji, akcentując ten problem jako szczególnie niebezpieczną patologię społeczną. „Doświadczenia" korupcyjne, z którymi mamy do czynienia na co dzień wymagają **zmiany mentalności polskiego społeczeństwa**.

Wysiłki antykorupcyjne będą bardziej skuteczne, jeśli w działania te zostanie zaangażowana większość społeczeństwa. Dlatego ogromną rolę w walce z korupcją odgrywać powinno kształtowanie w społeczeństwie stanowiska **braku przyzwolenia** dla zachowań korupcyjnych, nieetycznych oraz sytuacji sprzyjających powstawaniu konfliktu interesów.

Rola edukacji w tym obszarze jest nie do przecenienia. Przekazywane przez szkołę i współpracujące z nią organizacje ideały pracy dla dobra ogólnego powinny przybrać nowe, atrakcyjne formy.

Podnoszenie świadomości i kultury prawnej społeczeństwa, poczynając od edukacji młodego pokolenia, jest szczególnie istotne w takich krajach, jak Polska – krajach, które dopiero od niedawna budują swoje „młode" demokracje i zmagają się z trudnościami okresu przejściowego. Korupcja nie jest związana wyłącznie z demokratycznym ustrojem politycznym, występowała i wystę-

puje także w systemach autorytarnych i dyktatorskich. Rozwija się we wszystkich kulturach i na wszystkich kontynentach.

Polska, z punktu widzenia polityki integracyjnej z Unią Europejską, wypełniając zobowiązania negocjacyjne, jest zobligowana do odpowiedniego zorientowania swoich działań wobec korupcji i zbudowania systemu nie tylko ograniczającego się do określenia modelu walki z tym zjawiskiem, lecz także osiągnięcia w jego wdrażaniu dużej skuteczności – tym samym kształtowaniu postaw i zachowań społecznych mających podłoże w systemie wartości moralnych i etycznych. **Konieczna jest restytucja pozytywnych wartości w życiu publicznym, osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego osób sprawujących funkcje publiczne (etos służby publicznej), rozbudowanie i wzmocnienie struktur demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego**, które reagować będzie na wszelkie przejawy nieprawidłowości w życiu publicznym.

3.2. Wola polityczna

Wolę polityczną, w kontekście omawianego zagadnienia, konstytuują trzy zasadnicze elementy. Pierwszy z nich to **publiczne wystąpienia polityków** i osób sprawujących kluczowe funkcje publiczne, poświęcone potrzebie zwalczania zjawisk nieetycznych i korupcyjnych w życiu publicznym. Element drugi to **przedsięwzięcia inicjowane przez władze publiczne,** szczególnie szczebla centralnego oraz wielkość środków przeznaczanych na ich realizację. Dopełnieniem tych dwóch elementów będą **dokumenty** o charakterze strategicznym, określające cele i pożądane kierunki działań.

Od niedawna w polskim życiu publicznym zagadnienie etyki zawodowej, zwłaszcza w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, urzędników i polityków, stało się jednym z tematów najczęściej poddawanym krytyce przez opinię społeczną oraz budzącym duże zainteresowanie mediów. Politycy wszystkich opcji wskazują na negatywne konsekwencje zjawiska korupcji, jak również zgodnie deklarują wolę jego ograniczania i eliminowania. Nie zawsze jednak tej deklarowanej determinacji towarzyszą działania, które pociągałyby za sobą rzeczywiste zmiany. Co więcej, to politycy stają się często przyczyną „psucia się" życia publicznego i uosobieniem instrumentalnego traktowania zagadnienia etyki zawodowej. Z drugiej zaś strony podkreślić należy wielość inicjatyw zmierzających do ograniczenia możliwości występowania zjawisk nieetycznych i korupcyjnych w działaniu struktur państwa, w tym samorządu terytorialnego.

Pozytywne zmiany dotyczą regulacji systemowych służby cywilnej (np. utworzono korpus służby cywilnej, wprowadzono Kodeks Etyki Służby Cywilnej, planuje się uruchomienie szkoleń w tym zakresie).

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w administracji samorządowej. Pomimo inicjatyw organizacji zrzeszających samorządy terytorialne, jak i władz poszczególnych gmin, powiatów i województw w wypracowaniu standardów pożądanych zachowań urzędników i radnych samorządu terytorialnego, brak jest ujednolicenia zasad na szczeblu centralnym. Aktualnie w ramach

rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich[27] – Programu Rozwoju Instytucjonalnego i Programu Szkole-niowego prowadzone są z udziałem jednostek samorządu terytorialnego prace zmierzające do wprowadzenia standardów etycznych, w formie kodeksów etycznych, dla wybieralnych przedstawicieli samorządu terytorialnego i urzędników administracji samorządowej.

Ustalenie standardów zachowań w życiu publicznym, w tym również w jednostkach samorządu terytorialnego, zdefiniowanie wartości i sposobów postępowania to zadania parlamentu i rządu.

W latach 2001-2002 Sejm uchwalił kilka ustaw mających na celu ułatwienie dostępu obywateli do informacji publicznej, ograniczenie działalności gospodarczej radnych i urzędników samorządowych, jawność majątkową osób sprawujących funkcje publiczne i ich rodzin, urealnienie procesu analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych poprzez włączenie, w uzasadnionych przypadkach, urzędów kontroli skarbowej i komisji rewizyjnych do tych działań. Istotne jest również obwarowanie sankcjami niedopełniania obowiązków w zakresie składania oświadczeń majątkowych, włącznie z utratą mandatu radnego lub rozwiązaniem umowy o pracę z urzędnikiem samorządowym. Omówienie wymienionych ustaw nastąpi w dalszej części niniejszego rozdziału.

Realizację uchwalonych przez Sejm ustaw antykorupcyjnych koordynuje Rada Ministrów, tworząc właściwe procedury, mechanizmy, instytucje i uwarunkowania, zapewniające funkcjonowanie państwa, zgodnie z międzynarodowymi standardami w tym zakresie.

Program zwalczania korupcji

Za pozytywny symptom uznać należy przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2002 r. programu zwalczania korupcji pt. „**Strategia Antykorupcyjna**”[28]. Stanowi ona zbiór kierunkowych rozstrzygnięć i listę działań, w oparciu o które administracja rządowa ma podjąć walkę z korupcją w Polsce. Strategia została opracowana przez międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny działający pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Główne cele Strategii to:

1. Skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych poprzez: stworzenie solidnej bazy legislacyjnej, zapewniającej skoordynowaną kryminalizację zachowań korupcyjnych oraz usprawnienie działań wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienie organizacyjne organów ścigania w ich działaniach skierowanych na walkę z korupcją.

---

27. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) jest realizowany w oparciu o umowę między rządem polskim a Bankiem Światowym (w latach 2000-2004). Celem Programu jest wspieranie nowych przedsięwzięć gospodarczych na obszarach wiejskich poprzez zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia, wsparcie procesu umacniania samorządów i rozwoju regionalnego, pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowany przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie ma na celu wdrożenie rozwiązań instytucjonalnych, służących podniesieniu efektywności i jakości zarządzania w pilotażowych jednostkach administracji publicznej oraz wypracowanie metod i narzędzi analizy, planowania oraz wdrażania rozwoju instytucjonalnego w jednostkach administracji publicznej, które będą upowszechniane wśród wszystkich jednostek administracji samorządowej i rządowej.

28. Strategia Antykorupcyjna. Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17 września 2002 r. dostępny na stronach internetowych MSWiA.

2. Wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej poprzez ugruntowanie istniejących i wprowadzenie nowych systemowych rozwiązań, sprzyjanie przejrzystości procedur administracyjnych, skuteczny system kontroli, eliminowanie nadmiernej uznaniowości urzędnika.
3. Podniesienie świadomości publicznoprawnej i promocja etycznych wzorców postępowania wśród osób pełniących funkcje publiczne poprzez przedsięwzięcia edukacyjno-informacyjne i współpracę rządu z organizacjami pozarządowymi.

Strategia zakłada, że zawarte w niej cele mogą zostać osiągnięte, jeżeli w ich realizację zaangażują się urzędnicy, politycy, organizacje pozarządowe, media, a także wszyscy obywatele. Zaangażowanie obywateli może nastąpić wówczas, jeżeli zostaną oni zaznajomieni z problemami zawartymi w Strategii i możliwymi sposobami przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym.

Polski rząd, w pełni świadomy niebezpieczeństwa, jakie dla przyszłego rozwoju kraju stanowi korupcja, na podstawie analiz i ocen tego zjawiska, proponuje podjęcie różnorodnych przedsięwzięć w poszczególnych obszarach działalności publicznej, szczególnie podatnych na korupcję.

Projektowane zmiany legislacyjne, organizacyjne oraz przedsięwzięcia edukacyjno-informacyjne dotyczą następujących obszarów:

- zamówień publicznych,
- służby cywilnej,
- procesów prywatyzacyjnych i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa,
- administracji szczebla centralnego i administracji samorządowej,
- wymiaru sprawiedliwości i organów zajmujących się walką z korupcją,
- usług publicznych,
- ochrony zdrowia,
- finansów publicznych.

W Strategii podkreślono znaczenie edukacji społeczeństwa i upowszechniania informacji publicznej, z wykorzystaniem nośników elektronicznych (internet).

Realizacja zadań ma być finansowana z bieżących środków poszczególnych resortów. Ten zapis budzi pewne obawy co do terminowej i pełnej realizacji Strategii, biorąc pod uwagę stan finansów państwa oraz tymczasowe rozwiązania ustawowe w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Niektóre z planowanych zadań Strategii są aktualnie realizowane. Przygotowano projekt ustawy o kontroli w administracji publicznej. W opracowaniu znajduje się program szkoleń etycznych dla urzędników administracji samorządowej wszystkich szczebli i radnych samorządu.

3.3. Aktywność obywatelska

Jednym z fundamentalnych elementów systemu infrastruktury etycznej w służbie publicznej jest zaangażowanie obywateli i instytucji społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe, media, itp.) w sprawy publiczne, czyli aktywność obywatelska. Pojęcie to konstytuują dwa zasadnicze elementy. Pierwszy z nich, to **dojrzałość obywatelska** przejawiająca się m.in. w aktywnym włączaniu się obywateli w sprawy publiczne zarówno na etapie podejmowania rozstrzygnięć ich dotyczących, podczas procesu decyzyjnego, jak również w trakcie oceny skutków. Element drugi, to **odpowiednie ramy prawno-organizacyjne**. Szczególną rolę w kształtowaniu postaw etycznych i zwalczaniu korupcji odgrywa Fundacja im. Stefana Batorego, realizująca Program „Przeciw Korupcji". Celem Programu jest budowanie zaufania społecznego do instytucji publicznych, podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych zmierzających do zmiany postaw wobec zjawiska korupcji oraz uświadamianie znaczenia przejrzystości i etyki w życiu publicznym. Program „Przeciw Korupcji" współpracuje między innymi z Bankiem Światowym, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacją Komunikacji Społecznej, Instytutem Spraw Publicznych, Transparency International – Polska. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma prawnie zagwarantowany dostęp obywateli do informacji publicznej.

3.3.1. Dostęp do informacji publicznej

WAŻNE !

Jawność działania organów władzy publicznej wynika z **art. 61 ust. 1 Konstytucji RP**, który stanowi, że „*Każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*". Zasada ta, będąca jednym z podstawowych kanonów demokratycznego państwa, znalazła rozwinięcie m.in. w nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych i obowiązuje jednostki samorządu terytorialnego od dnia **30 maja 2001 r.** Zgodnie z nią działalność organów jednostek samorządu terytorialnego – gminy, powiatu, województwa – jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw, ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jawność działania organów samorządowych obejmuje w szczególności **prawo obywateli do uzyskiwania informacji**, **wstępu na sesje rad (sejmików) i posiedzenia komisji**, a także **dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań publicznych**, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji rad gmin, powiatów i sejmików województw.

Zasady dostępu obywateli do dokumentów i korzystania z nich określają statuty jednostek samorządu terytorialnego, które jako akty prawa miejscowego, stanowione przez rady gmin, powiatów i sejmiki województw, **podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych**. Zamieszczane są również na stronach internetowych samorządu. Udostępnienie na żądanie obywatela zbioru przepisów prawa miejscowego jest **obowiązkiem administracji samorządowej**. Obywatele mają prawo dostępu do informacji, a tym samym możliwość uczestniczenia w procesie tworzenia prawa miejscowego.

Jawność działania organów samorządowych odnosi się również do podejmowania uchwał przez władze gminy, powiatu i województwa. Uchwały organów stanowiących zapadają w głosowaniu jawnym, chyba że prawo stanowi inaczej. Podobnie podejmowane są uchwały kolegialnych organów wykonawczych, tj. zarządów w powiecie i województwie. Odmiennie sytuacja przedstawia się w gminach, gdzie po bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast organ wykonawczy jest organem jednoosobowym, samodzielnie podejmującym decyzje.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia aktywności społecznej w sprawach publicznych ma **ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**. Do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej minister właściwy do spraw administracji publicznej został zobowiązany do utworzenia strony głównej **Biuletynu Informacji Publicznej**, zaś inne podmioty publiczne wymienione w ustawie, w tym organy samorządu terytorialnego, do utworzenia własnych stron i udostępniania na nich treści informacji publicznych z zakresu działania danej jednostki samorządu. Strony Biuletynu Informacji Publicznej winny być uruchomione i wypełnione treścią do dnia 1 lipca 2003 r. Szczegółowe standardy ujednoliconego systemu stron Biuletynu, zakres i tryb przekazywania informacji oraz standardy zabezpieczenia informacji udostępnianych w Biuletynie określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 17 maja 2002 r.

Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, składającym się z ujednoliconego systemu stron w sieci informatycznej, na których zostaje udostępniona informacja publiczna.

Pierwsze w kraju regionalne, kompleksowe wdrożenie Biuletynu Informacji Publicznej zostało opracowane w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego i nosi nazwę „Wrota Małopolski – Cyfrowy Urząd". Szczegółowe informacje o zasadach jego funkcjonowania można uzyskać na stronie internetowej: www.malopolskie.pl

Do pozytywnych zjawisk należy zaliczyć upowszechnienie się **idei elektronicznego rządu** (***e-government***) i wykorzystanie jej w dziedzinie zwiększenia dostępu obywateli i mediów do informacji publicznej. Usługi administracji publicznej dostępne i realizowane poprzez internet zapewniają większą przejrzystość w procesie podejmowania decyzji administracyjnych oraz sprawiają, że obywatele mogą na bieżąco śledzić proces decyzyjny.

Należy zauważyć, że Polska znajduje się na początku tej drogi. Tylko nieliczne urzędy administracji samorządowej, szczególnie w dużych miastach, zostały w pełni zinformatyzowane, wyposażone w nowoczesne biura obsługi mieszkańców, co z pewnością będzie miało pozytywny wpływ na wzrost zaufania obywatela do instytucji publicznych, jak również na poprawę jakości świadczonych usług, a co za tym idzie – na ograniczenie występowania zjawisk korupcyjnych.

Atrybut jawności działania organów władzy publicznej jest szczególnie mocno wyeksponowany w sferze gospodarki środkami finansowymi samorzą-

du terytorialnego. We wszystkich jednostkach samorządu obowiązuje ten sam kanon jawności gospodarki finansowej, składający się m.in. z obowiązku debaty budżetowej, obowiązku opublikowania uchwały budżetowej oraz sprawozdań z jej wykonania i przedstawiania do publicznej wiadomości pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Gwarancje jawności finansów publicznych zawarte są w ustawie o finansach publicznych.

Wnioski

Z uwagi na krótki okres obowiązywania ustawowych regulacji w zakresie jawności, brak jest pełnej oceny ich realizacji. Istotne znaczenie ma w tej sprawie stosunkowo niska świadomość prawna mieszkańców, szczególnie obszarów wiejskich i małych miast. Również niezadowalający jest poziom znajomości przepisów przez radnych i pracowników urzędów samorządowych, brak systemu szkoleń w zakresie wdrażania obowiązujących przepisów prawa oraz brak procedur wewnętrznych w jednostkach administracji samorządowej, zapewniających ich prawidłowe wykonanie. Nie funkcjonuje w pełni system kontroli wykonywania zadań publicznych – wobec braku podstawowego dokumentu, tj. ustawy o kontroli w administracji państwowej. **Konieczne jest także przeznaczenie na wdrożenie systemu gwarantującego obywatelom dostęp do informacji publicznej odpowiednich środków finansowych.**

3.3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman)

Zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

Ważną instytucją służącą poprawie kontaktów obywateli z administracją z jednej strony i zwiększeniem kontroli działań antykorupcyjnych z drugiej jest **Rzecznik Praw Obywatelskich.**

Rzecznik stoi na straży wolności oraz praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich, określonych ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. należy **badanie, czy wskutek działania lub zaniechania działania organów, organizacji i instytucji, zobowiązanych do przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.**

Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat, przy czym ta sama osoba nie może pełnić tej funkcji dłużej niż przez dwie kadencje. Rzecznik podejmuje czynności z urzędu bądź na wniosek obywateli lub ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka.

Prowadząc postępowanie Rzecznik ma prawo:

- zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze

Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,

– zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może formułować oceny, wnioski i przekazywać je właściwym organom i instytucjom.

Rzecznik **corocznie** informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. **Informacja jest podawana do publicznej wiadomości**.

Z przedstawionej parlamentowi informacji o działalności Rzecznika w roku 2001 wynika, że liczba kierowanych do jego biura listów wzrosła o ponad 16% w stosunku do roku ubiegłego. W licznych wystąpieniach obywatele skarżyli się na trudności wywołane nadmiarem przepisów prawa oraz ich nieustannymi zmianami i modyfikacjami, powodującymi niezrozumienie tych przepisów. Jak wynika z informacji, obywatele są bezradni wobec aparatu urzędniczego, często ukrywającego niekompetencję i niedbalstwo za bezmiarem przepisów, traktowanych wyłącznie jako instrument do zachowania uprawnień władczych. Rzecznik zauważa, że szczególnie groźne jest w administracji zjawisko korupcji, co nie zawsze spotyka się z właściwą reakcją odpowiednich organów.

Biuro Rzecznika przygotowało do publikacji tekst Kodeksu Dobrej Administracji (z własnym komentarzem), którego stosowanie zalecił Parlament Europejski organom administracji i zatrudnionym urzędnikom.

3.4. Ramy prawne

Ramy prawne etycznej administracji samorządowej wytyczają obowiązujące przepisy prawa, wyznaczając standardy zachowań dla pracowników administracji samorządowej oraz radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

W ramach polskiego systemu prawa szczególne znaczenie mają regulacje antykorupcyjne, ustanawiające ograniczenia dla pracowników sektora publicznego i radnych samorządu, definiujące sankcje za ich naruszenie, tym samym przyczyniające się do zwiększenia przejrzystości działania administracji publicznej.

3.4.1. Najistotniejsze wartości w służbie publicznej

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*”. Ich adresatem jest jednak ograniczony krąg podmiotów, tj. członkowie korpusu służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów.

Rozwinięcie zapisów Konstytucji nastąpiło w ustawie o służbie cywilnej, uchwalonej przez Sejm 18 grudnia 1998 r., która zawiera generalne zasady dotyczące systemu wartości, norm, procedur i instytucji, utworzonych dla pracowników korpusu służby cywilnej.

Jest to systemowa regulacja prawna, gwarantująca zbudowanie nowoczesnego, demokratycznego aparatu administracyjnego, przygotowanego do prawidłowego realizowania zadań wynikających z fundamentalnych reform ustrojowych.

W celu ustanowienia standardów postępowania, których powinni przestrzegać urzędnicy i pracownicy służby cywilnej oraz wspomagania ich w prawidłowym wypełnianiu tych standardów, w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi i obywatelskimi, Prezes Rady Ministrów w dniu 11 października 2002 r. zarządzeniem nr 114 ustanowił **Kodeks Etyki Służby Cywilnej**. Regulacje zawarte w Kodeksie uwzględniają Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie cywilnej.

W odniesieniu do grupy pracowników służby cywilnej został utworzony komplementarny system regulacji normatywnych, gwarantujący realizację zadań państwa przez nowoczesny demokratyczny aparat administracyjny.

W stosunku do pozostałych pracowników administracji rządowej, pracowników samorządu terytorialnego, a także radnych – członków organów stanowiących samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, brak jest przepisów określających standardy etyczne.

Podkreślić należy, że przepisy Konstytucji RP, określając podstawowe standardy etyczne dla korpusu służby cywilnej, zawarte w Rozdziale IV „Rada Ministrów i Administracja Rządowa", nie odniosły się do pozostałych grup urzędników administracji publicznej, w tym pracowników samorządu terytorialnego.

Również postanowienia Rozdziału VII „Samorząd terytorialny" Konstytucji RP nie określają standardów dla pracowników samorządowych. Szczególnego znaczenia w tej sytuacji nabierają przepisy dotyczące statusu pracowników samorządowych – został on określony w **Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego** (EKST), sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. **Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKST w 1993 r. i Karta stała się prawem powszechnie obowiązującym.**

WAŻNE !

Zgodnie z EKST: *„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"*.

Obowiązująca pragmatyka służbowa pracowników samorządowych – ustawa o pracownikach samorządowych – z 22 marca 1990 r. nie uwzględnia jednak w pełni unormowań zawartych w EKST.

Pomimo upływu ponad 9 lat od daty ratyfikacji EKST nie zostały dotychczas opracowane standardy służby samorządowej, określające wymagania kwalifikacyjne. Brak jest systemowych rozwiązań w zakresie szkolenia i rozwoju zawodowego pracowników samorządowych, nie określono również zasad awansu zawodowego tej grupy urzędników.

Ustawa o pracownikach samorządowych, określając podstawowe obowiązki tych pracowników, kreuje standardy zachowań w administracji samorządowej w dość wąskim zakresie. Od daty jej uchwalenia w 1990 r., była wielokrotnie nowelizowana i wskutek wewnętrznych niespójności i nadmiernej liczby odesłań do innych aktów prawnych rodzi wiele problemów interpretacyjnych. Istotna część regulacji normatywnych dotycząca pracowników samorządowych znajduje się w różnych aktach prawnych, takich jak: ustawa o pracownikach urzędów

państwowych, Kodeks pracy, ustawach ustrojowych o poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, ustawach emerytalno-rentowych, ustawie o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, ustawie o urlopach wypoczynkowych, o świadczeniach z tytułu choroby i macierzyństwa, ustawie o związkach zawodowych. Ponadto, dla stosunków pracy pracowników samorządowych ważne znaczenie mają postanowienia zawarte w statutach jednostek samorządu terytorialnego, regulaminach organizacyjnych urzędów i regulaminach pracy.

3.4.2. Regulacje prawne

• Standardy postępowania pracowników samorządowych

Ustawa o pracownikach samorządowych do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego zalicza dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli, a w szczególności:

- przestrzeganie prawa,
- wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie,
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym,
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami,
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.

Ponadto, w tekście roty ślubowania[29] pracowników zatrudnionych z wyboru, mianowania lub powołania ujęte zostały standardy zachowań oczekiwanych w służbie publicznej.

Pracownicy samorządowi są zobligowani również do przestrzegania obowiązków ustalonych w Kodeksie pracy, z których najważniejszy jest obowiązek świadczenia pracy.

Ograniczenia i zakazy dotyczące pracowników samorządowych, wynikające z obowiązujących regulacji prawnych

Zakazy wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych

Pracownikowi samorządowemu nie wolno:

- wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami,
- wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

29. „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu i społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania”.

W praktyce naruszanie tego ostatniego zakazu ma miejsce na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a także w samorządowych jednostkach organizacyjnych (np. pracownicy wydziałów, referatów architektury urzędów gmin i starostw powiatowych prowadzą prywatną działalność gospodarczą, polegającą na przygotowywaniu projektów architektonicznych, niezbędnych do uzyskania stosownych decyzji administracyjnych, dotyczących, np. budowy czy rozbudowy. Decyzje te wydawane są z upoważnienia wójta lub starosty, przez tych właśnie urzędników. Kolejnym przykładem może być działalność gospodarcza geodetów zatrudnionych w starostwie powiatowym, polegająca na prywatnym wykonywaniu pomiarów geodezyjnych. Pomiary te trafiają następnie do starostwa i są weryfikowane przez tych samych urzędników, ale już w ramach ich pracy w charakterze pracowników samorządowych. Podobne zachowania odnotowuje się w urzędach gmin – to tylko niektóre z przykładów).

Takie postępowanie prowadzi do kolizji między działalnością gospodarczą pracowników a czynnościami wykonywanymi w ramach stosunku pracy w urzędzie i może powodować wiele negatywnych konsekwencji, jak na przykład:

- brak właściwego nadzoru nad przestrzeganiem prawa i prawidłowością dokumentów sporządzonych przez pracowników samorządowych w ramach prywatnej działalności zarobkowej (prace przez niego przygotowane kontroluje on sam lub jego służbowy kolega). Rodzi to podejrzenie o wyłączną dbałość o własne interesy finansowe, a nie o interes publiczny. Może się wiązać z „naginaniem" przepisów prawa, do których przestrzegania urzędnik jest zobowiązany;
- wykorzystanie pracy w urzędzie do zdobycia prywatnych zleceń. Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy pracownik samorządowy będzie miał, bez wyraźnych powodów, poważne zastrzeżenia do materiałów sporządzonych przez konkurencję (tj. inną prywatną firmę działającą na rynku) po to, aby zniechęcić do niej ewentualnych klientów;
- naruszenie zakazu konkurencji. Może to prowadzić – w skrajnych przypadkach – do całkowitego wyeliminowania innych podmiotów gospodarczych z danej branży na terenie działania nieuczciwego urzędnika.

Przeciwdziałać takim zachowaniom ma nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym i zmianie niektórych innych **ustaw z dnia 23 listopada 2002 r.** (Dz.U. Nr 214, poz. 1806), zgodnie z którą **pracownicy samorządowi mają obowiązek składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej**, w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia, podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru. Niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną, a podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Zawarte w ustawie o pracownikach samorządowych ograniczenia w podejmowaniu zajęć dodatkowych wynikają z potrzeby ochrony interesów pracodawcy, stworzenie warunków do bezstronnego, obiektywnego i bezinteresownego podejmowania decyzji.

WAŻNE !

Zgodnie z art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie (dzieci, wnuki, rodzice, dziadkowie, rodzeństwo) lub powinowactwa pierwszego stopnia (teściowie, zięć, synowa), opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni u pracodawcy samorządowego, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości. Zakaz ten jest sformułowany w sposób bezwzględnie obowiązujący i wyklucza swobodne uznanie. Zakaz obejmuje wszystkich pracowników samorządowych, również tych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Stosunek bezpośredniej podległości służbowej występuje wtedy, gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkać jednak można rozszerzający pogląd, że podległość taka istnieje także wtedy, gdy kierownik urzędu (przełożony) rozstrzyga o zakresie czynności podwładnego. Chodzi o sytuacje, gdy pomimo braku bezpośredniej podległości służbowej ktoś decyduje o obowiązkach zawodowych swojego krewnego. Będzie to miało miejsce, np. wtedy, gdy pracownik bezpośrednio podlega naczelnikowi, ale realny wpływ na jego karierę zawodową ma również dyrektor (bezpośredni przełożony naczelnika) będący krewnym pracownika.

Wyłączenie pracownika, wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa) i ordynacji podatkowej

WAŻNE !

Wyłączenie od udziału w sprawie pracownika organu administracji publicznej oraz samego organu w sytuacjach mogących budzić wątpliwości co do ich bezstronności, zachodzi w następujących sprawach:

- w których pracownik jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki,
- swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia,
- osoby związanej z pracownikiem z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
- w której był świadkiem, biegłym albo przedstawicielem jednej ze stron, albo przedstawicielem strony jest jedna z osób wymieniona w pkt 2 i 3,
- w której pracownik brał udział w wydawaniu w niższej instancji zaskarżonej decyzji,
- z powodu której wszczęto przeciw pracownikowi dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne,
- w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, o ile zostanie uprawdopodobnione istnienie innych okoliczności wywołujących wątpliwości co do bezstronności pracownika.

W przypadku wyłączenia pracownika jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy. Podobne regulacje znajdują się w ordynacji podatkowej.

Ograniczenia wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych

W celu zapewnienia prawidłowości procedury związanej z zamówieniami publicznymi postanowienia art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzają instytucję wyłączenia z postępowania przetargowego pewnej kategorii osób, których udział może budzić uzasadnione wątpliwości. Przepis ten obowiązuje również pracowników samorządowych uczestniczących w komisjach przetargowych lub wykonujących inne czynności związane z postępowaniem o zamówienia publiczne, jeżeli zamówienie jest udzielane przez jednostkę samorządu terytorialnego zatrudniającą tego pracownika.

WAŻNE !

Zakaz występowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiających, a także wykonywania czynności związanych z postępowaniem lub bycia biegłym, mają osoby:

- pozostające w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo osoby związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- które przed upływem trzech lat od daty wszczęcia postępowania pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem albo były członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- pozostające z dostawcą lub wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Jest to szeroki krąg podlegających wyłączeniu osób. Wyłączeniu po stronie zamawiającego podlega osoba (np. pracownik samorządowy), jeżeli w tym konkretnym postępowaniu stroną jest jej małżonek albo krewni (dziadek, babka, ojciec, matka, dziecko, wnuk, rodzeństwo) lub powinowaci (ojciec lub matka teścia lub teściowej, teściowie, zięć, synowa, brat lub siostra małżonka).

Istotne dla naszych rozważań jest to, że wyłączeniu podlegają również osoby, które pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Stosunek koleżeństwa lub podległości służbowej także powoduje obowiązek wyłączenia. Ocena, czy sytuacja wymaga wyłączenia danej osoby, powinna być dokonana każdorazowo w odniesieniu do konkretnej sprawy.

Od 10 stycznia 2002 r. wprowadzony został obowiązek w stosunku do osób występujących w imieniu zamawiającego (np. pracownika samorządowego występującego w imieniu ogłaszającej przetarg jednostki samorządu terytorialnego), złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (por. Załącznik 11).

WAŻNE !

Od 1 stycznia 2003 r. obowiązują nowe regulacje prawne mające na celu urealnienie i zaostrzenie istniejących dotychczas rozwiązań antykorupcyjnych dotyczących osób sprawujących funkcje publiczne w organach samorządu terytorialnego, przyjęte w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (ogłoszona w Dz.U. Nr 214, poz. 1806).

Zmianami objęto:

- ustawę o samorządzie gminnym,
- ustawę o samorządzie powiatowym,
- ustawę o samorządzie województwa,
- ustawę o pracownikach samorządowych,
- ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- ustawę – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- ustawę o finansach publicznych.

W pracach nad projektem ustawy podnoszone były m.in. następujące argumenty:

1. Zmiany wprowadzają jawność oświadczeń majątkowych radnych wszystkich szczebli oraz osób sprawujących ważne funkcje w organach samorządu terytorialnego i w podległych im jednostkach organizacyjnych. Wyborca będzie mógł sprawdzić na stronie internetowej urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego, jaki majątek posiada wybrany przez niego przedstawiciel do organu stanowiącego lub wykonawczego danego samorządu. Jawność majątkowa osób sprawujących funkcje publiczne jest warunkiem koniecznym realizacji w Polsce europejskich standardów jawności życia publicznego.
2. Rozszerzony zostaje zakres przedmiotowy informacji o stanie majątkowym oraz uzyskiwanych dochodach, które osoba sprawująca funkcję publiczną zobowiązana jest przedstawić w swoim oświadczeniu majątkowym. Dotychczas dane obejmowały majątek odrębny oraz majątek objęty małżeńską wspólnością majątkową. Nowe zapisy ustawy rozszerzają zakres informacji o majątek odrębny małżonka. Ponadto, wprowadzono obowiązek dołączenia do oświadczenia kopii rocznego zeznania podatkowego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.
3. Potrzeba urealnienia procesu analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym. Oprócz osób, którym złożono oświadczenie majątkowe analizy takiej dokonują również urzędy skarbowe oraz komisje rewizyjne. Dotychczas obowiązujące rozwiązania nie gwarantowały skutecznych działań.
4. Nałożenie na radnych oraz na osoby pełniące funkcje w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarzy gmin i powiatów, skarbników gmin, powiatów i województw, kierowników samorządowych jednostek organiza-

cyjnych oraz na osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta w gminie, starosty w powiecie, marszałka w województwie obowiązku złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka oraz swoich wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, o ile zamieszkują oni na terenie działania tego samorządu, w którym osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona.

Zakazy i ograniczenia, wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

W ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w wyniku nowelizacji rozszerzono grono jej adresatów o następujących pracowników samorządu terytorialnego:

1. w gminie:

- wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast),
- skarbników gmin, sekretarzy gmin,
- kierowników jednostek organizacyjnych gminy (np. dyrektorów szkół podstawowych, gimnazjów),
- osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi (np. członkowie zarządów spółek komunalnych),
- inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

2. w powiecie:

- członków zarządu powiatów,
- skarbników powiatów, sekretarzy powiatów,
- kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (np. dyrektor szkoły, dyrektor powiatowego centrum pomocy rodzinie),
- osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi (np. dyrektor samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej),
- inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty,

3. w województwie:

- członków zarządów województw,
- skarbników województw,
- kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (np. dyrektor wojewódzkiego domu kultury),
- osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi (dyrektor samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej),
- inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

WAŻNE !

Wyżej wymienione osoby w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji nie mogą:
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego (art. 4).

Zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek handlowych nie dotyczy m.in. osób wymienionych wyżej, o ile zostały wyznaczone do spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego, jako reprezentanci tych podmiotów.

Sankcje nieprzestrzegania powyższych zakazów

Jeżeli zakazy (art. 4) naruszają osoby wymienione powyżej, z wyłączeniem:
- wójta,
- burmistrza,
- prezydenta miasta
  (ponieważ ich mandat wygasa w takiej sytuacji na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy),

to właściwy organ:
- odwołuje ją,
- rozwiązuje z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania lub rozwiązania umowy o pracę.

Jeżeli zakaz narusza:
- członek zarządu województwa lub powiatu,
- skarbnik województwa lub powiatu, lub gminy,
- sekretarz powiatu lub gminy,

to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje tę osobę z pełnionej funkcji najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący organu stanowiącego uzyskał informację o przyczynie odwołania.

Jeżeli przed dniem wyboru członek zarządu województwa lub powiatu:
- pełnił funkcję,
- prowadził działalność gospodarczą,
- posiadał akcje lub udziały, o których mowa w art. 4,

obowiązany jest w ciągu 3 miesięcy od dnia wyboru:
- zrzec się funkcji,
- zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej,
- zbyć udziały lub akcje.

W przypadku niewypełnienia tego obowiązku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odwołuje go najpóźniej w ciągu miesiąca po upływie tego terminu.

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym wyżej jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (art. 5 ust. 2-6).

WAŻNE !

Zakaz zajmowania stanowisk i funkcji:

Osoby wymienione powyżej nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnione, wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Zakazy wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa

WAŻNE !

Zakaz przyjmowania świadczeń majątkowych

Zgodnie z nowym art. 24m ustawy o samorządzie gminnym:
- wójt,
- jego zastępca,
- skarbnik gminy,
- kierownik jednostki organizacyjnej gminy,
- osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną,
- osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta,

w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustania zatrudnienia, nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub płatnie, w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na treść tego rozstrzygnięcia.

Podmiotem zależnym jest podmiot, w którym:
- przedsiębiorca posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w jego organach, także na podstawie porozumień z innymi wspólnikami i akcjonariuszami,

- przedsiębiorca jest uprawniony do wykonywania albo odwoływania większości członków organów zarządzających podmiotu zależnego,
- więcej niż połowa członków zarządu przedsiębiorstwa jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie, pozostającym z przedsiębiorcą w stosunku zależności.

Zakaz nie dotyczy:
- przedmiotu usług, dostępnych w ramach publicznej oferty,
- przedmiotów zwyczajowo wykorzystywanych w celach reklamowych i promocyjnych,
- nagród przyznawanych w konkursach za działalność artystyczną.

WAŻNE !

Odpowiednie uregulowania znajdziemy w art. 25h ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 27h ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Rejestr Korzyści

Rejestr Korzyści jest jawny. Prowadzi go Państwowa Komisja Wyborcza. Członkowie zarządów województw, skarbnicy województw, członkowie zarządów powiatów, sekretarze powiatów, skarbnicy powiatów, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), zastępcy wójtów, sekretarze gmin i skarbnicy gmin oraz małżonkowie wszystkich tych osób są zobowiązani zgłaszać do Rejestru Korzyści informacje o:
- wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
- darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę oraz innych uzyskanych korzyści, o większych niż wskazany limit wartości (nie związanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej),
- wyjazdach krajowych lub zagranicznych, nie związanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenie lub fundacje, których są członkami.

Do Rejestru należy także zgłaszać informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

Przy podawaniu informacji zgłaszający jest obowiązany zachować największą staranność i kierować się swoją najlepszą wiedzą, a wszystkie zmiany danych objętych Rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia (por. Załącznik 16).

Oświadczenia majątkowe i informacje

Rozszerzony został zakres informacji w oświadczeniach majątkowych o działalności gospodarczej i zatrudnieniu małżonków osób pełniących funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, a także o członków dalszej rodziny.

Istotna zmiana dotyczy również treści oświadczenia. Objęto nim także składniki majątkowe należące do odrębnych majątków małżonków. Ponadto, osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego składają oświadczenia zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy gminnej, powiatowej oraz wojewódzkiej.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości.

Oświadczenia majątkowe należy składać według wzorów określonych w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 282-284). Są to:

– rozporządzenie w sprawie określenia wzorów oświadczeń majątkowych (poz. 282) wraz z załącznikami zawierającymi:
  - wzór oświadczenia majątkowego radnego gminy (por. Załącznik 14),
  - wzór oświadczenia wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (por. Załącznik 15),
– rozporządzenie w sprawie określenia wzorów oświadczeń majątkowych (poz. 283) wraz z załącznikami zawierającymi:
  - wzór oświadczenia majątkowego radnego powiatu,
  - wzór oświadczenia członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty,
– rozporządzenie w sprawie określenia wzorów oświadczeń majątkowych radnego województwa (poz. 284) wraz z załącznikami zawierającymi:
  - wzór oświadczenia majątkowego radnego województwa,
  - wzór oświadczenia majątkowego członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa.

Konieczność określenia dwóch rodzajów oświadczeń (dla radnych i pozostałych osób) wynika z tego, że zakazy dotyczące obu tych kategorii nie są tożsame. Ograniczenia obejmujące radnych wynikają z ustaw ustrojowych o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa), natomiast ograniczenia wobec pozostałych osób określone zo-

stały w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Oświadczenie majątkowe powinno zawierać informacje o:

- zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dane dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych,
- dochodach osiąganych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu,
- mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych,
- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Majątek wspólny i odrębny

Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Zgodnie z art. 33 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, odrębny majątek każdego z małżonków stanowią:

- przedmioty majątkowe nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej,
- przedmioty majątkowe nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił,
- przedmioty majątkowe nabyte ze środków uzyskanych w zamian za przedmioty wymienione w dwóch punktach poprzedzających,
- przedmioty majątkowe służące wyłącznie do zaspokajania osobistych potrzeb jednego z małżonków,
- przedmioty majątkowe służące do wykonywania zawodu, jeżeli zostały nabyte ze środków należących do odrębnego majątku małżonka wykonującego ten zawód; nie dotyczy to jednak przedmiotów służących do prowadzenia gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa,
- prawa niezbywalne,
- przedmioty uzyskane z tytułu odszkodowania za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia albo z tytułu zadośćuczynienia za doznaną krzywdę; nie dotyczy to jednak renty należnej poszkodowanemu małżonkowi z powodu całkowitej lub częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej albo z powodu zwiększenia się jego potrzeb lub zmniejszenia widoków powodzenia na przyszłość,
- wierzytelności o wynagrodzenie za pracę lub za inne usługi świadczone osobiście przez jedno z małżonków,
- przedmioty majątkowe uzyskane z tytułu nagrody za osobiste osiągnięcia jednego z małżonków,

– prawa autorskie twórcy, prawa twórcy wynalazku, wzoru lub projektu racjonalizatorskiego.

Cytowany powyżej art. 33 Krio dotyczy tylko małżeńskiej wspólności ustawowej. Należy również pamiętać, że możliwe jest umowne wprowadzenie zarówno pełnej wspólności, jak i pełnej rozłączności majątkowej małżonków.

Składanie oświadczeń

Oświadczenie majątkowe wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą (oczywiście, jeśli została dokonana) składają w dwóch egzemplarzach:
– radny gminy – przewodniczącemu rady gminy,
– radny powiatu – przewodniczącemu rady powiatu,
– radny województwa – przewodniczącemu sejmiku województwa,
– wójt, przewodniczący rady gminy – wojewodzie,
– starosta, przewodniczący rady powiatu – wojewodzie,
– marszałek województwa, przewodniczący sejmiku województwa – wojewodzie,
– zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta – wójtowi,
– wicestarosta, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty – staroście,
– wicemarszałek województwa, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa – marszałkowi województwa.

Skutki zaniechania

Niezłożenie oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie przez radnego gminy, powiatu albo województwa powoduje utratę diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji.

Niezłożenie oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie przez:
– wójta, zastępcę wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta,
– członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu starosty,

– członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osobę zarządzającą i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa,

powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia złożenia oświadczenia.

Jeżeli sekretarz gminy, skarbnik gminy, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, członek zarządu województwa lub skarbnik województwa nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, odpowiednio rada gminy, rada powiatu albo sejmik województwa odwołuje ich, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

Jeżeli zastępca wójta, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, powiatu albo wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną, powiatową albo wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty albo marszałka województwa – nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w powyższym trybie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje wygaśnięcia mandatu w razie niezłożenia oświadczenia przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Również art. 26 ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wśród przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta nie wymienia niezłożenia oświadczenia majątkowego w określonym terminie. Zatem jedyną sankcją w razie niezłożenia przez wójta oświadczenia majątkowego pozostaje utrata wynagrodzenia do czasu wykonania ciążącego na nim obowiązku.

WAŻNE !

Odpowiedzialność za nieprawdziwe dane w oświadczeniach majątkowych

Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego[30].

Analiza oświadczeń majątkowych

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe. Osoby te przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat.

Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych (przewodniczący organu stanowiącego, wójt, starosta, marszałek i wojewoda) w terminie do 30

30. Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

października każdego roku przedstawia odpowiednio: radzie gminy, radzie powiatu albo sejmikowi województwa informację o:

- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie,
- nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
- działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również urząd skarbowy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe, uwzględniając przy tym zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) małżonka osoby składającej oświadczenie.

Podmiot dokonujący analizy jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT).

W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego.

W przypadku odmowy wszczęcia kontroli oświadczenia majątkowego podmiotowi, który złożył wniosek w tej sprawie, przysługuje odwołanie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 54, poz. 572 z późn. zm.) dotyczące kontroli oświadczeń majątkowych osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Tabela 5 zawiera wykaz osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego, zakres danych, terminy i osoby uprawnione do analizy – na przykładzie samorządu powiatowego.

Tabela 5

Oświadczenia majątkowe samorządowców na przykładzie samorządu powiatowego

L.p.	Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego	Zawartość i sposób sporządzania oświadczenia majątkowego (dotyczy: majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową)	Dokumenty dodatkowe	Terminy składania	Organ otrzymujący i przechowujący oświadczenie
1.	**radny powiatu** (2 egzemplarze)	▪ zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych, ▪ nabycie od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, ▪ stanowiska w spółkach handlowych, ▪ dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć (z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu), ▪ mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 zł, ▪ zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 zł (w tym kredyty i pożyczki oraz warunki na jakich zostały udzielone). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.	▪ kopia zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), za rok poprzedni wraz z jego korektą – 2 egz. ▪ pierwsze oświadczenie – informacja o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatowego (jeżeli taką działalność prowadził przed objęciem mandatu)	▪ pierwsze oświadczenie – 30 dni od daty złożenia ślubowania, ▪ kolejne oświadczenia – co roku do dnia 30 kwietnia, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ▪ ostatnie oświadczenie – na 2 miesiące przed upływem kadencji	przewodniczący rady powiatu

L.p.	Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego	Zawartość i sposób sporządzania oświadczenia majątkowego (dotyczy: majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową)	Dokumenty dodatkowe	Terminy składania	Organ otrzymujący i przechowujący oświadczenie
2.	**starosta** (3 egzemplarze)	▪ zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych, ▪ nabycie od Skarbu Państwa, innej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, ▪ stanowiska w spółkach handlowych, ▪ dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć (z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu), ▪ mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 zł, ▪ zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 zł (w tym kredyty i pożyczki oraz warunki na jakich zostały udzielone). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.	▪ kopia zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), za rok poprzedni wraz z jego korektą – 2 egz. ▪ pierwsze oświadczenie – informacja o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru)	▪ pierwsze oświadczenie – 30 dni od daty wyboru, ▪ kolejne oświadczenia – co roku do dnia 30 kwietnia, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ▪ ostanie oświadczenie – w dniu odwołania lub zakończenia kadencji.	przewodniczący rady powiatu, wojewoda

L.p.	Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego	Zawartość i sposób sporządzania oświadczenia majątkowego (dotyczy: majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową)	Dokumenty dodatkowe	Terminy składania	Organ otrzymujący i przechowujący oświadczenie
3.	**wicestarosta, członek zarządu, skarbnik, sekretarz** (2 egzemplarze)	▪ zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych, ▪ nabycie od Skarbu Państwa, innej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, ▪ stanowiska w spółkach handlowych, ▪ dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć (z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu), ▪ mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 zł, ▪ zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 zł (w tym kredyty i pożyczki oraz warunki na jakich zostały udzielone). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.	▪ kopia zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), za rok poprzedni wraz z jego korektą – 2 egz. ▪ pierwsze oświadczenie – informacja o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru lub powołania)	▪ pierwsze oświadczenie – 30 dni od daty wyboru, ▪ kolejne oświadczenia – co roku do dnia 30 kwietnia, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ▪ ostanie oświadczenie – w dniu odwołania lub zakończenia kadencji.	starosta

L.p.	Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego	Zawartość i sposób sporządzania oświadczenia majątkowego (dotyczy: majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową)	Dokumenty dodatkowe	Terminy składania	Organ otrzymujący i przechowujący oświadczenie
4.	**kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty** (2 egzemplarze)	▪ zasoby pieniężne, nieruchomości, udziały i akcje w spółkach handlowych, ▪ nabycie od Skarbu Państwa, innej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, ▪ stanowiska w spółkach handlowych, ▪ dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć (z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu), ▪ mienie ruchome o wartości powyżej 10 000 zł, ▪ zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 zł (w tym kredyty i pożyczki oraz warunki na jakich zostały udzielone). Osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.	▪ kopia zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT), za rok poprzedni wraz z jego korektą – 2 egz. ▪ pierwsze oświadczenie – informacja o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (jeżeli taką działalność prowadził przed dniem zatrudnienia).	▪ pierwsze oświadczenie – 30 dni od daty zatrudnienia, ▪ kolejne oświadczenia – co roku do dnia 30 kwietnia, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, ▪ ostanie oświadczenie – w dniu rozwiązania umowy o pracę.	starosta

L.p.	Osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia majątkowego	Zawartość i sposób sporządzania oświadczenia majątkowego (dotyczy: majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową)	Dokumenty dodatkowe	Terminy składania	Organ otrzymujący i przechowujący oświadczenie
5.	**każdy pracownik samorządowy** (z wyjątkiem osób określonych w punktach 1-4) ma obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej.	Oświadczenie powinno zawierać informacje o charakterze prowadzonej działalności gospodarczej.	W przypadku zmiany charakteru działalności gospodarczej pracownik samorządowy zobowiązany jest złożyć dodatkowe oświadczenie o zmianie charakteru prowadzonej działalności.	▪ 31 stycznia 2003 r. ▪ w razie zmiany działalności – niezwłocznie	kierownik jednostki

• Standardy postępowania radnych jednostek samorządu terytorialnego

W samorządowych ustawach ustrojowych przewidziane są instrumenty antykorupcyjne dotyczące radnych, w związku z wykonywaniem przez nich mandatu.

W tabeli 6 zawarto wykaz ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej przez radnych, z wykorzystaniem lub udziałem majątku komunalnego.

Poza ujętymi w tabeli ograniczeniami, radnych dotyczą również poniższe zakazy.

Zakaz wykonywania określonego zatrudnienia

Radny nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, starostwie lub w urzędzie marszałkowskim ani w ramach stosunku pracy, ani na podstawie umowy cywilnej (np. umowy zlecenia, czy umowy o dzieło), z wyjątkiem radnych wybranych do zarządu powiatu lub zarządu województwa. Radny powołany przez wójta na stanowisko zastępcy wójta jest zobowiązany złożyć mandat.

Radny nie może pełnić funkcji kierownika bądź zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej na terenie gminy, powiatu lub województwa, w którym sprawuje swój mandat (np. dyrektor szkoły podstawowej nie może być radnym gminy).

Zakaz łączenia funkcji

Ustawy samorządowe zawierają również zakazy łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego (tzn. z funkcją wójta, burmistrza lub prezydenta albo z funkcją członka rady powiatu, sejmiku bądź z funkcją członka zarządu bądź województwa).

Zakaz podejmowania dodatkowych zajęć

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć, których charakter podważałby zaufanie wyborców. Nie chodzi tu wyłącznie o działania zarobkowe, a o wszelkie działania, które mogą rodzić wątpliwości co do tego, czy radny działa zgodnie z prawem, pracuje dla dobra i pomyślności wspólnoty samorządowej oraz zgodnie z jej interesami, a także czy godnie i rzetelnie reprezentuje swoich wyborców. Z tego zakazu niewiele jednak wynika, ponieważ brak jest sankcji z tytułu jego naruszenia. Odpowiedzialność radnego będzie miała raczej charakter polityczny i moralny, rzadziej prawny.

Zakaz przyjmowania darowizn

Darowizna polega na wzbogaceniu się obdarowanego (tego, który dostaje) kosztem darczyńcy (tego, który daje), na podstawie zawartej w tym celu umowy. Zakaz dotyczący darowizn nie ma charakteru bezwzględnego, chodzi w nim wyłącznie o takie darowizny, których przyjęcie naraża radnego na utratę zaufania wyborców (np. gdy uznają darowiznę za formę łapówki).

Zakaz nadużywania funkcji

Radny nie powinien powoływać się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami lub prowadzoną działalnością gospodarczą. Nie powinien powoływać się na swoje wpływy lub wymuszać korzystne dla siebie lub innych zachowania organów, instytucji lub osób. Uprawnienia do kontrolowania pracy urzędu lub jednostek komunalnych przysługują radnemu wyłącznie z upoważnienia rady lub sejmiku – może więc żądać indywidualnie informacji lub dokumentów tylko w ramach przysługujących mu jako obywatelowi. W tym przypadku również przepisy nie precyzują pojęcia nadużycia funkcji i nie przewidują żadnej odpowiedzialności.

Tabela 6

Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej radnych samorządu terytorialnego

Zakres	Podstawa prawna
Wykorzystanie mienia komunalnego Radni nie mog¹ : ▪ prowadziædzia³alnoœci gospodarczej na w³asny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, powiatu, województwa, w której radny uzyska³ mandat, a tak¿e: ▪ zarz¹ dzaætak¹ dzia³alnoœci¹ , ▪ byæprzedstawicielem czy pe³nomocnikiem w prowadzeniu takiej dzia³alnoœci. Je¿eli przed rozpoczêciem wykonywania mandatu radny prowadzi³ tak¹ dzia³alnoœæ, jest zobowi¹ zany do jej zaprzestania w ci¹ gu 3 miesiêcy od dnia z³o¿enia œlubowania. Niewype³nienie tego obowi¹ zku stanowi podstawê do stwierdzenia wygaœniêcia mandatu radnego.	art. 24f usg* art. 25b usp** art. 27b usw***
Radni wybrani w wyborach 27 paŸdziernika 2002 r., którzy prowadzili dzia³alnoœægospodarcz¹ przed objêciem mandatu musz¹ siê zrzec dzia³alnoœci b¹ dŸ funkcji w terminie 3 miesiêcy od dnia 1 stycznia 2003 r. Niewype³nienie tego obowi¹ zku powoduje wygaœniêcie mandatu, które stwierdza rada gminy, powiatu, sejmik województwa najpóŸniej po up³ywie miesi¹ ca od dnia 31 marca 2003 r.	art. 190 ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich.
Władze spółek handlowych Radni i ich ma³¿onkowie nie mog¹ byæ ▪ cz³onkami w³adz zarz¹ dzaj¹ cych, kontrolnych i rewizyjnych, ▪ pe³nomocnikami spó³ek handlowych z udzia³em gminnych, powiatowych, wojewódzkich osób prawnych lub przedsiêbiorców, w których uczestnicz¹ takie osoby.	art. 9 nowelizacji do usg z dnia 23. XI. 2002 r.
Wybór lub powo³anie tych osób na te funkcje s¹ z mocy prawa niewa¿ne. Je¿eli wybór lub powo³anie nast¹ pi³y przed rozpoczêciem wykonywania mandatu radnego, osoby te s¹ obowi¹ zane zrzec siê stanowiska lub funkcji w terminie 3 miesiêcy od dnia z³o¿enia œlubowania przez radnego.	art. 24f ust. 2 usg art. 25 ust. 3 usp art. 27b ust. 3 usw
W razie niezrzeczenia siê stanowiska (np. ma³¿onek radnego bêd¹ cy prezesem spó³ki komunalnej) lub funkcji (mandatu radnego) osoba traci je z mocy prawa po up³ywie tego terminu.	art. 24f ust. 4 usg art. 25b ust 4 usp art. 27b ust. 4 usw

Zakres	Podstawa prawna
Akcje i udziały Radni nie mog¹ posiadaæpakietu wiêkszego ni¿ 10% udzia³ów lub akcji: ▪ w spó³kach prawa handlowego z udzia³em gminnych, powiatowych, wojewódzkich osób prawnych lub przedsiêbiorców, w których uczestnicz¹ takie osoby. Udzia³y lub akcje przekraczaj¹ce ten pakiet powinny byæzbyte przez radnego przed pierwsz¹ sesj¹ rady gminy, powiatu, województwa. W razie niezbycia ich nie uczestnicz¹ oni przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaœniêciu, w wykonywaniu im przys³uguj¹cych uprawnieñ, czyli prawa g³osu, prawa do dywidendy, prawa podzia³u maj¹tku, prawa poboru. Zakaz ma zastosowanie niezale¿nie od tego czy gmina, powiat, województwo posiadaj¹ w spó³ce 100% udzia³ów, akcji, czy tylko jedn¹ akcjê lub jeden udzia³.	art. 24f ust. 5 usg art. 25b ust. 5 usp art. 27b ust. 5 usw

* Ustawa o samorz¹dzie gminnym.
** Ustawa o samorz¹dzie powiatowym.
*** Ustawa o samorz¹dzie wojewódzkim.

3.4.3. Konkluzje

Należy podkreślić, że w ostatnim dziesięcioleciu Sejm wykazał szczególną aktywność w zakresie uchwalania ustaw, mających na celu kształtowanie mechanizmów zwalczających rozszerzające się zjawisko korupcji. Wprowadzono wiele zakazów i ograniczeń dla funkcjonariuszy publicznych, tworząc nowe standardy zarówno dla pracowników, jak i radnych samorządu terytorialnego. Działania te wpisują się w proces budowania nowoczesnej administracji publicznej.

Nowe rozwiązania antykorupcyjne uwzględniają następujące zasady:

- demokratyczne państwo praworządne konsekwentnie egzekwuje przestrzeganie prawa, a także rygorystycznie ściga przypadki korupcji,
- działalność organów władzy publicznej jest w maksymalnym stopniu jawna,
- łączenie działalności publicznej z działalnością gospodarczą jest ograniczone do minimum,
- wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach publicznych winny być ustalane na właściwym poziomie, tzn. adekwatnie do pełnionych obowiązków i zakresu odpowiedzialności,
- konsekwentna polityka państwa zmierza do ukształtowania etosu służby publicznej.

Fundamentalne zasady etyki w życiu publicznym powinny być wpajane i przekazywane na wszystkich etapach wychowania, rozwoju i edukacji.

Zauważyć jednak należy, że istniejące rozwiązania prawne nie są w pełni doskonałe. Redakcja niektórych przepisów budzi wątpliwości interpretacyjne, co może mieć wpływ na ich realizację, tym bardziej, że w skali kraju dotyczą one bardzo dużej liczby osób, tj. kilkuset tysięcy pracowników i radnych samorządu terytorialnego.

Niezbędne wydaje się stworzenie systemu monitorowania realizacji ustaw antykorupcyjnych, którego celem byłoby sygnalizowanie konieczności dokonania ich korekt i ewentualnych zmian.

Należy wspomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z dnia 23 lipca 2003 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 29 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw dotyczących rozwiązań antykorupcyjnych.

3.5. Odpowiedzialność i kontrola

3.5.1. Procedury zgłaszania podejrzeń o korupcję

Brak jest w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych zapisów o charakterze systemowym, dotyczących procedur zgłaszania podejrzeń o korupcję.

W ustawach ustrojowych znajdują się przepisy obligujące skarbników do powiadamiania Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na polecenie przełożonego, co ma miejsce w sytuacjach, gdy skarbnicy chcieliby odmówić wykonania obowiązku kontrasygnowania czynności prawnych zawartych z naruszeniem prawa przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada RIO odnotowuje stosunkowo niewielką liczbę powiadomień dotyczących zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego umów z naruszeniem prawa. Z kolei na podstawie przeprowadzanych kontroli stwierdza się, że liczba takich umów jest znaczna.

Można przypuszczać, że skarbnicy nie wykorzystują w pełni swoich uprawnień do zgłaszania zaistniałych nieprawidłowości w działalności samorządu.

3.5.2. Kontrola wewnętrzna, wspierająca zachowania etyczne w służbie publicznej

Kontrola wewnętrzna w samorządzie realizowana jest przez:

- radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa,
- wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka,
- wyspecjalizowaną komórkę ds. kontroli wewnętrznej, działającą w ramach urzędów samorządowych.

Organy stanowiące samorządu terytorialnego mają **ustawowy obowiązek** powołania komisji rewizyjnych. Członkami tej komisji mogą być wyłącznie radni – z wyjątkiem członków zarządu oraz przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady i sejmiku. W skład komisji rewizyjnej wchodzą przedstawiciele klubów działających w radzie i sejmiku.

Do **ustawowych zadań komisji rewizyjnej** należy opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskami do rady, sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, zarządowi powiatu, zarządowi województwa.

Ograny stanowiące mogą zlecać komisji rewizyjnej wykonywanie innych zadań w zakresie kontroli. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy, powiatu, województwa.

Radny indywidualnie nie ma żadnych uprawnień do kontroli. Może wykonywać funkcje kontrolne jako członek komisji rewizyjnych lub innej komisji rady czy sejmiku. Komisje przedkładają na sesjach wyniki kontroli oraz wnioski pokontrolne, a organ stanowiący zajmuje stanowisko (w formie uchwały).

Obowiązek przeprowadzania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych wynika z nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.

Kontrola finansowa (art. 35a) dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Do obowiązków kierowników jednostek należy ustalenie procedur kontrolnych, w formie pisemnej, zgodnie ze standardami wynikającymi z ustawy.

Audyt wewnętrzny (art. 35c) został zdefiniowany przez ustawodawcę jako ogół działań, dzięki którym kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

Audyt wewnętrzny prowadzi się w tych jednostkach, które gromadzą znaczne środki publiczne lub dokonują znacznych wydatków publicznych. Ustawa zobowiązuje do rozpoczęcia audytu te jednostki, których kwoty przychodów oraz wydatków nie są niższe niż 0,001% produktu krajowego brutto.

W wydanym na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 2002 r. Minister Finansów określił kwoty przychodów oraz wydatków środków publicznych, dokonanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje prowadzenie audytu wewnętrznego. Kwota ta wynosi 35.000 tys. złotych.

Aktualnie przeprowadzanie audytu wewnętrznego, zgodnie z ustawą, dotyczy niezbyt licznej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

WAŻNE !

Celem wewnętrznej kontroli jest zapobieganie występowaniu zjawisk niekorzystnych i wskazywanie sposobów zapobiegania nieprawidłowości w pracy urzędów i jednostek samorządowych. Wyniki kontroli to również cenne źródło informacji o funkcjonowaniu jednostek samorządu, wydziałów lub poszczególnych pracowników.

Słabość kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego wynika przede wszystkim z braku aktów prawnych regulujących tryb i zasady przeprowadzania kontroli w urzędach administracji publicznej. Aktualnie trwają w Sejmie prace **nad rządowym projektem ustawy o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej**, która ma wypełnić lukę prawną powstałą na skutek utraty mocy uchwały nr 57/83 Rady Ministrów w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej. Projekt ustawy jest efektem działań wynikających z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2002 r. „**Strategii Antykorupcyjnej**".

Celem projektowanej ustawy, jak wynika z uzasadnienia do projektu, jest ujednolicenie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, urzędów stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez organy administracji rządowej albo utworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli w administracji publicznej w akcie prawnym rangi ustawowej uzasadnia również rozciągnięcie zawartych w projekcie przepisów na jednostki samorządu terytorialnego. Działalność nadzorcza Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym, zgodnie z art. 148 pkt 6 Konstytucji RP winna być podejmowana w granicach i formach określonych w Konstytucji i w ustawach, stąd też konieczne jest uregulowanie w drodze ustawowej zadań organów nadzoru nad samorządem w zakresie kontroli.

Z uwagi na coraz większy zasięg zadań realizowanych przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego, konieczne wydaje się stworzenie systemu bieżącego dokształcania zarówno pracowników wykonujących czynności kontrolne, jak również radnych, a zwłaszcza członków komisji rewizyjnych.

3.5.3. Obowiązujące procedury w przypadku naruszania standardów służby publicznej

Płaszczyzny odpowiedzialności

WAŻNE !

Odpowiedzialność pracowników administracji publicznej może być rozpatrywana na gruncie prawa karnego i prawa cywilnego. W stosunku do pracowników samorządowych również może wynikać z pragmatyki służbowej oraz innych aktów normatywnych zawierających przepisy o odpowiedzialności tych pracowników.

Pracownicy administracji rządowej oraz samorządowej, a także inne osoby w zakresie, w którym są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych są „funkcjonariuszami publicznymi" w rozumieniu przepisu art. 115 § 13 Kodeksu karnego (Kk).

Pracownicy administracji rządowej są „funkcjonariuszami państwowymi" w rozumieniu art. 417 § 2 Kodeksu cywilnego (Kc), zaś pracownicy samorządowi są „funkcjonariuszami odpowiednich jednostek samorządowych" w rozumieniu art. 420^1 Kodeksu cywilnego.

Nieprawidłowe działania funkcjonariuszy administracji publicznej, w tym działania o charakterze korupcyjnym, jako działania bezprawne, naruszające normy należące do różnych dziedzin prawa, uruchamiają złożony system odpowiedzialności.

Możemy mówić o:

- odpowiedzialności samego funkcjonariusza za działania korupcyjne i ich skutki,
- odpowiedzialności za funkcjonariusza, tj. za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza osobom trzecim (działaniem korupcyjnym),
- odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej.

Odpowiedzialność karna za działania korupcyjne i ich skutki

Za działania korupcyjne funkcjonariusz publiczny **ponosi odpowiedzialność karną** wówczas, gdy działanie to stanowi „czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązująca w czasie jego popełnienia". W rozdziale XXIX (art. 222-231) Kodeks karny reguluje odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

Z dniem 1 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmanie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1061), wprowadzająca do polskiego prawa karnego zmiany umożliwiające skuteczniejsze, bardziej efektywne zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Zmiany te są również podyktowane potrzebą dostosowania polskiego prawa karnego do zobowiązań międzynarodowych Polski (m.in. do zobowiązań wynikających z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych).

Celem nowelizacji było poszerzenie zakresu penalizacji korupcji na działania, które dotychczas nie były nią objęte (m.in. korupcja w sektorze gospodarczym), wprowadzenie mechanizmów łamiących solidarność przestępczą biorących i dających korzyści majątkowe lub osobiste, a także dokonanie korekty mechanizmów pozwalających na pozbawienie sprawców przestępstw korupcyjnych osiągniętych korzyści.

Nowe brzmienie otrzymały m.in. przepisy **art. 228-230 Kodeksu karnego**, określające znamiona przestępstw korupcyjnych.

1. **Przestępstwo łapownictwa biernego** (art. 228 Kk) polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej.

Do kategorii czynów wyczerpujących znamiona łapownictwa biernego zalicza się:

– przyjmowanie korzyści majątkowych lub osobistych albo jej obietnicę,
– przyjmowanie korzyści majątkowych lub osobistych albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie prawa,
– uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści.

Ponadto:

– przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicę, żądanie takiej korzyści albo uzależnienie wykonania czynności służbowej od jej otrzymania - w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej.

2. **Przestępstwo łapownictwa czynnego** (art. 229 Kk) polega na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Do kategorii czynów wyczerpujących znamiona łapownictwa czynnego zalicza się:

– udzielanie albo obiecywanie udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej,
– udzielanie albo obiecywanie udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa albo skłanianie do naruszenia przepisów prawa.

Ponadto:

– udzielanie albo obiecywanie udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Ustawodawca wprowadził w art. 229 Kk nową normę prawną przewidującą odstąpienie od wymierzenia kary wobec sprawcy łapownictwa czynnego, w przypadku gdy korzyść majątkowa lub osobista zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten dowiedział się o nim (art. 229 § 6 Kk).

Przyjęte rozwiązanie ma na celu złamanie solidarności przestępczej biorcy i dawcy korzyści majątkowej lub osobistej.

3. **Przestępstwo płatnej protekcji, powoływania się na wpływy** (art. 230 Kk) polega na powoływaniu się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywoływaniu przekonania innej osoby lub utwierdzanie jej w przekonaniu o istnieniu takich wpływów i w związku z tym podejmowanie się pośrednictwa w załatwianiu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.
4. **Po art. 230 Kk dodany został art. 230a Kk, dotyczący bezprawnego wywarcia wpływu** na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji. W tym przypadku, podobnie jak w art. 229 Kk ustawodawca wprowadził możliwość odstąpienia od wymierzenia kary wobec sprawcy, który o fakcie przestępstwa zawiadomił organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności.

Ponadto, ustawodawca wprowadził penalizację korupcji wyborczej, tj. przekupstwa wyborczego (dodany po art. 250 Kk. art. 250a Kk), polegającego na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo na żądaniu takiej korzyści za głosowanie w określony sposób, przez uprawnionego do głosowania oraz **sprzedajności wyborczej**, polegającej na udzielaniu korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby ją skłonić do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób.

Również w tych przypadkach istnieje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, na zasadach określonych w ustawie.

Ponadto, w wymienionej powyżej ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. ustawodawca:

– zawarł rozwiązania dotyczące **pozbawienia sprawców przestępstw „owoców" osiągniętych w drodze czynu zabronionego**, a także przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa (art. 39 ust. 4, art. 44 i 45 Kk),
– zdefiniował **pojęcie korzyści majątkowej lub osobistej** jako korzyści zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego (art. 115 § 4 Kk),
– zdefiniował pojęcie **„osoby pełniącej funkcję publiczną"**: jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową (w art. 115 Kk dodany § 19). W ten sposób

wypełniono lukę prawną polegającą na braku kodeksowego objaśnienia terminu „osoba pełniąca funkcję publiczną".

– wprowadził nowe **rozwiązania indywidualizujące podmiot łapownictwa biernego** przez wskazanie osób pełniących funkcje kierownicze w jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą lub mających, z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z działalnością takich jednostek. Poszerzono pole kryminalizacji na stosunki zewnętrzne między wskazanym podmiotem a innymi uczestnikami obrotu gospodarczego lub konsumentem (po art. 296 Kk dodany został art. 296a i 296b Kk).

5. **Przestępstwo nadużycia władzy** (art. 231 Kk) polega na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, który w ten sposób działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Klasycznie korupcyjny charakter ma przestępstwo nadużycia władzy „w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej" (art. 231 § 2 Kk).

Oprócz klasycznych przestępstw korupcyjnych funkcjonariusz publiczny ponosi także **odpowiedzialność karną** za:

– przestępstwa ujawniania osobie nieuprawnionej informacji stanowiącej tajemnicę służbową lub informacji, którą funkcjonariusz uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych (art. 266 § 2 Kk),
– przestępstwo poświadczenia w dokumencie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271 § 1 Kk); zaostrzenie kary następuje, jeżeli poświadczenie nieprawdy wiązało się osiągnięciem korzyści majątkowej lub osobistej (art. 271§ 3 Kk),
– przestępstwo utrudniania przetargu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 305 Kk).

Odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariusza publicznego

A. Konstytucyjna podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Norma konstytucyjna stwarza niewątpliwie najszerszą podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ ustala **odpowiedzialność za każde bezprawne działanie organu władzy publicznej**, niezależnie od tego, czy działanie to zostało zawinione przez funkcjonariusza publicznego, czy też nie oraz niezależnie od tego, czy szkoda została wyrządzona przy wykonywaniu powierzonej organowi czynności.

B. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego i funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego na podstawie Kodeksu cywilnego

Kodeks cywilny w art. 417-420^2 określa zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i samorządowych.

Ustawodawca w ramach przywołanych przepisów sformułował kodeksowe definicje „**funkcjonariusza państwowego**" oraz „**funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego**", w następującym brzmieniu:

Funkcjonariuszami państwowymi są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych (art. 417 § 2 Kc).

Funkcjonariuszami jednostek samorządu terytorialnego są pracownicy samorządowi, radni, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, członkowie zarządów powiatów i województw, a także inne osoby, do których stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Za funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego uważa się także osoby działające na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków (art. 420^1 § 2 Kc).

Zgodnie z art. 417 § 1 Kc Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w imieniu której czynność była wykonywana (art. 420^1 § 1 Kc).

Charakter i znaczenie przepisu art. 417 §1 Kc

Od dnia uchwalenia wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 lutego 1971 r. III CZP 33/70, OSNCP 1971, Nr, 2, poz. 59, przyjęto powszechnie w praktyce orzeczniczej i zaakceptowano w literaturze, że przepis art. 417 § 1 Kc stanowi samodzielną, odrębną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i nie wymaga dla jej ustalenia stosowania innych przepisów dotyczących odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1977 r. i podniesienie w niej do rangi konstytucyjnej zasady obowiązku naprawienia szkody wynikłej z bezprawnego działania władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), od dnia jej wejścia w życie, spowodowało konieczność odmiennej od dotychczasowej wykładni przywołanego powyżej przepisu.

W art. 77 ust. 1 Konstytucja wprowadza zasadę, że **każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przesłanką odpowiedzialności jest więc nie tylko działanie stanowiące przejaw naruszenia prawa bądź też działanie bez podstawy prawnej, ale także zaniechanie, o ile porządek prawny nakłada na władzę publiczną obowiązek działania. Tak więc bezprawność zachowania się organu władzy publicznej jest wedle normy konstytucyjnej przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej.**

Podstawowym założeniem regulacji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest uniezależnienie odpowiedzialności organu władzy publicznej za niezgodne z prawem działania od przesłanki winy funkcjonariusza i tym bardziej od podwójnej kwalifikacji winy, którą wprowadzał art. 418 Kc.

Przywołany powyżej przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji spowodował ożywioną dyskusję dotyczącą jego charakteru i wpływu na treść odpowiedzialności według art. 417-421 Kc.

W szczególności pojawiły się wątpliwości dotyczące zgodności art. 418 Kc z konstytucyjną zasadą odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Warto przypomnieć, że art. 418 Kc stanowił, że – aby uzyskać odszkodowanie od organu władzy na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia – wina sprawcy szkody (określonego funkcjonariusza) winna być stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym.

W dniu 4 grudnia 2001 r., po rozpoznaniu dwóch skarg konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie syg. akt SK 18/2000, w którym orzekł, że

1. **art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny** (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 Konstytucji RP.
2. **art. 418 Kc jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony 18 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 145, poz. 1638) i z dniem ogłoszenia przepis art. 418 Kc utracił moc obowiązującą. Wydanie tego wyroku oznacza, że przy wystąpieniu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest konieczne stwierdzenie winy urzędnika. Dotyczy to wszelkich działań mieszczących się w kompetencji danego organu, w imieniu którego określona osoba wydaje decyzje, także administracyjne, czy zarządzenia. Obejmuje także zaniechania, w wyniku których powstała szkoda. Może być to szkoda materialna mierzona konkretną kwotą, jak i utrata spodziewanych korzyści. O bezprawności działań funkcjonariuszy publicznych musi jednak zadecydować sąd.

Zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego, na podstawie art. 420^1 i 420^2 Kc

Przywołane powyżej przepisy Kc wskazują jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty odpowiedzialne za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy przy wykonywaniu powierzonych im czynności. Jednostkami tymi są gminy, związki komunalne, powiaty oraz województwa. Posiadają one osobowość prawną i wykonują zadania publiczne we własnym imieniu. Zakres kompetencji tych podmiotów regulują ustawy ustrojowe oraz ustawy szczególne.

Odpowiedzialność funkcjonariusza samorządu terytorialnego oparta jest na następujących przesłankach:
– wyrządzenie szkody przy wykonywaniu powierzonych czynności,
– bezprawność zachowania się funkcjonariusza,
– związek przyczynowy.

Zgodnie z treścią art. 420^2 Kc, jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu określonych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej lub zleconych przez ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie.

Powyższy model odpowiedzialności jest odwzorowaniem zasad przewidzianych w art. 417 Kc.

Przepisów Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność ta jest uregulowana w przepisach szczególnych (np. przepis art. 160 Kpa).

C. Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności

Przepis art. 160 Kpa o odszkodowanie za szkodę spowodowaną, ogólnie mówiąc, nieważnością decyzji administracyjnej, jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 421 Kc.

Regulacja prawa zawarta w art. 160 Kpa stanowi samodzielną i wyłączną podstawę odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem decyzji nieważnej i stwierdzeniem jej nieważności. Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności powodujących nieważność decyzji. Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję, chyba że winę za powstanie okoliczności powodujących nieważność decyzji ponosi inna strona postępowania; wówczas roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności. O odszkodowaniu od organu orzeka organ administracji, który stwierdził nieważność decyzji. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Doręczenie odszkodowania od strony winnej powstania okoliczności powodujących nieważność decyzji następuje bezpośrednio przed sądem powszechnym.

Należy wspomnieć, że art. 160 Kpa został zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem ogranicza on wysokość odszkodowania do tzw. rzeczywistej straty, pomijając utracone korzyści.

Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna

Za nieprawidłowe działania, niewyczerpujące znamion przestępstw, funkcjonariusze publiczni w tym funkcjonariusze samorządowi, ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną.

Podstawy prawne odpowiedzialności porządkowej i prawnej są zróżnicowane dla poszczególnych kategorii pracowników rządowych i samorządowych.

1. Pracownicy administracji rządowej należący do korpusu służby cywilnej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach określonych w art. 106-123 ustawy o służbie cywilnej.
2. Pracownicy administracji rządowej nienależący do korpusu służby cywilnej ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną na zasadach określonych w art. 34-37[1] ustawy o pracownikach urzędów państwowych.
3. 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.

4. Pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy ponoszą odpowiedzialność porządkową na zasadach określonych w art. 108-113 Kodeksu pracy.

Tabela 7
Przykładowe rodzaje kar – analiza porównawcza

Rodzaj kary	Służba cywilna	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Upomnienie	X	X	X
Nagana	X	X	X
Nagana z ostrze¿eniem		X	X
Uniemo¿liwienie awansu przez okres dwóch lat	X	X	X
Przesuniêcie na ni¿sze stanowisko	X	X	X
Zakaz ubiegania siê o stanowisko kierownicze	X		
Zakaz pe³nienia funkcji kierowniczych przez 2-5 lat	X		
Usuniêcie z administracji publicznej	X	X	X

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Poziom wiedzy o obowiązujących w prawie polskim zasadach odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia o charakterze korupcyjnym – wśród pracowników administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego – jest niepełny. Brak jest szkoleń obejmujących ten zakres zagadnień oraz wydawnictw i publikacji upowszechniających tę trudną problematykę.

W związku z tym wydaje się konieczne wdrożenie programu edukacyjnego zarówno dla pracowników administracji, jak i radnych, którego efektem byłoby podniesienie stanu wiedzy i świadomości prawnej w tym zakresie.

3.6. Reagowanie na nieprawidłowe działania w służbie publicznej

W Polsce od pracowników służb publicznych formalnie nie wymaga się, aby informowali o niewłaściwym zachowaniu lub podejrzeniu o korupcję popełnioną przez innych pracowników służb publicznych. Przepisy prawa określają jedynie procedury ujawniania wykroczeń. Pracownik służb publicznych, który poinformuje o wykroczeniu, nie ma gwarancji prawnej ochrony swego bezpieczeństwa.

Do ogólnie dostępnych i znanych w społeczeństwie procedur i instytucji, którym można zgłaszać fakt popełnienia wykroczenia przez pracowników służb publicznych, należy zaliczyć **instytucje skarg i zażaleń**. Ponadto, funkcjonują instytucje państwowe, jak np. **Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka**, **do których można składać skargi i wnioski na nieprawidłowości w działalności urzędów i instytucji publicznych**. W ostatnim okresie niektóre urzędy udostępniły **specjalne numery telefoniczne**, pod które obywatele

mogą zgłaszać różnego rodzaju zachowania nieuczciwe i wykroczenia popełnione przez pracowników służb podległych danemu urzędowi.

W większości resortów działają wewnętrzne **kontrole sprawdzające prawidłowość pracy** wszystkich komórek i jednostek podległych ministrowi (kierownikowi resortu) oraz przekazujące wyniki kontroli właściwym organom w celu wykorzystania uzyskanych informacji. Na przykład, w służbie celnej kontrola wewnętrzna zajmuje się m.in. sprawdzaniem prawidłowości poboru należności celnych oraz organizacją przeprowadzania odpraw celnych, a także ma obowiązek – niezależnie od nakładania kar służbowych – zgłaszać fakt popełnienia przestępstwa do organów ścigania. Wewnętrzna kontrola w resorcie finansów została utworzona 1 stycznia 1997 r. Do jej zadań należy m.in.: zapobieganie naruszeniom obowiązków służbowych, w tym także przestępstwom i wykroczeniom popełnianym przez pracowników aparatu skarbowego, ich ujawnianie i zwalczanie. Inspektorzy tej kontroli zobowiązani są do współdziałania z prokuraturą, policją oraz innymi urzędami. Szczególną rolę odgrywają systemy kontroli wewnętrznej dotyczące zamówień publicznych i ochrony informacji niejawnych. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji działa Departament Kontroli i Nadzoru, a w poszczególnych służbach podległych MSWiA utworzono inspektoraty, których celem jest ujawnianie i zwalczanie zagrożeń i nieprawidłowości w funkcjonowaniu służb i urzędów podległych MSWiA. W policji i straży granicznej istnieją komórki do zwalczania przestępczości gospodarczej. Ich zadaniem jest rozpoznawanie i ujawnianie zjawisk sprzyjających korupcji w administracji publicznej. Ponadto, kontrolę wewnętrzną wykonują wyspecjalizowane organy państwowe, np. Państwowa Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, Inspekcja Sanitarna, urzędy kontroli skarbowej, służby kontroli podlegające wojewodom.

Poniżej w sposób skrótowy przedstawiono informacje o niektórych instytucjach kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli (**NIK**) – jest instytucją, której kontroli podlegają wszystkie służby publiczne. NIK kontroluje zarówno w zakresie prawidłowości, jak i wykonania zadań:

- organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
- organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności,
- inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa – w zakresie legalności, gospodarności.

NIK informuje Sejm o wynikach przeprowadzanych kontroli, natomiast delegatury terenowe NIK-u – właściwych wojewodów i sejmiki samorządowe. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej.

Sądy powszechne – kontrola sądowa nad administracją sprawowana jest przez sądy powszechne bądź sądy administracyjne prawie wyłącznie na podstawie kryterium legalności.

Bezpośrednia kontrola sądowa legalności aktów administracyjnych jest realizowana przez powszechne sądy cywilne jedynie w sytuacjach wyraźnie określonych przez prawo. Takich sytuacji jest niewiele.

Stosunkowo duża liczba spraw dotyczy sądowej kontroli działalności administracji. Chodzi tu o kontrolę umów opartych na prawie cywilnym, w których jedną ze stron jest organ administracyjny. Rozległość tej kontroli odpowiada poszerzającym się obecnie funkcjom organów administracji publicznej w sferze obrotu cywilno-prawnego. Organ administracyjny przed sądem ma pozycję strony, tj. powoda bądź pozwanego. Skutki prawne orzeczenia sądu wobec organu administracji są takie same jak wobec innych podmiotów poddanych jurysdykcji sądowej.

Kontrola prokuratorska – zasięg kontroli prokuratorskiej zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, obejmuje sprawy rozstrzygane przez organy administracyjne w indywidualnych sprawach, w których wydaje się decyzje administracyjne oraz inne sprawy spoza zakresu postępowania administracyjnego.

Mimo wysokiej rangi społecznej i dużego znaczenia praktycznego kontrola prokuratorska jest w zasadzie pozbawiona uprawnień o charakterze władczym. Organy administracyjne mają obowiązek reagowania na kontrolne wskazania prokuratora.

Naczelny Sąd Administracyjny (**NSA**) kontroluje działalność organów administracji publicznej, orzekając w sprawach skarg na: decyzje administracyjne, postanowienia, uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa. Rozpatruje skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego, uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. NSA rozpatruje również skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 2004 r. będzie funkcjonował dwustopniowy system sądownictwa administracyjnego (wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA – już tylko jako sąd typu kasacyjnego).

Państwowa Inspekcja Pracy (**PIP**) jest organem nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. PIP może brać udział w postępowaniu przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego. Jej kontrolerzy mają prawo do przeprowadzania czynności kontrolnych bez uprzedzenia.

Do zadań **Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych** należy kontrola zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych. Ponadto, wydawanie decyzji administracyjnych i rozpatrywanie skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, prowadzenie rejestru zbioru danych oraz udzielanie informacji o zarejestrowanych zbiorach, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony

danych osobowych, inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych.

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej sprawuje nadzór nad działalnością inspektorów kontroli skarbowej. Do zakresu organów kontroli skarbowej należy:

- kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych,
- kontrola celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych oraz prawidłowości obliczania i wykorzystywania dotacji budżetowych,
- badanie zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym, a w szczególności ujawnianie niedoborów.

Kontroli skarbowej podlegają zobowiązani do świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa lub państwowych funduszy celowych, wydatkujący środki z budżetu państwa, władający i zarządzający mieniem państwowym, a także izby i urzędy skarbowe oraz płatnicy i inkasenci podatków i innych należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych.

Regionalne Izby Obrachunkowe (**RIO**) są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej:

- jednostek samorządu terytorialnego,
- związków międzygminnych,
- związków i stowarzyszeń gmin i powiatów,
- samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną,
- innych podmiotów – w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Izby powołane są do sprawowania nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań zleconych również pod względem celowości, rzetelności i gospodarności. RIO bada uchwały podejmowane przez organy samorządu terytorialnego:

- określające w sposób bezpośredni lub pośredni poziom planowanych przychodów i dochodów oraz funduszy celowych,
- stanowiące o podstawie do dokonywania wydatków,
- określające procedury gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, w tym zwłaszcza upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie i dysponowania rezerwami budżetowymi, zawierające oceny wykonania budżetu.

Minister Finansów, Główny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej wraz z inspektorami kontroli skarbowej tworzą w Polsce system kontroli skarbowej. Kontrola skarbowa powołana została w 1991 r. do ochrony interesów finansowych skarbu państwa. Celem kontroli

skarbowej jest m.in. ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, a także badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych. Podobnie jak poprzednio wskazane instytucje, kontrola skarbowa wyposażona jest w odpowiednie uprawnienia i narzędzia kontrolne oraz posiada strukturę o zasięgu ogólnopolskim. Jest podstawowym organem kontroli finansowej, w tym kontroli prawidłowości wykorzystania środków pomocowych UE. Obecnie trwają prace nad dostosowaniem (rozszerzeniem i wzmocnieniem) uprawnień i instrumentów kontroli skarbowej do potrzeb wynikających z naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

Systematycznie budowany system kontroli w Polsce, pomimo coraz większego zakresu i efektywności działań, wciąż nie ma faktycznych zdolności kontrolnych, dostosowanych do skali zjawisk korupcyjnych i zachowań nieetycznych. Wiele do życzenia pozostawia, niezbędny w tym procesie, system koordynacji działań i współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi.

3.7. Kodeksy etyczne

W polskiej służbie cywilnej wprowadzono Kodeks Etyki Służby Cywilnej w celu ustanowienia standardów postępowania, których powinni przestrzegać urzędnicy i pracownicy służby cywilnej oraz wspomagania ich w prawidłowym wypełnianiu tych standardów, w zgodzie ze społecznymi oczekiwaniami obywateli. Ma on wspierać realizację zadań służby publicznej zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi kryteriami wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Kodeks rozwija poszczególne zapisy dotyczące obowiązków i powinności członka Korpusu służby cywilnej, wskazując następujące wartości: praworządność, rzetelność, lojalność, bezstronność, neutralność polityczna.

Standardy stanowią wzorce postępowania, zachowań i postaw urzędników, przy czym ich egzekwowanie może odbywać się w drodze procedur określonych w ustawie o służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej ma za zadanie upowszechnianie Kodeksu Etyki Służby Cywilnej wśród urzędników i pracowników służby cywilnej oraz monitorowanie jego stosowania.

Ze względu na krótki czas obowiązywania nie ma możliwości dokonania oceny, na ile jest on w pełni skutecznym narzędziem realizującym cele, dla których został przyjęty i jaki ma faktycznie wpływ na kształtowanie postaw i zachowań w służbie cywilnej.

Pracownicy samorządowi nie posiadają powszechnie obowiązującego kodeksu etyki. W ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego opracowane zostały projekty dwóch kodeksów etycznych: **Kodeks etyki pracowników samorządowych** (por. Załącznik 12) oraz **Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego** (por. Załącznik 13).

Pierwszy z nich wyznacza standardy postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych. Jako najważniejsze zasady, których powinni oni przestrzegać, kodeks wymienia: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywność, uczciwość

i rzetelność, odpowiedzialność, jawność, dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami. Obszerna część kodeksu dotyczy sposobu wykonywania zadań przez pracowników samorządowych. Zawarte są tam wskazówki dotyczące sytuacji, których mają oni unikać lub w jaki sposób rozwiązywać sytuacje trudne etycznie. Kodeks podkreśla znaczenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych pracowników samorządowych, jako istotne warunki zatrudnienia, awansu i wynagradzania. Sankcją za nieprzestrzeganie postanowień kodeksu jest odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna. Zadaniem kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego jest upowszechnianie zasad zawartych w Kodeksie wśród podległych im pracowników, wspólnoty samorządowej oraz mediów, celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad.

Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego precyzuje wartości i standardy zachowania wybieralnych przedstawicieli władzy lokalnej (tj. radnych samorządu terytorialnego), związane z pełnieniem przez nich obowiązków. Zasady postępowania, jakie Kodeks określa dla radnych są zbieżne z tymi, ustanowionymi dla pracowników samorządowych. Dodatkowo uzupełnione zostały o zasadę dbałości o interes publiczny. Wskazówki dotyczące wykonywania funkcji radnego odnoszą się do sytuacji konfliktu interesów, stronniczości w podejmowaniu decyzji lub podejmowanie jej w sytuacji 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 przestrzegania Kodeksu nie jest opatrzony żadnymi sankcjami. Upowszechnianie zasad zawartych w Kodeksie spoczywa na przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Użytecznym narzędziem wdrażania wymienionych powyżej Kodeksów będą w praktyce, np. instrukcje, wytyczne, informatory, itp.

Jako przykład podejmowania lokalnych inicjatyw mających na celu kształtowanie właściwych postaw etycznych w samorządzie terytorialnym może posłużyć decyzja wprowadzenia Kodeksu etycznego pracownika samorządowego w Urzędzie Miejskim w Gdańsku – zarządzenie nr 74 /2001 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 12 czerwca 2001 r.

3.8. Szkolenia i doradztwo

WAŻNE !

Jednym z najważniejszych zadań administracji samorządowej jest tworzenie cieszącej się zaufaniem i uznaniem społeczeństwa, profesjonalnej i etycznej kadry urzędników. W celu realizacji wymogów i wyzwań stawianych przed administracją samorządową niezbędne jest zbudowanie tzw. etosu służby publicznej, łączącej profesjonalizm z niekwestionowaną postawą etyczną.

W celu kompleksowej realizacji idei etycznej służby publicznej – cywilnej i samorządowej – na wzór rozwiązań przyjętych dla Korpusu służby cywilnej, niezbędne jest pilne opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie edukacji dla pracowników, jak i radnych samorządu terytorialnego.

Wdrożenie Kodeksu etyki pracowników samorządowych oraz Kodeksu etyki radnych samorządu terytorialnego, stanowić będzie dopełnienie działań zmierzających do pełnej realizacji nowych zadań stojących przed administracją publiczną, które wymagać będą nie tylko umiejętności i szerokiej wiedzy w związku z przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej, ale również nienagannych postaw społecznych i etycznych. Realizacja szkoleń przyczyni się do kształtowania nowego wizerunku administracji, zgodnego z międzynarodowymi standardami.

Równolegle z prowadzonymi szkoleniami wskazane byłoby uruchomienie ośrodka doradczo-konsultacyjnego, służącego pomocą w rozwiązywaniu szczególnie trudnych etycznie problemów, wyjaśnianiu wątpliwości i interpretowaniu obowiązujących regulacji prawnych dotyczących korupcji, zachowań nieetycznych i konfliktu interesów.

W związku ze skalą potrzeb wydaje się niezbędne przygotowanie ogólnopolskiej strategii oraz długofalowych działań edukacyjnych, których efektem będzie przekazanie wiedzy i umiejętności w zakresie zachowań i postaw etycznych pracowników samorządowych i radnych samorządu terytorialnego, szczególnie istotnych przy wykonywaniu zadań publicznych na rzecz społeczeństwa.

Dotychczas podejmowane przedsięwzięcia w obszarze promowania zagadnień etycznych w samorządzie terytorialnym cechowały się fragmentarycznością i były na ogół inicjowane przez organizacje samorządowe[31] i innego rodzaju organizacje pozarządowe[32] w ramach ich działalności statutowej oraz w ramach programów pomocowych[33].

W tym miejscu należy również odnotować przedsięwzięcie mające na celu poprawę funkcjonowania administracji samorządowej, szczególnie na terenach wiejskich, tj. Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, a w jego ramach Program Szkoleniowy oraz Program Rozwoju Instytucjonalnego. Organizowane w skali kraju szkolenia pracowników i radnych samorządu, których zasadniczym celem jest przekazanie wiedzy i umiejętności w budowaniu nowoczesnej administracji samorządowej, ze szczególnym akcentem na zarządzanie projektami, tylko w niewielkim zakresie obejmują tematykę etyczną i antykorupcyjną.

3.9. Instytucje koordynujące

Rolę koordynacyjną dla działań podejmowanych w służbie cywilnej pełni Urząd Służby Cywilnej. Urząd ten aspiruje również do inicjowania, organizowania i koordynowania działań w zakresie kształtowania postaw etycznych, adresowanych do członków Korpusu służby cywilnej.

W przypadku samorządu terytorialnego brak jest dotychczas struktury, która w sposób systemowy zarządzałaby przedsięwzięciami mającymi na celu poprawę jakości działania urzędów samorządowych, szkolenia kadr samorządowych i kształtowania pozytywnego wizerunku nowoczesnej administracji lokalnej.

---

31. Np. przedsięwzięcia Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin i Powiatów RP.
32. Np. „Program przeciw korupcji" realizowany przez Fundację im. Stefana Batorego.
33. LGPP, USAiD.

Wnioski

Narastające przekonanie społeczne o niskim poziomie etyki zawodowej pracowników i radnych samorządu terytorialnego skłania do postawienia tezy o konieczności ustanowienia struktury na poziomie centralnym, która realizowałaby następujące zadania:

– opracowanie ogólnopolskich programów szkoleniowych w zakresie:
  - standardów zachowań i postaw pracowników i radnych,
  - kształtowania poczucia lojalności i identyfikacji z zasadami służby publicznej,
  - praktycznego zapoznania się z metodami zapobiegającymi naruszeniom etyki zawodowej,
  - metod zachowania i reagowania w sytuacjach korupcjogennych lub w sytuacjach zaistnienia konfliktu interesów.
– koordynowanie programu edukacyjnego,
– opracowanie materiałów szkoleniowych z uwzględnieniem praktycznych przykładów rozwiązywania problemów etycznych i rozpoznawania szczególnie nagannych postaw w środowisku pracy,
– prowadzenia działań promujących pozytywne przykłady postaw i zachowań etycznych,
– doradztwo w zakresie rozwiązywania problemów etycznych,
– sporządzanie raportów i analiz na temat przestrzegania zasad etyki zawodowej w samorządzie terytorialnym.

3.10. Warunki pracy w służbie publicznej

WAŻNE !

Dobre i konsekwentnie stosowane procedury i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi są jednym z najskuteczniejszych instrumentów zapobiegania zjawisku korupcji i budowania postaw etycznych w instytucjach publicznych. Mają tym samym fundamentalne znaczenie w procesie tworzenia nowoczesnych instytucji państwa, oddziałują bezpośrednio lub pośrednio na wszystkie sfery życia publicznego.

W polskiej służbie publicznej rozwiązania prawne i organizacyjne w tym zakresie są bardzo zróżnicowane. Ustawa o służbie cywilnej oraz akty wykonawcze określają w stosunku do pracowników i instytucji nią objętych szereg wartości, zasad, procedur oraz nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi. Służba cywilna to system wartości, norm, procedur i instytucji – opartych na zasadach fachowości, rzetelności, bezstronności oraz neutralności politycznej, stworzony do wykonywania zadań państwa przez działający w jego strukturach korpus służby cywilnej. Formuła powyższa stanowi realizację wspomnianego wcześniej art. 153 Konstytucji.

Służba cywilna jako instytucja ustrojowa jest podstawową gwarancją profesjonalnego, bezstronnego, uczciwego, sprawnego i lojalnego wobec Państwa i demokratycznie wybieranych jego władz, wykonywania zadań służących osiąganiu interesu ogólnopaństwowego. Bez stworzenia systemu opartego na powyższych wartościach niemożliwe byłoby zbudowanie nowoczesnego, demokratycznego aparatu administracyjnego, przygotowanego do prawidłowego

realizowania zadań, wynikających z wprowadzanych reform ustrojowych, jak i bliskiego wejścia Polski do Unii Europejskiej. Kształt polskiej służby cywilnej jest w pełni dostosowany do standardów w niej obowiązujących.

Polski model służby cywilnej oparty jest na zasadach:

- otwartości i równości w dostępie do służby cywilnej, realizowanej w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku publikowania w periodyku Urzędu Służby Cywilnej – „Biuletynie Służby Cywilnej" – wszystkich ofert pracy na stanowiska urzędnicze w całej administracji rządowej, w których zostają określone wymagania, stawiane wobec kandydatów, niezbędne do zatrudnienia na danym stanowisku,
- konkurencyjnego charakteru obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Charakterystyczny jest szeroki zakres podmiotowy ustawy. Objęła bowiem ona zasięgiem całą kadrę urzędniczą administracji rządowej (zatrudnioną w ministerstwach, urzędach centralnych, terytorialnych urzędach administracji zespolonej i niezespolonej – co w sumie daje liczbę ponad 115 tys. członków korpusu).

Regulacje dotyczące samorządu terytorialnego są bardzo ogólne i fragmentaryczne – pozostawiają samorządom duży obszar swobody w tej dziedzinie. W jeszcze większym stopniu zróżnicowana jest codzienna praktyka. W większości urzędów administracji samorządowej nie stosuje się w zadowalającym stopniu dostępnych narzędzi zarządzania kadrami. Rzadko też stosuje się rozwiązania wspierające budowanie postaw etycznych zarówno instytucjonalnych, jak też jednostkowych.

Wnioski

Koniecznym i pilnym zadaniem jest odpowiednie przeniesienie przyjętych rozwiązań dotyczących Korpusu służby cywilnej do samorządu terytorialnego i utworzenie korpusu urzędników samorządowych, uwzględniając specyfikę tej administracji. System ten zapewni podniesienie poziomu kompetencji zawodowych urzędników, ograniczenie zjawiska upolitycznienia, wprowadzenie obiektywnego, opartego na kryteriach merytorycznych naboru i rekrutacji oraz awansowania. Regulacje dotyczące zarządzania zasobami w służbie publicznej (administracja rządowa i samorządowa) byłyby spójne prawnie i instytucjonalnie.

W poniższej tabeli zaprezentowano specyfikę zatrudnienia i pracy w administracji rządowej i samorządowej.

Tabela 8
Specyfika zatrudnienia i pracy w administracji rządowej i samorządowej

Zagadnienie	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Rozwiązania systemowe	S³u¿ba cywilna – instytucja ustrojowa bêd¹ ca podstawow¹ gwarancj¹ profesjonalnego, bezstronnego, uczciwego, sprawnego, politycznie neutralnego i lojalnego wobec Pañstwa i demokratycznie wybranych jego w³adz, wykonywania zadañ s³u¿¹ cych osi¹ ganiu interesu ogólnopañstwowego (art. 153 Konstytucji RP). S³u¿ba cywilna - nowoczesna, dostosowana do standardów obowi¹ zuj¹ cych w Unii Europejskiej. Urz¹ d S³u¿by Cywilnej na czele z Szefem S³u¿by Cywilnej.	Brak rozwi¹ zañ systemowych, odpowiednich do systemu s³u¿by cywilnej. Brak regulacji konstytucyjnych dotycz¹ cych pracowników samorz¹ dowych. Status pracownika samorz¹ dowego określony w Europejskiej Karcie Samorz¹ du Terytorialnego i w ustawie o pracownikach samorz¹ dowych.
Zakres podmiotowy	Szeroki zakres podmiotowy ustawy o s³u¿bie cywilnej obejmuje w ramach jednolitej i nowoczesnej regulacji ca³ kadrê urzêdnicz¹ administracji rz¹ dowej, zatrudnion¹ w ministerstwach, urzêdach centralnych, terytorialnych urzêdach administracji zespolonej i niezespolonej (w sumie ok. 115 tys. cz³onków Korpusu s³u¿by cywilnej).	Ustawa o pracownikach samorz¹ dowych obejmuje zatrudnionych w urzêdach samorz¹ dowych wszystkich szczebli, jednostkach pomocniczych, zwi¹ zkach komunalnych, komunalnych zak³adach bud¿etowych, a tak¿e w innych samorz¹ dowych jednostkach organizacyjnych. Brak rozeznania co do ogólnej liczby pracowników samorz¹ dowych w skali kraju. O zaliczeniu danej osoby do kategorii pracowników samorz¹ dowych decyduje wy³ cznie rodzaj jednostki organizacyjnej zatrudniaj¹ cej pracownika.

Zagadnienie	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Status pracownika	Status pracownika administracji rz¹ dowej okreœlony jest w kilku ustawach, z których za najwa¿niejsz¹ nale¿y uznaæ Ustawê o s³u¿bie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r., zawieraj¹ c¹ fundamentalne zasady dot. systemu wartoœci, norm, procedur i instytucji, utworzonych dla pracowników Korpusu s³u¿by cywilnej. Jest to systemowy akt prawny, gwarantuj¹ cy zbudowanie nowoczesnego, demokratycznego aparatu administracyjnego, przygotowanego do prawid³owego realizowania zadañ wynikaj¹ cych z fundamentalnych reform ustrojowych.	Podstawowym aktem prawnym reguluj¹ cym stosunki pracy w administracji samorz¹ dowej (pragmatyka s³u¿bowa) jest Ustawa o pracownikach samorz¹ dowych z dnia 22 marca 1990 r. Wskutek wewnêtrznych niespójnoœci i nadmiernej liczby odes³añ do innych aktów prawnych, ustawa rodzi wiele zastrze¿eñ interpretacyjnych. Istotna czêœæ regulacji normatywnych znajduje siê w innych aktach, a w szczególnoœci w: ▪ ustawie o pracownikach urzêdów pañstwowych, ▪ ustawie Kodeks pracy, ▪ ustawach ustrojowych o poszczególnych rodzajach samorz¹ du terytorialnego: samorz¹ dzie gminnym, samorz¹ dzie powiatowym, samorz¹ dzie województwa, ▪ ustawach dot. spraw emerytalno-rentowych, ▪ ustawie dot. œwiadczeñ z tytu³u wypadków przy pracy i chorób zawodowych, ▪ ustawie dot. urlopów wypoczynkowych, œwiadczeñ z tyt. choroby i macierzyñstwa, ▪ ustawie o zwi¹ zkach zawodowych. Ponadto, Ÿród³em prawa dla stosunku pracy pracowników samorz¹ dowych s¹ tak¿e statuty jst, regulaminy organizacyjne i regulaminy pracy.
System rekrutacji i naboru	Zasada otwartoœci i równoœci w dostêpie do s³u¿by cywilnej, realizowana jest w szczególnoœci poprzez wprowadzenie obowi¹ zku publikowania w periodyku Urzêdu S³u¿by Cywilnej – „Biuletynie S³u¿by Cywilnej", wszystkich ofert pracy na stanowiska urzêdnicze w ca³ej administracji rz¹ dowej (okreœlone wymagania stawiane wobec kandydatów, niezbêdne na danym stanowisku).	Brak rozwi¹ zañ w stosunku do pracowników samorz¹ dowych. Istnieje du¿a dowolnoœæ, uzale¿niona od decyzji kierownika jednostki.

Zagadnienie	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
System rekrutacji i naboru	Zasada konkurencyjnego charakteru obsadzania określonych stanowisk w s³u¿bie cywilnej, wg kategorii stanowisk wy¿szych – od dyrektora generalnego urzêdu, dyrektora departamentu (wydzia³u w urzêdzie wojewódzkim) do zastêpcy tego¿ dyrektora – które maj¹ byæ obsadzane wy³¹ cznie urzêdnikami s³u¿by cywilnej, po przeprowadzeniu konkursu przez Szefa S³u¿by Cywilnej.	
Kryteria zatrudnienia	Cz³onkiem korpusu mo¿e zostaæ osoba spe³niaj¹ ca nastêpuj¹ ce wymagania: ▪ posiada obywatelstwo polskie, ▪ korzysta z pe³ni praw publicznych, ▪ nie by³a karana za przestêpstwa pope³nione z winy umyœlnej, ▪ posiada kwalifikacje wymagane w s³u¿bie cywilnej, ▪ cieszy siê nieposzlakowan¹ opini¹ . Szef S³u¿by Cywilnej prowadzi postêpowanie kwalifikacyjne dla pracowników s³u¿by cywilnej ubiegaj¹ cych siê o mianowanie wg procedur określonych w ustawie o s³u¿bie cywilnej i rozporz¹ dzeniu wykonawczym Prezesa Rady Ministrów.	Pracownikiem samorz¹ dowym mo¿e byæ osoba, która: ▪ jest obywatelem polskim, ▪ ma odpowiedni sta¿ i kwalifikacje, ▪ ukończy³a 18 rok ¿ycia i ma pe³n¹ zdolnoœæ do czynnoœci prawnych oraz korzysta z pe³ni praw publicznych, ▪ stan zdrowia pozwala jej na zatrudnienie na określonym stanowisku pracy. Brak jest określenia warunków dot. niekaralnoœci, nieposzlakowanej opinii, co w wyraŸny sposób odbiega od uznanych obecnie za niezbêdne œrodków zapobiegaj¹ cych zjawisku korupcji. Brak jednoznacznych przepisów wykonawczych co do warunków zdrowotnych jakie winny byæ spe³nione do zatrudnienia na danym stanowisku. W rozporz¹ dzeniu Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagañ kwalifikacyjnych pracowników samorz¹ dowych, kategoria „wymagane kwalifikacje" ogranicza siê do określenia poziomu wykszta³cenia: wy¿sze, œrednie, wg odrêbnych przepisów i do liczby lat pracy (sta¿) . Brak jest równie¿ rozwi¹ zañ w zakresie prowadzenia postêpowania kwalifikacyjnego.

Zagadnienie	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Nawiązanie stosunku pracy	Umowa o pracê – pracownicy s³u¿by cywilnej nie s¹ objêci wieloma instrumentami chroni¹cymi i stabilizuj¹cymi ich stosunek pracy. Akt mianowania – po przeprowadzonym postêpowaniu kwalifikacyjnym pracowników s³u¿by cywilnej, jako podstawa przyznania najni¿szego stopnia s³u¿bowego pracownikom mianowanym. Postêpowanie kwalifikacyjne ma na celu sprawdzenie kwalifikacji, umiejêtnoœci i predyspozycji kandydata. Ponadto, wymagane jest ukończenie wy¿szych studiów magisterskich, znajomoœæ jêzyka obcego, udokumentowana œwiadectwami wydanymi przez instytucje naukowo-edukacyjne. Akt mianowania zapewnia stabilizacjê zatrudnienia oraz jasno sformu³owan¹ drogê rozwoju.	Wybór – obowi¹zuje przy obsadzaniu stanowisk w organie jednostek samorz¹du terytorialnego lub zwi¹zku komunalnym a w szczególnoœci: ▪ marsza³ka, jego zastêpcy oraz cz³onków zarz¹du (je¿eli statut w stosunku do tych ostatnich tak stanowi) – w urzêdzie marsza³kowskim, ▪ starosty, jego zastêpcy oraz cz³onków zarz¹du (je¿eli statut w stosunku do tych ostatnich tak stanowi) – w starostwie powiatowym, ▪ wójta, burmistrza, prezydenta miasta – na podstawie ustawy o bezpoœrednim ich wyborze. Mianowanie – wystêpuj¹ce przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych i innych wskazanych w statucie jednostki samorz¹du terytorialnego (jst). Do pracowników mianowanych stosuje siê odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzêdów państwowych oraz ustawê o pracownikach samorz¹dowych. Pracownik mianowany podlega systematycznym ocenom na zasadach określonych przez radê gminy lub organ zwi¹zku jst, w statucie albo regulaminie. Ten sposób nawi¹zania zatrudnienia generalnie funkcjonuje w coraz wê¿szym zakresie w urzêdach gmin. Pomimo identycznoœci nazwy „mianowanie” nie da siê go porównaæ z aktem mianowania w s³u¿bie cywilnej. Powo³anie – odnosi siê do stanowisk sekretarza i skarbnika (g³ównego ksiêgowego) jst oraz do Kierownika Urzêdu Stanu Cywilnego i jego zastêpcy w gminach. Powo³ania dokonuje odpowiednio rada gminy, powiatu, sejmiku województwa w stosunku do skarbnika, a rada gminy i powiatu w stosunku do sekretarza. W urzêdzie marsza³kowskim utworzone jest stanowisko Dyrektora Generalnego. Wniosek o powo³anie w/w osób przedk³ada radzie/sejmikowi przewodnicz¹cy organu wykonawczego a w gminach organ wykonawczy. Umowa o pracê – dotyczy wszystkich innych stanowisk. Wielopoœæ podstaw zatrudnienia jest przedmiotem krytyki, szczególnie odnosz¹cej siê do powo³ania – jako niezrozumia³ego i prowadz¹cego do wielu w¹tpliwoœci – sposobu nawi¹zywania stosunku pracy.

Zagadnienie	Pracownicy administracji rządowej	Pracownicy administracji samorządowej
Szkolenia i rozwój	Ustawowe uregulowania obowi¹ zku uczestniczenia przez cz³onków Korpusu s³u¿by cywilnej w szkoleniach. Obowi¹ zek permanentnego doskonalenia siê pracownika i dokonywania cyklicznych ocen s¹ warunkami awansu, zgodnie z ustaw¹ . Ustalanie indywidualnego rozwoju zawodowego, odrêbnie dla ka¿dego urzêdnika, nale¿y do kompetencji Dyrektora Generalnego urzêdu. Indywidualny program rozwoju zawodowego dla Dyrektorów Generalnych urzêdów ustala Szef S³u¿by Cywilnej. Uczestnictwo cz³onka korpusu cywilnego w szkoleniach jest jego obowi¹ zkiem s³u¿bowym. Koszty szkoleñ w s³u¿bie cywilnej pokrywane s¹ ze œrodków wyodrêbnionych w bud¿ecie urzêdów, b¹ dŸ z rezerwy bud¿etowej na szkolenia centralne. Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporz¹ dzenia szczegó³owe warunki organizowania i prowadzenia szkoleñ w s³u¿bie cywilnej, w tym kryteria, jakie musz¹ spe³niaæ podmioty, którym powierza siê prowadzenie oraz sposób i warunki prowadzonych szkoleñ.	Brak systemowych uregulowañ w ustawie o pracownikach samorz¹ dowych. Istniej¹ regulacje wewnêtrzne w ramach poszczególnych urzêdów. Brak procedur opracowywania analiz potrzeb szkoleniowych z uwzglêdnieniem ich przydatnoœci na konkretnym stanowisku pracy. Brak systemowych rozwi¹ zañ, w których ustawiczne dokszta³canie oraz przeprowadzanie oceny pracownika określa³yby etapy jego rozwoju, awansu i kariery zawodowej. Brak określenia kryteriów, jakie winny spe³niaæ podmioty, którym powierza siê prowadzenie szkoleñ. Brak zasad wydatkowania œrodków z bud¿etu jst na wy¿ej wymienione cele (tendencje do ograniczania wydatków na cele szkoleniowe).
System awansu i kariery	Ustalone czytelne i jasne zasady drogi awansu i kariery zawodowej poprzez wprowadzenie 9 stopni s³u¿bowych, uzyskiwanych w miarê up³ywu czasu i otrzymywania pozytywnych ocen okresowych. Urzêdnik s³u¿by cywilnej otrzymuje: ▪ wynagrodzenie zasadnicze, ▪ dodatek sta¿owy (wys³uga lat), ▪ dodatek s³u¿by cywilnej, którego wysokoœæ zale¿y od posiadanego stopnia s³u¿bowego. Wynagrodzenie w s³u¿bie cywilnej ustala siê z zastosowaniem mno¿ników kwoty bazowej, której wysokoœæ określono wg odrêbnych zasad (określa ustawa bud¿etowa).	Brak uregulowañ odpowiadaj¹ cych rozwi¹ zaniom przyjêtym w s³u¿bie cywilnej. Wewnêtrzne regulacje w ramach urzêdów poszczególnych szczebli nie zapewniaj¹ jednolitoœci kryteriów stosowanych ocen bêd¹ cych podstaw¹ do dalszej kariery zawodowej. Brak systemowych rozwi¹ zañ w zakresie doskonalenia umiejêtnoœci, które gwarantowa³yby zdobywanie poszczególnych szczebli awansu na drodze rozwoju zawodowego. W praktyce, kierownicy urzêdów samorz¹ dowych i innych samorz¹ dowych jednostek organizacyjnych uznaniowo decyduj¹ o awansie i drodze kariery pracowników samorz¹ dowych.

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym elementem pojęcia „warunki pracy" jest sposób i wysokość wynagradzania. Sytuacja w tym zakresie – gdyby porównywać administrację rządową z samorządową – na ogół lepiej kształtuje się w przypadku tej ostatniej. Generalnie o poziomie wynagradzania w polskiej administracji publicznej można powiedzieć, że:

- są to wynagrodzenia – z wyjątkiem nadmiernych uposażeń części kierowników urzędów – relatywnie niskie,
- są to wynagrodzenia – biorąc pod uwagę realne płace oferowane na rynku pracy i brak stabilizacji zatrudnienia w sektorze prywatnym – relatywnie wysokie.

Część IV

MAPA RYZYKA. MOŻLIWOŚĆ WYSTĘPOWANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI W WYBRANYCH OBSZARACH DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW

4. Mapa ryzyka. Możliwość występowania nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności samorządów

Celem niniejszego rozdziału jest zarówno identyfikacja obszarów ryzyka oraz typów nieprawidłowości, które mogą być związane z zachowaniami nieetycznymi i korupcyjnymi pracowników samorządu terytorialnego, jak i wskazanie przejawów ich występowania. Nie wszystkie z tych nieprawidłowości w konkretnych jednostkach samorządu będą rzeczywiście spowodowane działaniami korupcyjnymi – często ich przyczyną jest zaniedbanie lub niewiedza. Zawsze jednak rodzą ryzyko korupcji, obniżają ocenę władz w oczach mieszkańców i prowadzą do strat finansowych oraz utraty szans rozwojowych. W interesie samorządów leży uświadomienie sobie takich typowych zagrożeń i wczesne zabezpieczenie się przed nimi. Identyfikacji zagadnień stanowiących przedmiot analizy dokonano w oparciu o następujące kryteria:

WAŻNE !

- zakres występowania zjawiska (czy dotyczy to tylko fragmentów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst), czy też odnosi się do szerszego spektrum ich działania),
- częstotliwość występowania,
- wielkość strat finansowo-materialnych (wynikających z nieetycznego, czy też korupcyjnego zachowania)[34].

Korzystając z opracowań, raportów, informacji organów i instytucji kontrolnych, takich jak Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe oraz orzecznictwa sądów powszechnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, samorządowych kolegiów odwoławczych i organów nadzoru prawnego nad jednostkami samorządu terytorialnego przygotowano poniższą analizę – z zastosowaniem wymienionych kryteriów, w następujących obszarach:

A. Realizacja zadań samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe,

B. Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego,

C. Organizacja i funkcjonowanie urzędu,

D. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu terytorialnego,

E. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

A. Realizacja zadań samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe

Podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku (np. stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje) mo-

[34]. Dobór kryteriów ma – do pewnego stopnia – charakter arbitralny, co wynika z braku w Polsce pogłębionych analiz, zwłaszcza o charakterze finansowym i statystycznym. Należy zaznaczyć jednak, że problem ten nie występuje wyłącznie w naszym kraju, ale że dotyka on większości państw, nawet o bardzo sprawnie działających systemach etycznych w służbie publicznej. Autorzy niniejszego opracowania mają świadomość jego ograniczeń. Traktują je jako wkład w budowanie infrastruktury etycznej służby publicznej w Polsce, jako dokument otwarty, który wciąż wymaga uzupełnień (zarówno dotyczących pogłębionych analiz, jak i rozszerzenia ich zakresu), a zapewne i aktualizacji. Wszystkie uwagi i sugestie zgłoszone wobec prezentowanego tu materiału zostaną rozważone, bowiem tylko dzięki nim może on ulec wzbogaceniu.

gą realizować zadania jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli odpowiednio do ich zakresu działania, w oparciu o umowy (kontrakty), zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, tj.:

- art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- art. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Na realizację zleconych zadań publicznych organizacje pozarządowe mogą otrzymywać dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1999 r. o finansach publicznych, który w wersji po nowelizacji, obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r.

Udzielenie dotacji uzależnione zostało od uprzedniego określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w formie uchwały, trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, zapewniając również jawność postępowania w tym zakresie.

Organy stanowiące samorządu terytorialnego najczęściej zlecały organizacjom pozarządowym zadania z obszarów:

- profilaktyki i ochrony zdrowia,
- bezpieczeństwa i przeciwdziałania patologiom społecznym,
- organizacji imprez społeczno-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży,
- kultury,
- turystyki,
- ochrony środowiska,
- promocji.

Regionalne Izby Obrachunkowe, realizując swoje uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, analizując uchwały organów stanowiących (przykładowo za rok 1999) najczęściej stwierdzały naruszenie przepisu art. 118 ustawy o finansach publicznych. Brak jest jednak pogłębionych analiz, co do wielkości środków budżetowych przyznawanych na dotacje dla organizacji pozarządowych, z naruszeniem obowiązujących procedur w tym zakresie[35].

Wprowadzenie od 1999 r. nowych zasad udzielania dotacji organizacjom pozarządowym, miało na celu ścisłe powiązanie wydatkowania środków budżetowych z realizacją zadań samorządu przez podmioty pozabudżetowe, a tym samym ograniczenie finansowania działalności tych organizacji pozarządowych, które nie wykonują zadań publicznych.

W ten sposób, w wyniku regulacji prawnych, zmieniono dotychczasowe sposoby działania, zgodnie z którymi samorządy finansowały działalność organizacji pozarządowych (poprzednio organizacji społecznych) bez określenia celów, na jakie przeznaczono środki publiczne i kontroli ich wydatkowania. Jest to przykład ograniczenia działań korupcjogennych i zachowań nieetycznych w obszarze finansowania działalności statutowej organizacji pozarządowych, nie realizujących zadań publicznych.

35. Zob. Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych za 1999 r.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Realizacja zadań samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe
REALIZACJA ZADAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	
W zakresie prawno-organizacyjnym	▪ brak uregulowania przez organy stanowiące zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu jst podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (niewykonanie ustawy), ▪ podejmowanie uchwały w powyższym zakresie przez organ wykonawczy (uchybienie kompetencji), ▪ naruszenie kompetencji zarządu poprzez upoważnienie w uchwałach organów stanowiących komisji rady do kontroli realizacji zleconego zadania, ▪ brak uregulowania zasad przyznawania dotacji (np. brak zasad rozliczenia dotacji, nieokreślenie sposobu kontroli wykonania), ▪ ograniczenie udziału podmiotów mogących ubiegać się o dotację (naruszenie zasad konkurencji).
W zakresie jawności postępowania	▪ brak zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji (niepodanie do publicznej wiadomości lub podanie w ograniczonym zakresie, wyłącznie na tablicy ogłoszeń urzędu, zakresu zadań, które mogą być zlecone organizacjom pozarządowym i na które może być przyznana dotacja z budżetu).
W zakresie realizacji umów (kontraktów)	▪ zawieranie umów (kontraktów) z naruszeniem uchwały organu stanowiącego w przedmiotowej sprawie (np. na zadania nie będące zadaniami własnymi jst; zadania poza zakresem ustalonym), ▪ udzielanie dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, ale działających w celu osiągnięcia zysku (np. rolnikom indywidualnym) lub na cele niepubliczne, czy też nie związane z realizacją zadań zlecającego samorządu, ▪ przyznawanie dotacji bez zaplanowania jej w budżecie, co stanowi naruszenie ustawy o finansach publicznych, ▪ przyznawanie dotacji na cele sprzeczne z ustawą o finansach publicznych (np. na pokrycie kosztów utrzymania biura, działalność administracyjną), ▪ niekompletna dokumentacja oferentów, bądź zawierająca nierzetelne informacje o działalności organizacji pozarządowej, ▪ udzielenie dotacji bez zachowania procedury określonej w uchwale organu stanowiącego, ▪ podpisywanie umów jednoosobowo przez członka zarządu jst, bez kontrasygnaty skarbnika, co stanowi naruszenie ustawy w zakresie składania oświadczeń woli, ▪ brak opiniowania umów pod względem formalnoprawnym.
W zakresie kontroli rzeczowo-finansowej	▪ brak procedur kontrolnych (kontroli wstępnej – co do złożonej oferty, jak i kontroli w trakcie realizacji zadań i po ich wykonaniu), ▪ niewykonanie oceny możliwości realizacji zadań przez składającego ofertę (co na wpływ na jakość wykonywania zadań publicznych i niecelowego wydatkowania środków), ▪ przyjmowanie niekompletnych dokumentów i dowodów księgowych potwierdzających wykonywanie umów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych i NIK.

B. Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego

Kontrola wewnętrzna, funkcjonująca w jednostkach samorządu terytorialnego, powinna obejmować wykonywanie przez te jednostki zadań oraz prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, samorządu terytorialnego i interesu obywateli.

Komisje rewizyjne oraz komórki kontroli wewnętrznej urzędów samorządowych oraz skarbnicy gmin, powiatów i województw stanowią elementy systemu kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego. Kontrola realizowana przez skarbników, w większości przypadków ogranicza się do zagadnień związanych z gospodarką finansową samorządów. Komisje rewizyjne realizują kontrolę, działając w imieniu organu stanowiącego – ich zakres wynika z samorządowych ustaw ustrojowych. Kierownik jednostki samorządowej sprawuje kontrolę przy pomocy komórek kontroli wewnętrznej. Obejmuje ona wszystkich pracowników urzędu i dotyczy spraw organizacji i funkcjonowania urzędu. Wobec braku przepisów o kontroli w administracji publicznej, podstawy prawne działania komórek kontroli są zróżnicowane (np. uchwała rady, uchwała zarządu, zarządzenie wójta).

Skuteczna, profesjonalna, sprawna i rzetelna działalność kontrolna jest jednym z głównych instrumentów mających służyć wyeliminowaniu nieprawidłowości w działalności samorządu.

Wnioski

Z uwagi na fakt, że wartość wydatków na udzielanie zamówień publicznych stanowi znaczną część wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, obszar ten powinien być objęty wnikliwą kontrolą wewnętrzną w każdej jednostce. Bardzo ważne wydaje się istnienie przejrzystych procedur dotyczących zamówień publicznych (przykładowy wzór procedury został załączony do niniejszego poradnika – por. Załącznik 11). Sprawnie funkcjonująca kontrola wewnętrzna jest czynnikiem sygnalizującym występowanie nieprawidłowości.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego
KONTROLA WEWNĘTRZNA W JST	
Komisje rewizyjne – organizacja i funkcjonowanie	▪ brak systemu szkoleń przygotowujących merytorycznie członków komisji rewizyjnych do wykonywanych zadań kontrolnych, ▪ brak pełnych i czytelnych procedur przeprowadzania kontroli przez komisje rewizyjne (w statutach jst, w uchwałach rad), ▪ brak regulacji dotyczących kryteriów doboru jednostek do kontroli oraz zakresu kontroli, co może powodować dowolność obszarów kontroli, ▪ brak informacji o realizacji planów kontroli przyjętych przez organy stanowiące jst, ▪ łączenie członkostwa w komisjach rewizyjnych z członkostwem w komisjach przetargowych, ▪ łączenie członkostwa komisji rewizyjnych z funkcją przewodniczącego, wiceprzewodniczącego lub członka zarządu jst (naruszenie ustaw samorządowych), ▪ ograniczenie kontroli do opiniowania wykonania budżetu jst i wnioskowanie w sprawie udzielenia absolutorium, ▪ brak jednolitych zasad określania skutków finansowych nieprawidłowości stwierdzonych przez komisje rewizyjne.
Komórki kontroli (stanowiska) wewnętrznej w urzędach jst	▪ w stosunkowo niewielkiej liczbie urzędów jst funkcjonują wyodrębnione komórki (samodzielne stanowiska pracy) kontroli wewnętrznej. Jako przyczyny tego stanu podaje się m.in. brak odpowiednich kadr oraz brak środków finansowych na zorganizowanie nowych stanowisk pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych i NIK

C. Organizacja i funkcjonowanie urzędu – zasoby ludzkie i środki materialne

Bardzo istotne z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania urzędu jest prowadzenie właściwej polityki kadrowej (zarządzanie zasobami ludzkimi). W tym zakresie brak jest systemowych regulacji dotyczących rekrutacji i selekcji kadr, dokonywania okresowych ocen, działań motywacyjnych, a także szkolenia i rozwoju pracowników samorządowych. Obowiązujące przepisy prawa, tj: ustawa o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenie Rady Ministrów o zasadach wynagradzania i wymaganiach kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego, pozostawiają wyłącznie kierownikom jednostek decydowanie o zasadach i sposobach prowadzenia polityki kadrowej w swoich urzędach.

WAŻNE !

Opinia społeczna kształtowana jest zazwyczaj w oparciu o ocenę kontaktu osobistego z urzędnikiem, reprezentującym administrację publiczną. Obywatel zadowolony z kontaktu wyraża dobrą opinię nie tylko o samym urzędniku, ale również o całej administracji. Obywatel niezadowolony, zazwyczaj ten, który nie załatwił swojej sprawy zgodnie z oczekiwaniem, obciąża odpowiedzialnością za niepowodzenia przede wszystkim urzędnika, nie przywiązując wagi do tego, że urzędnik działał poprawnie, na podstawie ustaw i w granicach prawa i nie mógł w inny sposób załatwić sprawy. **Dlatego dobór właściwej kadry w administracji samorządowej** – przygotowanej profesjonalnie i zorientowanej na potrzeby obywateli – **jest bardzo ważny z punktu widzenia oceny całej administracji publicznej.**

Poniżej przedstawione zostały niektóre nieprawidłowości występujące w tym obszarze, mogące przyczyniać się do powstawania zachowań nieetycznych, powodowanych konfliktem interesów w grupie urzędników samorządowych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Organizacja i funkcjonowanie urzędu – zasoby ludzkie i środki materialne
ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE URZĘDU	
ZASOBY LUDZKIE **W zakresie rekrutacji:** **kadra zarządczo-wykonawcza w gminach: wójt, burmistrz, prezydent miasta; osoby pochodzące z bezpośrednich wyborów**	▪ istniejący system nadzoru i kontroli nad działalnością jst nie zapewnia szybkiej reakcji na istniejące nieprawidłowości, ▪ brak wiedzy i świadomości prawnej w zakresie odpowiedzialności prawnej i materialnej za podejmowane działania, co związane jest z wielością przepisów prawnych w tym zakresie: odpowiedzialność wójta jako pracownika samorządowego (ustawa o pracownikach samorządowych), odpowiedzialność jako funkcjonariusza publicznego (kodeks karny, kodeks cywilny, ustawy antykorupcyjne), ▪ brak systemowej edukacji, niezbędnej do pełnienia wyżej wymienionych funkcji.
zastępca wójta, burmistrza, prezydenta miasta	▪ z-ca wójta jest powoływany przez wójta. Nie jest wymagana zgoda rady. Od wyłącznej decyzji wójta zależy zakres powierzonych zastępcy spraw gminy do prowadzenia. Istnieje prawna możliwość zrezygnowania ze stanowiska sekretarza gminy, o czym decyduje wyłącznie wójt. Takie przypadki mają miejsce w kilku województwach, ▪ opisane nieprawidłowości w zakresie rozwiązań ustrojowych są przykładami tworzenia w ramach systemu prawnego sprzyjających warunków do powstawania korupcjogennych i nieetycznych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Organizacja i funkcjonowanie urzędu – zasoby ludzkie i środki materialne
sekretarz:	▪ brak czytelnego, jednoznacznego ustalenia w statutach gmin i regulaminach organizacyjnych urzędów zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności sekretarza gminy, ▪ brak zapisów o zakresie zadań i uprawnień w zakresach czynności sekretarzy, znajdujących się przy aktach osobowych, ▪ brak systemowej kontroli organizacji i funkcjonowania urzędu.
skarbnik:	▪ nieprzestrzeganie obowiązku kontrasygnowania czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, tj. umów zawieranych przez organy wykonawcze jst. Kontrole RIO stwierdzają, że skarbnicy nie otrzymują umów do kontrasygnowania, co jest naruszeniem przepisu art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (podobnie w ustawach o sam. pow. i sam. woj.). Może to rodzić sytuacje korupcjogenne. Brak pogłębionych analiz w tym zakresie, ▪ niespójność zapisów ustawy o samorządzie gminnym, które łączą funkcje skarbnika z funkcją głównego księgowego budżetu z rozwiązaniami w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych, dopuszczającymi rozdzielność wykonywania tych funkcji.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Organizacja i funkcjonowanie urzędu – zasoby ludzkie i środki materialne
ZASOBY LUDZKIE – urzędnicy samorządowi **W zakresie systemu rekrutacji**	▪ brak regulacji wewnętrznych w sprawie ustalania liczby etatów w urzędzie, co ma ścisły związek z wydatkowaniem środków na wynagrodzenia, ▪ brak kompleksowego opisu stanowisk w urzędzie, co uzasadniałoby dokonywanie rekrutacji zgodnie z potrzebami, ▪ brak procedur rekrutacji (rozmowy z kandydatem, ocena nadesłanych aplikacji, itp.), ▪ brak planów zatrudnienia, ▪ brak kompleksowego opisu stanowisk w skali urzędu, który stanowiłby podstawę procesu rekrutacji, zapewniałby optymalizację i racjonalizację zatrudnienia urzędzie.
W zakresie systemu ocen	▪ brak systemu ocen pracowników samorządowych, opartego na czytelnych wskaźnikach oceny pracy pracownika, powiązanego z motywacyjnym systemem wynagradzania; w niektórych, szczególnie większych urzędach, podejmowane są działania w tym zakresie, ▪ brak kontroli przestrzegania regulaminu pracy.
W zakresie procedury motywacyjnej	▪ brak systemów motywacyjnych, opartych na czynnikach finansowych i poza finansowych, zwiększających zaangażowanie pracowników w wykonywane czynności, ukierunkowanych na ich rozwój, tj. szkolenie, samodzielne wykonywanie zadań, itp.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Organizacja i funkcjonowanie urzędu – zasoby ludzkie i środki materialne
W zakresie rozwoju i szkoleń	▪ brak systemu ustawicznego szkolenia, co jest przyczyną m.in. nieznajomości obowiązujących przepisów prawa, braku umiejętności ich interpretowania i stosowania (szkolenia wewnętrzne), ▪ brak wewnętrznych procedur szkolenia stażystów, praktykantów, nowo przyjmowanych pracowników, ▪ brak analiz potrzeb szkoleniowych, co jest często przyczyną przypadkowego wydatkowania środków na te cele (niegospodarność), ▪ brak ocen i analiz skuteczności szkoleń zewnętrznych (drogie, kilkudniowe szkolenia często nie spełniają oczekiwań uczestników), ▪ ograniczenie środków w budżetach jst na szkolenia.
W zakresie decentralizacji uprawnień	▪ nieprawidłowości w zakresie decentralizacji uprawnień: niepełne i nieaktualne rejestry upoważnień dla osób wydających decyzje administracyjne, ▪ brak systematycznej kontroli wydawanych decyzji i dokonywania analiz w tym zakresie, ▪ brak opisów stanowisk w skali urzędu, co może prowadzić do dublowania obszarów zadań i odpowiedzialności.
W zakresie dbałości o powierzone mienie	▪ brak dbałości o powierzone mienie, ▪ nieprawidłowości zapisów w zakresach czynności i odpowiedzialności, brak aktualizacji, ▪ brak zabezpieczeń w dostępie do urzędowych baz komputerowych (włamania do urzędowych baz danych), ▪ brak zabezpieczeń powierzchni urzędowych, lokali biurowych (kradzieże, włamania, niszczenie sprzętu), ▪ brak zabezpieczenia w przechowywaniu pieczęci i druków urzędowych (przypadki kradzieży, podrabiania, przerabiania blankietów i pieczęci urzędowych), ▪ niewłaściwa archiwizacja dokumentów urzędowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych i NIK.

D. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu terytorialnego

Jawność działania organów władzy publicznej określona w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, została wprowadzona w działalności samorządu dopiero z dniem 30 maja 2001 r., tj. z dniem wejścia w życie nowelizacji ustaw samorządowych, w których zamieszczone zostały przepisy konstytuujące zasadę, że działalność organów jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (np. z ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych).

W zakresie gospodarki środkami finansowymi samorządu, atrybut jawności i przejrzystości został podkreślony zarówno w ustawach ustrojowych, jak i w ustawie o finansach publicznych (rozdział: Jawność i przejrzystość finansów publicznych). Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada jawności, określana w art. 73 i 74 Kpa. Można więc stwierdzić, że istniejący system prawny gwarantuje obywatelom dostęp do informacji publicznej w zakresie działania jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast brak jest jeszcze pełnej i prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z powyższych uregulowań. Związane jest to z nieznajomością obowiązujących przepisów prawa zarówno przez radnych, jak i pracowników urzędów, jak również z brakiem procedur wewnętrznych w jednostkach samorządu terytorialnego, które zapewniałyby realizację wymienionych wyżej gwarancji ustawowych.

Występujące w tym obszarze nieprawidłowości sprzyjają powstawaniu sytuacji korupcjogennych i zachowań nieetycznych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Jawność i przejrzystość działania organów samorządu terytorialnego
W zakresie udostępniania informacji publicznej	▪ brak znajomości ustalonych zasad ograniczenia jawności (ustawa o ochronie informacji niejawnych i ustawa o ochronie danych osobowych), ▪ brak procedur wewnętrznych (w ramach jst) w zakresie udostępniania informacji publicznej. W zasadzie ograniczono się do nowelizacji statutów jst, na podstawie zmian w ustawach samorządowych, które weszły w życie 30 maja 2001 r., ▪ nieznajomość przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest główną przyczyną niewykonywania bądź nienależytego wykonywania zadań w niej określonych (np. odmowa udostępnienia informacji winna być sporządzona w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie w trybie określonym w ustawie. Z uwagi na krótki okres obowiązywania ustawy brak jest informacji o skali tego zjawiska).
W zakresie jawności i przejrzystości finansów publicznych	▪ nieznajomość zasad jawności gospodarki finansowej przez radnych i urzędników jst, a w szczególności w zakresie obowiązku przeprowadzania debaty budżetowej, publikowania sprawozdań z wykonania budżetu, przedstawiania pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu (zapisy ustaw ustrojowych i ustawy o finansach publicznych), ▪ do słabości systemu finansów publicznych można zaliczyć przede wszystkim: - istnienie instytucji z „pogranicza" sektora finansów publicznych i sektora komercyjnego, np. spółki jst, działające na zasadach prawa handlowego dysponujące majątkiem jst, fundacje tworzone przez jst, - niezbyt jasne zasady udzielania dotacji z budżetów jst, czego jednym z istotnych powodów jest zagmatwana klasyfikacja dotacji w ustawie o finansach publicznych, - łamanie zasad zamówień publicznych, potwierdzone statystykami Urzędu Zamówień Publicznych i danymi o najczęstszych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych, - niezbyt jasne określanie zakresów odpowiedzialności osób dysponujących zasobami publicznymi.
W zakresie jawności w postępowaniu administracyjnym	▪ w oparciu o analizę orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych i Naczelnego Sądu Administracyjnego można stwierdzić, że często naruszane są przepisy art. 73 i 74 Kpa, zapewniające stronom postępowania administracyjnego jawność tego postępowania, a w szczególności prawo dostępu do akt, informowanie o przebiegu postępowania, zapewnienie czynnego udziału strony w postępowaniu. Analizy w tym zakresie prowadzą wymienione wyżej organy i sądy, ▪ brak bieżących kontroli i analiz, przez komórki kontroli wewnętrznej jst, nieprzestrzegania jawności postępowania administracyjnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych i NIK.

E. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu uchwalanego odpowiednio przez radę gminy, powiatu i sejmik województwa.

Zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, natomiast źródła dochodów, zasady ich gromadzenia oraz tryb przekazywania dotacji reguluje ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania gmin, powiatów i województw, finansowane z budżetów tych jednostek określają:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Poniższa tabela obrazuje występujące w obszarze gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przykłady nieprawidłowości, które mogą skutkować wystąpieniem zachowań korupcyjnych i nieetycznych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
GOSPODARKA FINANSOWA	
W zakresie spraw organizacyjnych i bieżącej działalności	• niedostosowanie regulacji organizacyjnych do obowiązujących przepisów prawa, • brak w statutach gmin regulacji dot. uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej, • brak lub niewłaściwe opracowanie przepisów wewnętrznych (procedur) dot. zasad rachunkowości, w tym zakładania kont, zasad obiegu i kontroli dokumentów, instrukcji inwentaryzacyjnej, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera, zabezpieczenia mienia i gospodarki kasowej, • brak odpowiedniego zabezpieczenia mienia, w szczególności pomieszczeń kasy, komputerów i innych szczególnie cennych składników, • brak wskazania osób odpowiedzialnych za ochronę poszczególnych składników majątku, • brak lub nieprawidłowe rozliczanie zużycia paliw przez pojazdy będące własnością gminy, brak zakładowych norm zużycia paliw, niepotwierdzanie stanów z rozliczenia okresowymi inwentaryzacjami, • niewłaściwa procedura wyboru banku.
W zakresie spraw pracowniczych	• brak upoważnień do wykonywania czynności w imieniu organu wykonawczego, • niezgodność stanu zatrudnienia z regulaminem organizacyjnym urzędu, • brak aktualnych zakresów czynności pracowników, • niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie wynagrodzeń pracowników, • wypłacanie pracownikom dodatkowego wynagrodzenia za czynności, które objęte były zakresem obowiązków służbowych, • udzielanie pracownikom zaliczek noszących znamiona pożyczki, nieokreślenie terminów rozliczenia bądź nieterminowe ich rozliczanie, • nieprawidłowe rozliczanie kosztów podróży służbowych lub kosztów przejazdów samochodami prywatnymi w celach służbowych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie planowania i realizacji budżetu, w tym uchwały budżetowe i zmieniające budżet	• nieuchwalanie budżetu jst na rok następny w terminie do końca roku budżetowego, • naruszanie zasady jawności przy podejmowaniu uchwał absolutoryjnych, • nieprzestrzeganie procedur w związku z udzielaniem absolutorium (brak debaty, brak wniosku komisji rewizyjnej), • brak opinii komisji właściwej ds. budżetu przy zmianach budżetu dokonywanych przez zarząd w związku z otrzymywanymi zmianami kwot dotacji, przenoszeniu wydatków z rezerw budżetowych, itp., • udzielanie pełnomocnictwa do nieograniczonego dysponowania rachunkiem bieżącym budżetu, • udzielanie przez zarząd poręczenia bez uchwały rady, • nieujęcie w budżecie wszystkich planowanych i zrealizowanych dochodów, w tym dotacji, odsetek, • przekroczenie uprawnień w zakresie dokonywania zmian w budżecie, • wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem, • nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji, • nieterminowe odprowadzanie dochodów (wpłat przyjętych do kasy) na rachunek budżetu gminy, • brak lub nieprawidłowe zawieranie umów zlecenia, • nieprawidłowe naliczanie dodatków mieszkaniowych, nieprawidłowa realizacja wypłat dodatków, • nieprawidłowe stosowanie kwalifikacji budżetowej dochodów i wydatków, • przekroczenie planu wydatków w poszczególnych podziałach klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, • zaciąganie zobowiązań przekraczających planowane wydatki, • pobieranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacania składek FUS i FP, • gotówkowa realizacja płatności, dla których przewidziany był tryb bezgotówkowy, • nieegzekwowanie lub nieterminowe egzekwowanie należności od kontrahentów, • brak planów, sprawozdań jednostkowych, • bezpodstawne dokonywanie wydatków, • nieprawidłowe rozliczanie sprzedaży usług.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie gospodarki kasowej	• brak bieżącego sporządzania raportów kasowych, • ujmowanie w raportach kasowych dotyczących podatków i opłat lokalnych innych przychodów i rozchodów np. znaczków skarbowych, • realizowanie zapłaty na podstawie dowodów nie spełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, nie sprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, nie zatwierdzonych do wypłaty, • brak kontroli gospodarki kasowej (brak sprawdzania raportów, brak uzgadniania kwot wpływów), • nieprawidłowe prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania, nieujmowanie w ewidencji wszystkich druków, • brak dowodów zastępczych za wyłączone dowody źródłowe, • poprawianie dowodów wpłaty gotówki zamiast anulowania i wystawiania nowych, • przechowywanie gotówki w kwocie przekraczającej ustaloną wartość, • wypłata środków finansowych osobom nieupoważnionym, • nieujmowanie wpłat i wypłat wadium.
W zakresie ewidencji księgowej	• brak wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (kont analitycznych, zestawień obrotów i sald), • nieprowadzenie na bieżąco ksiąg rachunkowych, • nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, • brak uzgadniania sald odpowiednich kont analitycznych z syntetycznymi, • ujmowanie dowodów, w których jednostka nie jest wymieniona jako strona operacji gospodarczej, • nieujmowanie w ewidencji wszystkich należności jednostki, • wykazywanie w sprawozdaniach o dochodach i wydatkach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją, • nieujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych miesiąca, w którym zostały przeprowadzone, • księgowanie operacji gospodarczych niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont, • nieprawidłowe prowadzenie kont analitycznych, • brak zabezpieczenia programu komputerowego przed modyfikacją wprowadzonych danych, • nieprawidłowe archiwizowanie lub ochrona dokumentów księgowych (również danych zawartych na nośnikach magnetycznych), • poprawianie błędów w dowodach lub w zapisach w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, • księgowanie dowodów nie spełniających wymogów art. 12 ustawy o rachunkowości (np. brak dekretacji dowodów księgowych, niewłaściwe oznaczenie dowodów księgowych, niepełny opis operacji gospodarczych).

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie spraw majątkowych	• nieprzestrzeganie przepisów ustawowych w zakresie sprzedaży nieruchomości i lokali, w szczególności: – zbywanie bez wcześniejszego podania do publicznej wiadomości wykazu gruntów i budynków przeznaczonych do sprzedaży, – brak określenia warunków ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. oznaczenie nieruchomości wg ksiąg wieczystych, wyczerpującego opisu nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym i sposób jej zagospodarowania, terminów wnoszenia opłat w ogłoszeniach o sprzedaży, – niezgodne z wymaganiami przepisów ogłoszenia o przetargach (ograniczony zakres informacji, niezachowanie terminów, brak pouczeń o skutkach uchylania się od zawarcia umowy), – niekompletna dokumentacja z przeprowadzenia przetargów, • brak określenia zasad zbywania mienia, wydzierżawiania nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata, • naruszenie przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości (np. w trybie przeprowadzenia przetargu), • zawieranie umów jednoosobowo lub przez osoby nieupoważnione do reprezentowania gminy, • przekroczenie kompetencji lub nieprawidłowe przekazywanie, przyjmowanie składników majątkowych, • brak inwentaryzacji składników majątkowych lub niewłaściwe przeprowadzenie, rozliczenie inwentaryzacji, • prowadzenie ksiąg inwentarzowych środków trwałych w niepełnym zakresie, • brak lub niewłaściwe naliczanie umorzenia środków trwałych, • nieujmowanie w ewidencji wszystkich środków posiadanych materiałów, • nieujmowanie w ewidencji wszystkich posiadanych materiałów, • nieoznaczanie środków trwałych numerami inwentarzowymi, • nieprawidłowe księgowanie wartości niematerialnych i prawnych.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie inwestycji i remontów	• realizacja umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika, • realizacja robót bez wymaganych decyzji i zezwoleń, • brak nadzoru inwestorskiego, • zlecanie wykonania robót bez zawarcia umowy, • wypłacanie za roboty bez potwierdzania ich wykonania, protokołu odbioru, sprawdzenia rachunku przez inspektora nadzoru, • udzielanie zaliczek nieprzewidzianych umową, • brak rozliczenia wykonawców z przekazanych materiałów, • brak egzekwowania umownych terminów realizacji robót, kar z tytułu ich niedotrzymania, • brak lub nieterminowe sporządzenie końcowego rozliczenia rzeczowego i finansowego zadań, • nieprzyjmowanie na stan majątku gminy środków trwałych pozyskanych z inwestycji, • nieprawidłowa ewidencja analityczna kosztów inwestycji, brak ewidencji wszystkich kosztów inwestycji, • ponoszenie nakładów na inwestycje bezpośrednio z rachunku jednostki samorządu, • wypłacanie wykonawcom robót zawyżonych wynagrodzeń.

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych	• brak procedur działania komisji przetargowych, • udział w komisjach przetargowych członków komisji rewizyjnych, co może mieć wpływ na nieobiektywną kontrolę przez komisje rewizyjną działalności w zakresie zamówień publicznych, • brak znajomości przepisów ustawy przez członków komisji przetargowej, • udzielanie zamówień z pominięciem przepisów ustawy, • udzielanie zamówień w trybie nieprzewidzianym w ustawie (art. 13), • podział na części zamówienia lub zaniżenie jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur ustawy, • niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony (w przypadku nieprzewidzianym w ustawie, art. 32, 54, 64, 68, 71), • brak wszystkich wymaganych danych lub nieprawidłowe sporządzanie protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności (art. 25, 26), • naruszanie przepisów dotyczących wybranego trybu, udzielanie zamówień w trybie z wolnej ręki, w sytuacji gdy nie zachodziła żadna okoliczność uzasadniająca taki wybór, • brak umowy w formie pisemnej, nieprzestrzeganie terminu zawarcia umowy (art. 51, 81), • zawarcie umowy niezgodnej z treścią oferty wybranej w postępowaniu, • niewłaściwe ustalenia treści specyfikacji (art. 35 ust. 1), • zmiana kryteriów w trakcie postępowania (art. 24), • stosowanie kryteriów niezgodnie z ustaleniami zawartymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, • nieprawidłowa wysokość lub forma zabezpieczenia (art. 75), • niedozwolona zmiana umowy (art. 76), • wadium – nieterminowy zwrot (art. 41, 42), • przyjęcie nieprawidłowej oferty (art. 27a), brak unieważnienia przetargu (art. 27 b), • nieprawidłowe określenie przedmiotu przetargu, brak kosztorysu inwestycji (art. 35 ust. 2),

OBSZAR	OPIS TYPÓW RYZYKA ORAZ ZIDENTYFIKOWANE PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI W DZIAŁANIU JST Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
W zakresie podatków i opłat lokalnych, (dotyczy gmin)	• nieprzestrzeganie przepisów ordynacji podatkowej i ustawy o zobowiązaniach podatkowych przy przyznawaniu umorzeń, odroczeń, zwolnień, • brak lub nieprawidłowe rejestry podatkowe (wymiar, przypis, odpis), • brak działań w zakresie windykacji podatków, nieprzestrzeganie terminów wszczynania egzekucji i procedury postępowania przewidzianej przepisami, • brak działania w zakresie egzekwowania obowiązku składania deklaracji podatkowych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, brak analizy składanych deklaracji, • nieprzestrzeganie zasady powszechności opodatkowania, wynikającej z braku porównań majątku posiadanego i opodatkowanego, • określanie wymiaru podatku rolnego niezgodnie z ustawami podatkowymi i uchwałami rady gminy, • określanie wymiaru podatku od nieruchomości niezgodnie z ustawami i uchwałami rady, • nieprawidłowe ustalanie wysokości rat podatku od środków transportowych, • nieprzestrzeganie przepisów Kpa przez doręczycieli decyzji podatkowych o doręczeniu decyzji, • brak lub niezgodne z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umowy z inkasentami podatków i opłat, nieprawidłowe uregulowania w sprawie opłaty targowej, • brak lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dowodów wpłat lub zainkasowanej gotówki, • brak naliczania odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat lokalnych, • nieprawidłowe udzielanie ulg w podatku rolnym, • nieterminowe doręczenia decyzji, • nieegzekwowanie opłaty eksploatacyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych i NIK.

Skutki finansowe

Ujawnione w 1999 r. skutki finansowe, spowodowane zaistniałymi nieprawidłowościami w odniesieniu do poszczególnych ich grup oraz typów jednostek kontrolowanych przedstawiają się następująco:

Skutki finansowe, stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości w zakresie:	Gminy			Pozostałe jednostki	Ogółem	Struktura w %
	Miejskie	Miejsko-wiejskie	Wiejskie			
	w tys. zł					
Spraw organizacyjnych	–	–	–	36	36	-
Planowania i realizacji budżetu	2 584	4 767	12 036	766	20 153	28,6
Gospodarki kasowej	–	473	78	42	593	0,8
Ewidencji księgowej	426	6 299	6 793	78	13 596	19,3
Spraw majątkowych	11 660	294	8 630	3	20 587	29,3
Inwestycji i remontów	553	2 659	4 656	–	7 868	11,1
Podatków i opłat lokalnych	1 238	696	3 365	5	5 304	7,5
Przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych	972	156	1 307	–	2 435	3,4
Razem	17 433	15 344	36 865	930	70 572	100
Struktura w %	24,7	21,8	52,2	1,3	100	X

Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych „Sprawozdanie z działalności RIO i wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 1999 r.".

Z powyższego zestawienia wynika, że nieprawidłowości dotyczyły głównie spraw majątkowych oraz planowania i realizacji budżetu. Najczęściej miały one związek z zaciąganiem zobowiązań przekraczających planowane wydatki bądź bezpodstawnym dokonywaniem wydatków. Także w zakresie inwestycji i remontów, nieprawidłowości wynikały z nieprzyjęcia na stan majątku środków trwałych, pozyskanych w wyniku prowadzenia inwestycji. Ponad 50% ogółu ustalonych skutków finansowych miało miejsce w gminach wiejskich.

AKTY PRAWNE

Akty prawne

Konwencje międzynarodowe

- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (*OECD Convention of 17 December 1997 on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*)

Czechy

- Ustawa o konflikcie interesów
- Ustawa o nagannym zachowaniu funkcjonariuszy publicznych
- Ustawa o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego, czerwiec 2002
- Ustawa o służbie cywilnej, maj 2002
- Ustawa o procedurze administracyjnej (Zbiór Ustaw Republiki Czeskiej nr 71, 1967)

Dania

- Kodeks karny
- Ustawa o administracji publicznej i Ustawa o otwartym rządzie (*Lov om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven), Lov nr 572 af 19/12/1985*)
- Ustawa o służbie cywilnej
- Ustawa o przetwarzaniu danych osobowych nr 429 z 31 maja 2000 r. (*Lov om behandling af personoplysninger, Lov nr. 429 af 31. maj 2000*)

Francja

- Kodeks karny (*Code pénal*)
- Kodeks cywilny (*Code civil*)
- Kodeks pracy (*Code du travail*)
- Kodeks zamówień publicznych (*Code des marchés publics*)
- Kodeks wyborczy (*Code électoral*)
- Dekret z 29 października 1936 r. o łączeniu emerytur, pensji i stanowisk (*Décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions*)
- Ustawa nr 73-6 z 3 stycznia 1973 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 loi instituant un médiateur*)
- Ustawa nr 78-753 z 17 lipca 1978 r. zawierająca różne procedury poprawy relacji między administracją i obywatelami i różne regulacje dotyczące ładu prawnego, społecznego i podatkowego (*Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*)

- Ustawa nr 83-634 z 13 lipca 1983 r. o prawach i obowiązkach urzędników publicznych (*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 loi portant droits et obligations des fonctionnaires*)
- Ustawa nr 84-16 z 11 stycznia 1984 r. zawierająca regulacje statusu państwowej służby cywilnej (*Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 loi portant dispositions statutaires relatives ŕ la fonction publique de l'Etat*)
- Ustawa nr 84-53 z 26 stycznia 1984 r. zawierająca regulacje statusu służby cywilnej terytorialnej (*Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 loi portant dispositions statutaires relatives ŕ la fonction publique territoriale*)
- Ustawa nr 84-594 z 12 lipca 1984 r. o zasadach szkolenia w służbie cywilnej terytorialnej (*Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 Loi relative ŕ la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives ŕ la fonction publique territoriale*)
- Ustawy nr 88-226 i 88-227 z 11 marca 1988 r. o przejrzystości finansowej życia publicznego (*Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 loi relative ŕ la transparence financičre de la vie politique* i *Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 loi organique relative ŕ la transparence financičre de la vie politique*)
- Ustawa nr 90-55 z 15 stycznia 1990 r. o ograniczeniu wydatków wyborczych (*Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative ŕ la limitation des dépenses électorales et ŕ la clarification du financement des activités politiques*)
- Ustawa nr 93-122 z 29 stycznia 1993 r. o zapobieganiu korupcji i przejrzystości transakcji gospodarczych i procedur publicznych (*Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative ŕ la prévention de la corruption et ŕ la transparence de la vie économique et des procédures publiques*)
- Ustawa nr 94-530 z 28 czerwca 1994 r. o nominacjach w państwowej służbie cywilnej i przechodzeniu do sektora prywatnego (*Loi n° 94-530 du 28 juin 1994 loi relative ŕ certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'acccs de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires ŕ des fonctions privées*)
- Ustawa nr 95-63 z 19 stycznia 1995 r. i Decyzja nr 95-362 z 2 lutego 1995 r. o ujawnianiu majątku członków rządu i niektórych pracowników służby cywilnej (*Décision n° 95-362 DC du 2 février 1995 loi relative ŕ la déclaration de patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions, loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995 relative ŕ la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et ŕ ceux du Conseil constitutionnel*)
- Ustawa nr 95-127 z 8 lutego 1995 r. o zamówieniach publicznych (*Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public*)
- Dekret nr 95-168 z 17 lutego 1995 r. o prowadzeniu działalności prywatnej przez urzędników służby cywilnej i o komisjach etycznych (*Décret n° 95-168 du 17 février 1995 décret relatif ŕ l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et aux commissions instituées par l'article 4 de la loi n° 94-530 du 28 juin 1994*)

Irlandia

- Ustawa o zarządzaniu sektorem publicznym z 1997 r. (*Public Service Management Act*)
- Ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act, 1941*)
- Ustawa o etyce w urzędzie publicznym z 1995 r. (*Ethics in Public Office Act*)
- Ustawa o standardach w urzędzie publicznym z 2001 r. (Standards in Public Office Act)
- Ustawa o komisjach parlamentarnych (*the Committees of the Houses of the Oireachtas (Compellability, Privileges and Immunities of Witnesses) Act, 1997*)
- Kodeks Praktyki Audytu w Samorządzie Terytorialnym (*Code of Local Government Audit Practice*)
- Ustawa o wolności informacji (*Freedom of Information Act, 1997*)

Kanada

- Ustawa o tajemnicy służbowej (*Official Secrets Act*)
- Ustawa o relacjach kadrowych w służbie publicznej (*Public Service Staff Relations Act*)
- Ustawa o zatrudnieniu w służbie publicznej (*Public Service Employment Act*)
- Kanadyjska karta praw i wolności (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*)
- Ustawa o rejestracji lobbystów (*Lobbyists Registration Act*)
- Kodeks postępowania lobbystów (*Lobbyists' Code of Conduct*)
- Rozporządzenie o konflikcie interesu w administracji samorządowej (*Municipal Conflict of Interest Act*)
- Kodeks Karny (*Criminal Code*)
- Ustawa o administracji finansowej (*Financial Administration Act*)
- Ustawa o Parlamencie Kanady (*Parliament of Canada Act*)

Niemcy

- Dyrektywa nr 2 o zapobieganiu korupcji w administracji federalnej, 14 lipca 1998 r.
- Dyrektywa nr 5 o osobie kontaktowej ds. zapobiegania korupcji
- Dyrektywa nr 12 o urzędzie prokuratora publicznego i władzy kontrolującej służbę publiczną
- Dyrektywa nr 13 o kontraktach i zamówieniach publicznych
- Ustawa o nieuczciwej konkurencji
- Ustawa o służbie publicznej, poprawiona w 1997 r.

- Rozporządzenie zabraniające przyjmowania prezentów i innych korzyści (w przygotowaniu)
- Kodeks karny

Szwecja

- Kodeks karny (*Penal Code, 1962:700)*
- Ustawa o wolności druku (*Freedom of the Press Act*)
- Ustawa o administracji publicznej (*Administrative Procedure Act 1986:223*)
- Ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act, 1991:900, 2000:889*)
- Rozporządzenie Rządu (*Central Government Administration in Public Service,1997/98:136*)
- Ustawa o zatrudnieniu publicznym (o pracownikach państwowych - *Public Employment Act, 1994:260*)

USA

- Ustawa o swobodnym dostępie do informacji (*Freedom of Information Act, 1966,* 5 U.S.C. § 552)
- Ustawa o etyce w rządzie, z późniejszymi poprawkami (*Ethics in Government Act*, *1978, Pub. L. 95-521, 92 Stat. 1824-1867*)
- Ustawa o federalnej strategii zamówień (*Federal Acquisition Regulations*),
- Ustawa o reformie służby publicznej (*Civil Service Reform Act of 1978,* 5 U.S.C. 2302)
- poprawki do Ustawy Hatcha (*Hatch Act Reform Amendments of 1993,* 5 U.S.C. §§ 7321-7326)
- Ustawa o ochronie osób zawiadamiających o wykroczeniach (*Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act of 2002* Public Law 107-174 107th Congress)
- Zasady postępowania etycznego dla urzędników rządowych (*Principles of Ethical Conduct for Govenment Officers and Employees - E.O. 12731, Oct. 17, 1990*
- Standardy postępowania (*Standards of Conduct 1993, 5 CRF 235*)
- Ustawa o ochronie osób ujawniających informacje o wykroczeniach (*Whistleblower Protection Act WPA* of 1989. Pub. L. No. 101-12, 103 Stat. 16 (1989))

Węgry

- Ustawa o statusie prawnym urzędników służby cywilnej
- Ustawa o ogólnych procedurach w administracji publicznej (Dziennik Urzędowy Republiki Węgier, IV/1957 r.)
- Ustawa o Państwowym Urzędzie Kontroli (Dziennik Urzędowy Republiki Węgier, XXXVIII/1989 r.)

- Ustawa o samorządzie lokalnym (Dziennik Urzędowy Republiki Węgier, LXV/1990 r.)
- Ustawa o finansach publicznych (Dziennik Urzędowy Republiki Węgier, XXXVIII/1992 r.)

Wielka Brytania

- Ustawa o zachowaniach korupcyjnych jednostek publicznych z 1889 r. (*Public Bodies Corrupt Practices Act*)
- Ustawa o zapobieganiu korupcji z 1916 r. (*Prevention of Corruption Act*)
- Ustawa o ochronie tajemnicy służbowej z 1989 r. (*Official Secrets Act*)
- Kodeks zarządzania służba cywilną z 1993 r. (*Civil Service Management Code*)
- Rozporządzenie Rady Królewskiej w sprawie służby cywilnej z 1995 r. (*Civil Service Order in Council*), poprawiony w 2002 r.
- Kodeks służby cywilnej z 1996 r. (*Civil Service Code*), poprawiony w 1999 r. po dewolucji Walii i Szkocji
- Ustawa o dostępie do informacji z 1999 r. (*Freedom of Information Act - FOI*)
- Ustawa o ujawnianiu informacji dotyczących konfliktu interesów z 1999 r. (*Public Interest Disclosure Act*)
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z 2000 r. (*Local Government Act 2000*)
- Kodeks ministerialny z 2001 r. (*Ministerial Code. A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers Cabinet Office*)
- Szkocki kodeks ministerialny z 2002 r. (*Scottish Ministerial Code. A code of conduct and guidance on procedures for Members of the Scottish Executive and Junior Scottish Ministers*)
- Ustawa o dostępie do informacji w Szkocji z 2002 r. (*Freedom of Information (Scotland) Act*)
- Ustawa o szkockim samorządzie terytorialnym z 2003 r. (*Local Government in Scotland Act 2003*)

Polska

- Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKST 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- Uchwała Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej (M.P. Nr 24, poz. 338)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113 , poz. 984 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)
- Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P Nr 46, poz. 683)
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 61, poz. 707 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 16 września 1992 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 r. Dz.U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U Nr 94, poz. 1037)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198)

- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity z 2002 r. Dz.U. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 54, poz. 572 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie sposobu sporządzania oraz przechowywania protokołów zeznań obejmujących okoliczności, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy państwowej, służbowej lub zawodowej (Dz.U. Nr 146, poz. 951)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1999 r. w sprawie organizacji kancelarii tajnych (Dz.U. Nr 18, poz. 156)
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 13, poz. 59 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 234, poz. 1970)
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy -Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1061)
- Ustawa z dnia 28 lutego 2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji (Dz.U. Nr 41, poz. 359)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 2002 r. o ratyfikacji Prawnokarnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1066)
- Ustawa w sprawie konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. sygn. akt SK 18/2000 (Dz.U. Nr 145, poz. 1638)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka

organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z dnia 27 lutego 2003 r., Nr 34, poz. 282)

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (Dz.U. z dnia 27 lutego 2003 r., Nr 34, poz. 283)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (Dz.U. z dnia 27 lutego 2003 r., Nr 34, poz. 284)

LITERATURA

Literatura

Wydawnictwa zwarte

1. Aleksandrowicz T. R.: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002
2. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, PWN, Warszawa 1996
3. Bacon F., *Eseje*, PWN, Warszawa 1959
4. Bertók J.: *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej - doświadczenia państw OECD*, Służba Cywilna nr 2, Urząd Służby Cywilnej 2001
5. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia LIMITED 2001
6. Byjok K., Sulimierski J., Tarno J. P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000
7. *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa? Materiały VII Konferencji Absolwentów KSAP*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000
8. *Funkcjonowanie polskiej administracji publicznej. Etyka urzędnicza a transformacja ustrojowa. Materiały konferencyjne*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999
9. Gałkowski J., Schreiber G. (red.), *Etyka w polityce,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000
10. Kalisiak M., Paluch W., *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000
11. Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN, Warszawa 1971
12. Kosewski M.: *Kiedy urzędnicy naruszają wartości moralne i jak można to ograniczać?*, „Służba Cywilna" nr 3, 2001/2002
13. McKennaE., Beech N., *Zarządzanie zasobami ludzkim*, Gebethner & Ska, Warszawa 1997
14. Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wydanie 3*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002
15. *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001
16. *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, OECD 2002
17. *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia KSAP*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996
18. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD 2000

Artykuły prasowe

1. Golat R.: *Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom prywatnym*, „Gazeta Samorządu i Administracji" nr 6/2002
2. Gwiazdowski R.: *Szesnaście zasad państwa normalnego*, „Rzeczpospolita", 3.02.2003
3. Kudrycka B.: *Sztuka podejmowania etycznych rozstrzygnięć przez urzędników*, „Samorząd Terytorialny" nr 9/2001
4. Mecner F., Rybak M.: *Wójtowe pole*, „Gazeta Wyborcza", 2.01.2001
5. Nyc J.: *Ograniczenie działalności gospodarczej samorządowców*, „Wspólnota" nr 1/2003
6. Nyc J.: *Oświadczenia majątkowe i informacje*, „Wspólnota" nr 1/2003
7. Protas A.: *Lobbing to nie korupcja*, „Rzeczpospolita", 30.01.2003
8. Sadecki J.: *Polityk etyczny*, „Rzeczpospolita", 13.05.1996
9. Sobański R.: *Uwagi o etyce zawodów prawniczych*, "Radca Prawny" nr 4/2003
10. Środa M.: *Etyka zawodowa*, „Wiedza i życie" nr 12/1995
11. Walencik I.: *Antykorupcyjna przejrzystość*, „Rzeczpospolita", 4.01.2003
12. Wojtala T.: *Łapówkarski kurek z gazem*, „Życie Pleszewa", nr 44/2000

Raporty i opracowania

1. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA Policy Brief, OECD/PUMA 2000
2. Cardona F.: *Scope of Civil Services in European Countries Trends and Developments*, OECD/SIGMA 2000
3. Carney G.: *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Working Papers, Transparency International 1998
4. *Civil Service Reform Paper*, UNDP 2000
5. *Clarification on the Policy Conflict of Interest and Post-Employment – Letter,* Treasury Board of Canada, August 9, 1999
6. Collins N., O'Shea M.: *Towards a New Irish Politics? Frying Big Fish: Countering Corruption in the Republic of Ireland,* Paper for the 51st Political Studies Association Conference 10-12 April 2001, Manchester, United Kingdom
7. *Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action*, World Bank (Warsaw Office) 2001
8. *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2002
9. Édes B. W.: *The Role of Public Administration in Providing Information. Information Offices & Citizens Information Services*, European Institute of Public Administration 2000

10. *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*, OECD/PUMA 1996
11. *Etyka i polityka*, Zeszyt 24, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji"
12. *Etyka w polityce. Materiały i Dokumenty Nr 207*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Zespół Dokumentacji, marzec 1997
13. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002
14. *Global Corruption Report 2003*, Transparency International 2003
15. Goudie A. W., Stasavage D.: *Corruption: the Issues*, OECD 1997
16. Grosse T. G.: *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. S. Batorego, Florencja 2000, www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji
17. Hodges Aeberhard J.: *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, International Labour Office, Geneva 2000
18. *Implementation of the International Code of Conduct for Public Officials. Report of the Secretary-General*, United Nations Economic and Social Council 2002
19. *Issues and Developments in Public Management: France – 2000*, OECD/PUMA 2001
20. *Kodeks Etyki Służby Cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Urząd Służby Cywilnej
21. Korkuć M., Stańczyk P. (red.): *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, Fundacja Rozwoju Samorządności, Kraków 2002
22. *Le Guide du maire 2001*, Ministčre de l'Interieur, Direction Generale des Collectivités Locales
23. *Local Government Ombudsman, Annual Report 2001/02*, The Commission for Local Government in England 2002
24. Malarz A., Sarota A., Ślusarek A.: *Prawo dostępu do informacji w wybranych krajach (Francja, Irlandia, Kanada),* Rada Służby Cywilnej, Zespół Ekspertów ds. Etyki Urzędniczej, Warszawa, czerwiec 2001.
25. *Managing Government Ethics*, PUMA Policy Brief, OECD/PUMA 1997
26. Mazur J.: *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce (próba porównania)*, maszynopis referatu na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 2002
27. *National Integrity Systems. Country Study Report. Canada 2001*, Transparency International 2001
28. *Parliamentary Codes of Conduct in Europe. An Overview*, European Centre for Parliamentary Research And Documentation (EPCRD), 2001, www.ecprd.org
29. Pope J.: *TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System,* Transparency International 2000

30. *Principles for Managing Ethics in The Public Service, OECD Recommendation*, PUMA Policy Brief No. 4, OECD/PUMA 1998
31. Projekt Uchwały Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej w sprawie intensyfikacji działań Państwa zapobiegających korupcji – druk sejmowy nr 1771 , 11 lipca 2003
32. *Proposition de présentation des questionnaires dans un format unifié: France*, OECD/PUMA 2001
33. Radwańska A., Nilson D.: *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2002, www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji
34. *Rapport 2000 du Service Central de Prévention de la Corruption*, Ministčre de la Justice 2000, www.justice.gouv.fr/publicat/scpc00.htm
35. *Rapport Schwartz sur la fonction publique territoriale*, www.carrefour-local.org/dossiers/documents_etudes/rapportschwartz.html
36. *Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries. Background Paper by the Secretariat*, OECD/PUMA 2000
37. *Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conducts for Public Officials*, Council of Europe – Committee of Ministers
38. *Strategia antykorupcyjna. Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu rządu RP w dniu 17 września 2002 roku*, Rada Ministrów RP
39. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, OECD/PUMA 1999
40. *Summary Record Activity Meeting on Human Resources Management OECD, Paris, 25-26 June 1998*, OECD/PUMA 1998
41. *Summary Record HRM Working Party Meeting, Paris, 3-4 July 2000*, OECD/PUMA 2000
42. *Survey of Anti-Corruption Measures in the Public Sector in OECD Countries: France*, OECD/PUMA 1999
43. *Survey on Managing Ethics in the Public Service. Questionnaire*, OECD/PUMA 1999
44. Szeniawski A., Prawelska-Skrzypek G.: *Model przeźroczystej gminy*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2001, www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji
45. *The Fight against Bribery and Corruption*, OECD Policy Brief, OECD 2000

Z A Ł Ą C Z N I K I

Załącznik nr 1

Zasady zarządzania etyką w sektorze publicznym, OECD

W dokumencie określono dwanaście zasad dotyczących wspierania postaw etycznych w sektorze publicznym:

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 wzmacnianiu etycznych postaw urzędników publicznych.*
6. *Proces decyzyjny powinien być przejrzysty i poddający się kontroli.*
7. *Konieczne jest sformułowanie precyzyjnych zaleceń dotyczących zachowania urzędników w odniesieniu do relacji między sektorem publicznym i prywatnym.*
8. *Zwierzchnicy funkcjonariuszy publicznych powinni swoim zachowaniem demonstrować i wyznaczać standardy etycznego zachowania.*
9. *Procedury związane z zarządzaniem w sektorze publicznym powinny służyć promowaniu etycznego postępowania.*
10. *Warunki pracy w służbie publicznej i stosowane w niej mechanizmy zarządzania powinny służyć wspieraniu postaw etycznych.*
11. *W służbie publicznej muszą istnieć mechanizmy zapewniające możliwość egzekwowania odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania.*
12. *Muszą istnieć odpowiednie procedury i mechanizmy ścigania i karania działań niezgodnych z etyką zawodową urzędnika publicznego.*

• Zasady wypracowane przez Komitet Zarządzania Publicznego OECD – 23 kwietnia 1998 r. – stały się podstawą przyjęcia przez Radę OECD Rekomendacji dotyczącej udoskonalenia postępowania etycznego w służbie publicznej. *PUMA Policy Brief No. 4, Public Management Service, OECD, May 1998, Public Management Committee OECD*, www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003726.pdf
Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 2

Siedem zasad życia publicznego – Komisja Nolana, Wielka Brytania

1. ***Zasada bezstronności**: sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje, kierując się dobrem publicznym. Nie powinni kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół.*
2. ***Zasada niezawisłości**: sprawujący funkcje publiczne nie powinni stawiać się w sytuacji finansowej czy jakiejkolwiek innej zależności od osób trzecich lub od organizacji, które mogłyby wpływać na sposób sprawowania ich funkcji publicznych.*
3. ***Zasada obiektywizmu**: podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi.*
4. ***Zasada odpowiedzialności**: sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swoje decyzje oraz działania i muszą poddać się wszelkim odpowiednim dla ich stanowiska procedurom kontrolnym.*
5. ***Zasada jawności**: sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działać tak jawnie, jak to jest tylko możliwe. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny.*
6. ***Zasada uczciwości**: sprawujący funkcje publiczne powinni ujawniać wszelkie uzyskiwane korzyści (związane z zajmowanym stanowiskiem) i zażegnywać wszystkie pojawiające się w tym zakresie konflikty – w sposób chroniący dobro społeczne.*
7. ***Zasada przywództwa**: sprawujący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym.*

• Zasady życia publicznego zostały opracowane w 1994 r. przez powołaną przez premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora, Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym (The Committee on Standards in Public Life), pod przewodnictwem lorda Nolana. Źródło: *The First Seven Reports. A Review of progress. A brief introduction*, raport opublikowany na stronie internetowej Komisji www.public-standards.gov.uk. Tłumaczenie zasad na język polski za: Grosse T. G.*: Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. S. Batorego, Florencja 2000.

Załącznik nr 3

Europejski kodeks dobrej administracji, Unia Europejska

Europejski kodeks dobrej administracji został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Kodeks opracował Ombudsman Unii Europejskiej Jacob Söderman. Podjął on też starania w celu rozpowszechnienia i wdrażania postanowień Kodeksu także w innych państwach, niezależnie od ich przynależności do Unii Europejskiej.

Zakres tematyczny:
Artykuł 1. Przepisy ogólne
Artykuł 2. Podmiotowy zakres obowiązywania
Artykuł 3. Rzeczowy zakres obowiązywania
Artykuł 4. Zasada praworządności
Artykuł 5. Zasada niedyskryminowania
Artykuł 6. Zasada współmierności
Artykuł 7. Zakaz nadużywania uprawnień
Artykuł 8. Zasada bezstronności i niezależności
Artykuł 9. Zasada obiektywności
Artykuł 10. Zgodne z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo
Artykuł 11. Zasada uczciwości
Artykuł 12. Zasada uprzejmości
Artykuł 13. Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela
Artykuł 14. Potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika
Artykuł 15. Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji
Artykuł 16. Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń
Artykuł 17. Stosowny termin podjęcia decyzji
Artykuł 18. Obowiązek uzasadnienia decyzji
Artykuł 19. Informacja o możliwościach odwołania
Artykuł 20. Przekazanie podjętej decyzji
Artykuł 21. Ochrona danych
Artykuł 22. Prośba o udzielenie informacji
Artykuł 23. Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów
Artykuł 24. Prowadzenie rejestrów
Artykuł 25. Informacja o Kodeksie
Artykuł 26. Prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich
Artykuł 27. Kontrola stosowania

• Źródło: tłumaczenie Kodeksu na język polski oraz informacje i komentarze, zamieszczone na stronie internetowej polskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, www.bip.zgl.pl/kodex.html

Załącznik nr 4

Angielska Rada ds. Standardów Etycznych (The Standards Board for England)

Do kompetencji Rady należy badanie zarzutów, czy zachowanie funkcjonariusza publicznego było niezgodne z wymaganymi standardami. Jest to ważne dla wszystkich, którym zależy na utrzymywaniu przejrzystego i uczciwego systemu samorządności lokalnej. W szczególności, Rada może:

- *doradzać w sprawach związanych z postępowaniem przedstawicieli władz lokalnych;*
- *badać pisemne zarzuty dotyczące potencjalnego przekroczenia przez przedstawiciela władz lokalnych przepisów kodeksu postępowania.*

Kto stoi na czele Rady ds. Standardów Etycznych?

Angielską Radą ds. Standardów Etycznych kieruje dziewięciu członków, powołanych przez Sekretarza Stanu na początku 2001 r. Są oni odpowiedzialni za ustalanie programu prac, przedstawianie zaleceń oraz decydowanie, które zarzuty powinny zostać przedstawione do zbadania przez urzędnika ds. standardów etycznych (Ethical Standards Officer).
Rada zajmuje się jedynie zachowaniem przedstawicieli władz (radnych). Należy zauważyć, że Rada nie ponosi żadnej odpowiedzialności za postępowanie urzędników zatrudnionych przez te władze jako personel.

W jaki sposób Rada ds. Standardów Etycznych pomaga władzom?

Poza doradzaniem zaleceń wszystkim przedstawicielom władz w sprawach utrzymywania wysokich standardów postępowania, Angielska Rada ds. Standardów Etycznych działa na rzecz rozpowszechniania najlepszych praktyk tak, aby władze lokalne mogły się wzajemnie uczyć od siebie. Jednak nie może udzielać rad poszczególnym osobom w konkretnych przypadkach, ponieważ rzucałoby to cień na jej zdolność do niezależnego dochodzenia.

Informacje o kodeksie postępowania

Każda władza lokalna jest zobowiązana przyjąć kodeks postępowania, który wyznacza zasady kierujące postępowaniem jej przedstawicieli. Wszyscy przedstawiciele władz lokalnych, włączając rady gmin, straż pożarną, policję i parki narodowe, podlegają Radzie. Każdy kodeks musi zawierać postanowienia Modelowego Kodeksu Postępowania, zatwierdzonego przez Parlament w listopadzie 2001 r. Władze lokalne mogą dodawać własne, lokalne zasady do Modelowego Kodeksu (chociaż większość zdecydowała się przyjąć Modelowy Kodeks bez uzupełnień).
Władze lokalne miały czas do 5 maja 2002 r., aby przyjąć kodeksy postępowania. Po upływie tej daty dla tych jednostek, które nie przyjęły kodeksów, ma zastosowanie Modelowy Kodeks Postępowania. Kodeks postępowania reguluje zachowanie osób, np. dba o to, aby reprezentanci władz nie nadużywali swojego stanowiska albo nie wykorzystywali środków, jakimi dysponuje władza, do niewłaściwych celów. Ponadto, każdy kodeks zawiera przepisy kierujące ujawnianiem majątku oraz wycofywaniem się ze spotkań, kiedy w grę wchodzą konflikty interesów przedstawicieli władz.

Co się dzieje, jeśli ktoś naruszy kodeks?

Angielska Rada ds. Standardów Etycznych rozpatruje każde otrzymane na piśmie zażalenie dotyczące naruszeń kodeksu. Jeśli zarzut zostanie skierowany do postępowania dochodzeniowego, urzędnik ds. standardów etycznych przeprowadza niezależne śledztwo. Jeśli w wyniku dochodzenia zostanie stwierdzone, że sprawa jest wystarczająco poważna, skarga może zostać skierowana do angielskiego sądu rozpatrującego sprawy pracownicze. Sąd ten jest niezależnym ciałem statutowym podejmującym ostateczną decyzję. Może on zawiesić przedstawiciela władz na okres do jednego roku lub zabronić mu obejmowania stanowisk publicznych na okres do lat pięciu.

Postawienie zarzutu

Każdy obywatel może postawić zarzut każdemu członkowi władz. Zarzuty należy przedstawić na piśmie Angielskiej Radzie ds. Standardów Etycznych.

• Angielska Rada ds. Standardów Etycznych została powołana przez Parlament w 2001 r. i działa niezależnie od rządu centralnego. Rada jest odpowiedzialna za promowanie wysokich standardów etycznych wśród przedstawicieli władz lokalnych. Źródło: informacja ze strony internetowej Angielskiej Rady ds. Standardów Etycznych www.standardsboard.co.uk Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 5

Kodeks postępowania urzędników samorządowych, miasto Meath, Irlandia

Zatrudnienie poza sektorem publicznym

Urzędnicy powinni w czasie godzin pracy poświęcać swoją uwagę wykonywaniu obowiązków służbowych. Urzędnik nie powinien angażować się w działania poza urzędem, w stopniu, który ograniczałby jego przydatność lub zaangażowanie w wykonywanie obowiązków służbowych, ani w zajęcia, które mogłyby być w jakikolwiek sposób sprzeczne z interesami urzędu, w którym pracuje, lub mogłyby być niezgodne z zajmowanym przez niego stanowiskiem.
W szczególności urzędnikom, których obowiązki zawodowe wymagają wyspecjalizowanej wiedzy (architekci, inżynierowie, prawnicy, itp.), nie wolno prowadzić praktyki prywatnej w swoim zawodzie. Urzędnik, jeżeli ma jakiekolwiek wątpliwości dotyczące stosowności danej formy działalności zawodowej, którą zamierza podjąć, powinien skonsultować się ze swoim przełożonym.

Umowy kupna i sprzedaży zawierane z urzędem

Poniższe zasady regulują zawieranie umów kupna i sprzedaży przez urzędy, jeżeli są w nie zaangażowani urzędnicy samorządowi. Tylko w uzasadnionych sytuacjach kierownicy urzędów mogą akceptować odstępstwa od nich.

1. *(a) Urzędy nie mogą zawierać umów z urzędnikiem ani ze spółką, w której ten ostatni jest akcjonariuszem lub dyrektorem.*

   (b) Urzędy nie mogą dokonywać transakcji kupna lub sprzedaży, jeżeli jej stroną jest urzędnik samorządowy.

2. *(a) Urzędnik, który przystępuje do danego przedsięwzięcia, posiada udziały w firmie lub uczestniczy w działalności mającej, lub mogącej mieć wpływ na umowę z urzędem, w którym pracuje, albo na zakup lub sprzedaż nieruchomości przez urząd, powinien niezwłocznie poinformować o tym przełożonego.*

   (b) Urzędnik, który podczas wypełniania obowiązków służbowych ma do czynienia z jakąkolwiek sprawą mającą wpływ na firmę, w której posiada udziały, powinien niezwłocznie poinformować o tym swojego przełożonego, tak aby – jeśli przełożony uzna to za konieczne – prowadzenie tej sprawy powierzyć innemu urzędnikowi.

   (c) Urzędnik nie powinien obejmować stanowiska dyrektora (za wyjątkiem nominacji przez rząd) w jakiejkolwiek spółce, która zawiera umowę z urzędem, w którym pracuje. Nie powinien także brać udziału w kierowaniu ani zarządzaniu jakąkolwiek spółdzielnią ani firmą handlową, komercyjną, przemysłową ani finansową, jeżeli wymagałoby to zaangażowania w czasie godzin jego pracy w urzędzie, albo której działalność w jakikolwiek sposób byłaby sprzeczna z jego pracą służbową. Jeśli, przestrzegając tych ograniczeń, urzędnik zamierza wziąć udział w kierowaniu lub zarządzaniu firmą, spółką lub spółdzielnią, powinien uprzednio poinformować o tym zamiarze przełożonego.

   (d) Urzędnik nie powinien być negocjatorem ani rozjemcą w żadnej sprawie mającej wpływ na kupno lub sprzedaż dóbr przez urząd, w którym pracuje, je-

śli jako osoba prywatna posiada udziały jako dyrektor albo udziałowiec w spółce będącej jedną ze stron w rozpatrywanej sprawie.

(e) Urzędnicy powinni unikać wszelkich naruszeń zasady „bezpodstawnego wzbogacenia". Zabrania ona urzędnikowi osiągania jakichkolwiek dochodów lub korzyści, poza wynagrodzeniem za pracę, tytułem wykonywania czynności służbowych. Na przykład, do praktyk niektórych firm ubezpieczeniowych należy oferowanie urzędnikom zniżki na polisy ubezpieczeniowe. Urzędnikowi nie wolno zatrzymać dla siebie żadnej zniżki, ani rabatu udzielonego w związku z jakimkolwiek wydatkiem urzędu. Każda korzyść finansowa tego typu jest własnością urzędu i w związku z tym powinna zostać przekazana. Urzędnicy powinni także unikać przyjmowania jakichkolwiek specjalnych usług lub zniżek na zakupy prywatne od dostawców, z którymi prowadzą interesy służbowe.

Tajemnica służbowa

Jest sprawą zasadniczą, aby urzędnicy nie przedstawiali nieautoryzowanych informacji, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, w odniesieniu do spraw, z którymi stykają się w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, oraz aby powstrzymywali się od wspominania o takich kwestiach komukolwiek spoza urzędu. Zasada ta odnosi się zarówno do decyzji już podjętych, jak i kwestii, które są przedmiotem dyskusji i rozpatrywania.
Bez uprzedniej zgody kierownika, urzędnik nie powinien przygotowywać publikacji książek, przemówień, artykułów, ani tekstów dotyczących spraw związanych z jego pracą w urzędzie. Zatem, każdy urzędnik przygotowujący publikację prac zawierających informacje pochodzące ze źródeł, do których miał dostęp z tytułu pracy w urzędzie, musi na to uzyskać zgodę przełożonego.

Prezenty, łapówki i praktyki korupcyjne

Urzędnik nie powinien zabiegać, ani przyjmować żadnego prezentu lub innej gratyfikacji za pomoc lub informacje udzielane obywatelom w sprawach służbowych. Odnosi się to także do gościnności. W związku ze standardami rzetelności, których należy przestrzegać w sprawach służbowych, przedstawiciele władz lokalnych i ich urzędnicy muszą kierować się przepisami Ustaw o zapobieganiu korupcji:
„Każda osoba otrzymująca wynagrodzenie z Funduszu Centralnego lub ze środków wyasygnowanych przez Parlament Irlandii będzie winna wykroczenia podlegającego karze więzienia lub grzywny, lub obu tym karom, jeśli:

(a) w celach korupcyjnych przyjmie lub otrzyma, lub zgodzi się przyjąć lub otrzymać, od jakiejkolwiek osoby, prezent lub przysługę jako zachętę lub gratyfikację za wykonanie lub zaniechanie wykonania, w przyszłości lub przeszłości, jakiejkolwiek czynności w związku z działalnością lub interesami swojego wydziału, albo za okazanie lub zaniechanie okazania przychylności lub braku przychylności w związku z taką działalnością,

(b)w celach korupcyjnych ofiaruje lub zgadza się ofiarować jakikolwiek prezent lub przysługę jako zachętę lub gratyfikację za wykonanie lub zaniechanie wykonania, w przyszłości lub przeszłości, jakiejkolwiek czynności w związku z działalnością lub interesami państwa, albo za okazanie lub zaniechanie okazania przychylności lub braku przychylności w związku z działalnością lub interesami państwa,

(c) świadomie wykorzystuje w celu oszukania kierownika departamentu paragon, rachunek lub inny dokument, którego rozpatrzenie pozostaje w gestii departamentu, a który zawiera nieprawdziwe lub błędne w jakimkolwiek szczególe oświadczenie i który według jego wiedzy ma na celu oszustwo."

Jeśli osoba otrzymująca wynagrodzenie z Funduszu Centralnego lub ze środków asygnowanych przez Parlament Irlandii przyjęła jakąkolwiek sumę pieniędzy, prezent lub inną gratyfikację od osoby lub pełnomocnika osoby zabiegającej o podpisanie umowy z urzędem publicznym, to przyjęcie wymienionych gratyfikacji zostanie uznane za czyn korupcyjny.

Używanie wpływów przez urzędników samorządowych

W kwestiach odnoszących się do własnego stanowiska i awansu w służbie publicznej, urzędnicy powinni składać podania wymaganą proceduralnie drogą – mianowicie przez zwrócenie się do kierownika osobiście, poprzez organizację związkową lub poprzez skorzystanie z ustawowego prawa do odwołania się od decyzji przełożonego do właściwego ministra.

Uprzejmość i bezstronność

Urzędnicy posiadają świadomość i przekonanie o konieczności załatwiania spraw obywateli z największą uprzejmością i bezstronnością. Należy skrupulatnie przestrzegać wysokich standardów służby publicznej. Każdy urzędnik powinien pamiętać o obowiązku postępowania z należną uprzejmością i uwagą we wszystkich kontaktach służbowych, zarówno na spotkaniach, w trakcie wywiadów, jak i innych okolicznościach oraz o obowiązku unikania wszelkich form uprzedzenia. Brak uprzedzeń w kontaktach służbowych jest fundamentem rzetelności, której oczekuje się od urzędników publicznych.

• Źródło: Kodeks postępowania urzędników samorządowych, który jest dostępny na stronie internetowej miasta Meath, Irlandia. Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 6

Formularz skargi do Rzecznika Samorządu Lokalnego, Wielka Brytania

Po wypełnieniu tego formularza proszę go wydrukować i wysłać do Rzecznika Samorządu Lokalnego właściwego dla Państwa miejsca zamieszkania (adresy znajdą Państwo na końcu dokumentu).

Proszę wymazać lub skreślić niewłaściwe odpowiedzi

1. *Pan/Pani:*
Imię:
Nazwisko:

2. *Adres zamieszkania:*

Kod pocztowy:

Adres e-mail:

3. *Numer telefonu* ***w ciągu dnia****:* _____
Numer telefonu ***wieczorem****:* _____

4. *Nazwa rady, na którą składają Państwo skargę:*

5. *Co Państwa zdaniem było niewłaściwego w postępowaniu rady?*

6. *W jaki sposób postępowanie rady wpłynęło na Państwa sytuację i jakiej szkody Państwo doświadczyli?*

7. *Co Państwa zdaniem rada powinna zrobić w ramach zadośćuczynienia?*

8. *Kiedy po raz pierwszy dowiedzieli się Państwo o sprawie, w kwestii której składana jest skarga?*

9. *Czy wnieśli Państwo skargę do rady?* *Tak/Nie*

Jeśli tak:
(a) jak się nazywa i jakie stanowisko zajmuje osoba, u której złożyli Państwo skargę (jeśli posiadają Państwo taką wiedzę):
(b) kiedy złożyli Państwo skargę?:
(c) czy skarga została złożona na piśmie? *Tak/Nie*
(d) czy otrzymali Państwo odpowiedź na piśmie? *Tak/Nie*

(Jeśli odpowiedź na (d) brzmi „tak", proszę załączyć kopię odpowiedzi do niniejszego formularza).

10. Czy zgłosili Państwo skargę pisemną radnemu?
Tak/Nie
Jeśli tak:
(a) jak się nazywa radny, do którego Państwo napisali?:
(b) kiedy złożyli Państwo skargę?:

Proszę odpowiedzieć na pytanie 11 tylko wtedy, jeśli złożyli Państwo skargę ponad rok temu.

11. Skoro minął rok, od kiedy dowiedzieli się Państwo o sprawie, w kwestii której składana jest skarga, dlaczego nie zawiadomili nas Państwo wcześniej?

12. Jeśli istnieją jakieś powody, dla których trudno jest Państwu korzystać z naszych usług, np. j. angielski nie jest Państwa językiem ojczystym, albo są Państwo niepełnosprawni, proszę napisać poniżej, w jaki sposób możemy Państwu pomóc.

Jeśli posiadają Państwo jakieś dokumenty potwierdzające skargę, np. listy od rady, ***proszę przesłać je do Rzecznika razem z niniejszym formularzem.*** *Proszę zaznaczyć poniższe kółko, jeśli chcieliby Państwo, aby odesłać je Państwu z powrotem.* *O*

Państwa podpis: ***Data:***

Proszę przesłać ten formularz skargi do Rzecznika Samorządu Lokalnego właściwego dla miejsca zamieszkania. Adresy znajdą Państwo pod formularzem Monitorowania Równych Szans, który drukujemy poniżej[1].

Monitorowanie równych szans

Chcemy dowiedzieć się, czy dostarczamy wszystkim składającym skargi najlepszą możliwą usługę. Aby nam w tym pomóc, proszę wypełnić ten formularz i wysłać go do nas. Jeśli skargę składało więcej osób, prosimy, aby tylko jedna osoba wypełniła formularz i wysłała go nam. ***Ta informacja nie zostanie wysłała do rady i nie wpłynie na sposób załatwiania Państwa skargi.***

UWAGA: Pochodzenie etniczne nie odnosi się do narodowości, miejsca urodzenia ani obywatelstwa. Dotyczy koloru skóry i pochodzenia kulturowego.

(...)

Proszę zaznaczyć właściwe kółka (lub wymazać niewłaściwe odpowiedzi)

---

1. Adresy wszystkich rzeczników właściwych dla miejsca zamieszkania osoby składającej skargę znajdują się na stronie internetowej Rzecznika Samorządu Lokalnego.

1. *Grupa etniczna:*

2. *Płeć:* ***Mężczyzna*** *O* ***Kobieta*** *O*

3. *Wiek*

poniżej 16	*16-19*	*20-24*	*25-59*	*60-64*	*65 i więcej*
O	*O*	*O*	*O*	*O*	*O*

4. *Czy są Państwo niepełnosprawni?* ***Tak*** *O* ***Nie*** *O*

Na czym polega Państwa niepełnosprawność?

Trudność w poruszaniu się *O*	*Problemy ze słuchem* *O*	*Problemy ze wzrokiem* *O*
Problemy w uczeniu się *O*	*Problemy ze zdrowiem psychicznym* *O*	*Inne* *O*

5. *W jaki sposób dowiedzieli się Państwo o usłudze Rzecznika Samorządu Lokalnego?*

Gazeta *O*	*Radio* *O*	*TV* *O*	*Radny lub rada* *O*
Prawnik *O*	*Przyjaciel lub krewny* *O*	*Biuro Porad Obywatelskich* *O*	*Ośrodek prawny* *O*
Inny ośrodek doradczy *O*	*Departament Rządu* *O*	*Biblioteka* *O*	*Strona internetowa* *O*
Książka telefoniczna *O*	*Poseł* *O*	*Inne* *O*	

Po wypełnieniu niniejszego formularza proszę wysłać go bezpośrednio do Rzecznika Samorządu Lokalnego wraz z formularzem skargi.

• Źródło: informacja ze strony internetowej Rzecznika Samorządu Lokalnego. Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 7

Przykładowa deklaracja dotycząca działalności poza sektorem publicznym, Kanada

Rząd Kanady
Kodeks dotyczący konfliktu interesów i zatrudnienia byłych urzędników publicznych

PUBLICZNA DEKLARACJA DOTYCHCZASOWEJ DZIAŁALNOŚCI POZA SEKTOREM PUBLICZNYM

Ja, niżej podpisany/a, oświadczam:

Byłem/am:

- *wspólnikiem w firmie prawniczej Public, Smith and Jones, z siedzibą przy Oak Street, Toronto, Ontario, Kanada,*
- *Dyrektorem i Prezesem Holdco Inc. – prywatnej spółki rodzinnej zajmującej się nieruchomościami, z siedzibą przy 456 First Street, Toronto, Ontario, Kanada,*
- *Dyrektorem i Prezesem Stockco Investments Inc., z siedzibą przy 456 First Street, Toronto, Ontario, Kanada.*

Składam niniejszą deklarację wiedząc, że odpis uwierzytelniony zostanie umieszczony w Publicznym Rejestrze prowadzonym przez urzędnika ds. etyki, gdzie będzie dostępny publicznie – w czasie zajmowania przeze mnie urzędu, dopóki akta nie zostaną zniszczone po dwóch latach po opuszczeniu przeze mnie urzędu.

Data	*Podpis*
_____	_____

• Przykładowe deklaracje dotyczące konfliktu interesów dla pracowników sektora publicznego znajdują się na stronach internetowych kanadyjskiego Urzędu Komisarza ds. Etyki. Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 8

Przykładowa deklaracja dotycząca otrzymanych prezentów i innych gratyfikacji, Kanada

Rząd Kanady
Kodeks dotyczący konfliktu interesów i zatrudnienia byłych urzędników publicznych

PUBLICZNA DEKLARACJA OTRZYMANYCH PREZENTÓW I INNYCH GRATYFIKACJI

Ja, niżej podpisany/a, oświadczam:

Z okazji powołania mnie na stanowisko Ministra Korony otrzymałem obraz od moich byłych wspólników w firmie Public, Smith and Jones.

Składam niniejszą deklarację wiedząc, że odpis uwierzytelniony zostanie umieszczony w Publicznym Rejestrze prowadzonym przez urzędnika ds. etyki, gdzie będzie dostępny publicznie – w czasie zajmowania przeze mnie urzędu, dopóki akta nie zostaną zniszczone po dwóch latach po opuszczeniu przeze mnie urzędu.

Data	*Podpis*
_____	_____

• Przykładowe deklaracje dotyczące konfliktu interesów dla pracowników sektora publicznego znajdują się na stronach internetowych kanadyjskiego Urzędu Komisarza ds. Etyki. Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 9

Oświadczenie członka rady miasta Sunnyvale (USA) o zapoznaniu się z kodeksem etycznym

RADA MIASTA SUNNYVALE, Kalifornia, USA
Oświadczenie członka rady

Jako członek rady miasta Sunnyvale, zobowiązuję się przestrzegać kodeksu etycznego dla radnych i pracowników samorządowych, przyjętego przez radę miasta i postępować w zgodzie z następującym modelem doskonałości. Obiecuję:

1. *Uznawać osobistą wartość każdego radnego i doceniać ich przymioty osobiste, talent i wkład pracy;*
2. *Pomagać tworzyć atmosferę szacunku i uprzejmości, dzięki której radni, urzędnicy i obywatele mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy i poświęcać się w pełni swojej pracy;*
3. *Zarówno w pracy, jak i prywatnie cechować się godnością, uczciwością, sprawiedliwością i szacunkiem dla innych;*
4. *Szanować godność i prywatność osób i instytucji;*
5. *Kierować się dobrem wspólnym i skupiać się na dążeniu do konstruktywnych rozwiązań dla dobra publicznego;*
6. *Unikać kontrowersyjnego lub szkodliwego dla Sunnyvale zachowania i zniechęcać innych do takiego postępowania;*
7. *Traktować wszystkich ludzi, z którymi mam kontakt tak, jak ja chciałbym być traktowany.*

Potwierdzam, że przeczytałem i zrozumiałem kodeks etyczny miasta Sunnyvale.

Podpis:	*Data:*
Nazwisko:	*Stanowisko:*

• *Źródło: informacja ze strony internetowej miasta Sunnyvale: www.ci.sunnyvale.ca.us/200010/rtcs/00-353b.htm*
Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik 10

Przewodnik Rzecznika Praw Obywatelskich po standardach najlepszych praktyk dla urzędników publicznych, Irlandia

Urzędy publiczne powinny dokładać wszelkich starań, aby podczas kontaktu z obywatelem osiągnąć najwyższe standardy administracji. Chcąc osiągnąć ten cel powinny upewnić się, że sprawy obywateli są załatwiane w sposób właściwy, sprawiedliwy i bezstronny. Poniższa lista, chociaż nie wyczerpuje tematu, jest przewodnikiem Rzecznika po standardach najlepszych praktyk dla urzędników publicznych.

Mam nadzieję, że lista ta będzie pomocna urzędnikom publicznym w podejmowanych przez nich wysiłkach na rzecz dostarczania klientom lepszych usług.

***„Właściwe" załatwianie spraw klientów oznacza załatwianie ich**:*

- *szybko i bez zbytniej zwłoki,*
- *poprawnie, zgodnie z prawem lub innymi przepisami regulującymi uprawnienia klientów,*
- *z wrażliwością, mając na względzie wiek, zdolność rozumienia często skomplikowanych przepisów, ewentualną niepełnosprawność oraz uczucia, prywatność i wygodę,*
- *w sposób pomocny, upraszczając procedury, formularze i informacje na temat uprawnień i usług, przechowując właściwe dokumenty oraz dostarczając jasnych i precyzyjnych szczegółów dotyczących ograniczeń czasowych lub warunków, które mogą skutkować dyskwalifikacją,*
- *odpowiedzialnie, nie przyjmując automatycznie wrogiej postawy, kiedy istnieje obawa zaistnienia sporu.*

***„Sprawiedliwe" załatwianie spraw klientów oznacza**:*

- *traktowanie klientów w podobnych okolicznościach w taki sam sposób,*
- *zrozumienie, że zasady i przepisy, chociaż są ważnym sposobem zapewniania sprawiedliwości, nie powinny być stosowane tak rygorystycznie lub nieelastycznie, aby prowadziły do nierówności,*
- *unikanie kar, które są nieproporcjonalne do tego, co konieczne, aby zapewnić przestrzeganie przepisów,*
- *gotowość do rewidowania przepisów i procedur oraz modyfikowanie ich w razie potrzeby,*
- *powiadamianie z odpowiednim wyprzedzeniem o zmianie przepisów, które niekorzystnie wpływają na uprawnienia obywatela,*
- *posiadanie wewnętrznego systemu kontroli – tak, aby niekorzystne decyzje mogły być rozpatrzone ponownie i zweryfikowane przez kogoś nie związanego z pierwszą decyzją,*
- *informowanie obywateli, że mogą się odwoływać, pełną współpracę przy każdym takim odwołaniu oraz otwartość na propozycje zadośćuczynienia.*

„Bezstronne" załatwianie spraw klientów oznacza:

- *podejmowanie decyzji na podstawie właściwych przepisów i prawa oraz pomijanie przepisów nie dotyczących sprawy,*
- *unikanie uprzedzeń ze względu na kolor skóry, płeć, stan cywilny, pochodzenie etniczne, kulturę, język, religię, orientację seksualną, postawę, reputację lub pozycję społeczną i znajomości,*
- *zachowywanie ostrożności, aby własne uprzedzenia nie miały wpływu na decyzję.*

• Przewodnik został opublikowany przez irlandzkiego Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z Rocznym Raportem za rok 1996 oraz umieszczony na stronach internetowych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
Tłumaczenie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik 11

Przykładowa procedura – „Regulamin udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym"[1]

Zarządzenie Nr.....
Starosty .....
z dnia .....

W sprawie: powołania Komisji ds. Zamówień Publicznych oraz Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym..... w .....

Działając na podstawie §2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków komisji przetargowej oraz trybu jej pracy (Dz.U. z 2002 r. Nr 82, poz. 743) zarządzam, co następuje:

§1

Powołuję Komisję ds. Zamówień Publicznych zwaną w dalszej części zarządzenia Komisją, w składzie:

1) ..... Przewodniczący Komisji
2) ..... Wiceprzewodniczący Komisji
3) ..... Członek Komisji
4) ..... Członek Komisji
5) ..... Członek Komisji
6) ..... Dyrektor Wydziału, którego dotyczy zamówienie lub wyznaczony przez niego pracownik – Członek Komisji
7) ..... Sekretarz Komisji

§2

Zadaniem Komisji jest prowadzenie postępowań w trybie art. 13 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.).

§3

Ustala się Regulamin udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym.....w ....., stanowiący załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia.

---

1. Procedura przetargowa opracowana dla Starostwa Powiatowego może być stosowana również w urzędach gmin i urzędach marszałkowskich, z uwzględnieniem przepisów kompetencyjnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

§4

Wydział Administracyjny Starostwa Powiatowego prowadzi rejestr zamówień publicznych, odwołań i protestów w postępowaniach, o których mowa w §2 zarządzenia, stanowiący załącznik nr 2 i 3 do niniejszego zarządzenia.

§5

Wykonanie zarządzenia powierza się Sekretarzowi Powiatu.

§6

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem .....

.....zał. nr 1
do zarządzenia

Regulamin udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w .....

I
Zasady ogólne

§1

Starostwo Powiatowe w ..... jako jednostka budżetowa w myśl przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) zobowiązane jest do stosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, udzielając zamówień na roboty budowlane, usługi oraz dostawy.

§2

1. Ilekroć w regulaminie jest mowa o Ustawie, należy przez to rozumieć ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.).
2. Ilekroć w regulaminie jest mowa o Zamawiającym należy przez to rozumieć Starostę ..... .
3. Ilekroć w regulaminie jest mowa o Referacie ds. Zamówień Publicznych należy przez to rozumieć Referat ds. Zamówień Publicznych, Szkoleń i Obsługi Funduszu Socjalnego w Wydziale Administracyjnym.
4. Ilekroć w regulaminie jest mowa o Komisji Przetargowej należy przez to rozumieć stałą Komisję ds. Zamówień Publicznych.

§3

Stosując przepisy ustawy należy zawsze uwzględniać akty wykonawcze do ustawy oraz inne przepisy bezpośrednio z nią związane.

II
System udzielania zamówień publicznych

§4
Postanowienia ogólne

1. Udzielanie podlegających ustawie zamówień publicznych na rzecz Zamawiającego jest realizowane za pośrednictwem Komisji Przetargowej.
2. Każdorazowe udzielenie zamówienia musi być poprzedzone złożeniem stosownego wniosku o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne u Sekretarza Komisji (wzór wniosku stanowi zał. nr 1 do niniejszego regulaminu).
3. Jeżeli wartość zamówienia nie przekracza 3 000 EURO czynności dotyczące zamówienia przeprowadza Dyrektor Wydziału:
   - **realizując zamówienie w trybie pozaustawowym (wzór wniosku o udzielenie zgody na dokonanie zakupu stanowi zał. nr 2 do niniejszego regulaminu),**
   - **realizując zamówienie w trybie zamówienia z wolnej ręki.**
4. We wszystkich pozostałych przypadkach zamówienie realizowane jest przez Komisję Przetargową, w następujących przewidzianych przez ustawę trybach:
   a) przetargu nieograniczonego,
   b) przetargu ograniczonego,
   c) przetargu dwustopniowego,
   d) negocjacji z zachowaniem konkurencji,
   e) zapytania o cenę,
   f) zamówienia z wolnej ręki o wartości powyżej 3 000 EURO.
5. Prace Komisji Przetargowej oraz propozycje wyboru oferty podlegają zatwierdzeniu przez Zamawiającego.

§5
Komisja Przetargowa

1. Stałą Komisję Przetargową dla wszystkich postępowań prowadzonych w trybach wymienionych w §4 pkt 5 powołuje Starosta .....
2. W skład Komisji oprócz stałych członków wchodzi każdorazowo Dyrektor Wydziału, którego dotyczy zamówienie lub upoważniony przez niego pracownik.
3. Decyzje Komisji zapadają w obecności co najmniej 4 jej członków.
4. Dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzi sekretarz Komisji.
5. Pracami Komisji kieruje jej Przewodniczący, a w razie jego nieobecności Wiceprzewodniczący.
6. Ustala się następujący tryb pracy Komisji:
   a) Sekretarz Komisji, przyjmując wniosek o przeprowadzenie postępowania, dokonuje sprawdzenia kompletności wniosku. W wypadku jakichkolwiek braków formalnych ma obowiązek zwrócić wniosek do uzupełnienia,

b) Komisja przy pomocy Sekretarza przygotowuje niezbędne materiały dot. przeprowadzenia danego postępowania,
c) Następnie Komisja Przetargowa kieruje komplet dokumentów do Zamawiającego celem ich zatwierdzenia,
d) W szczególnie uzasadnionych przypadkach Komisja w trakcie postępowania decyduje o zmianie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego, powiadamiając o tym wszystkich oferentów (zaproszonych do udziału w postępowaniu). Decyzja taka podlega zatwierdzeniu przez Zamawiającego,
e) Komisja przygotowuje i przekazuje do zatwierdzenia przez Zamawiającego propozycję zaproszenia do rokowań w trybie zamówienia z wolnej ręki i zawarcia umowy z oferentem, z którym były prowadzone rokowania,
f) Komisja dokonuje otwarcia ofert w terminie i miejscu określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego,
g) Przewodniczący Komisji, przedstawiając jej skład informuje o:
   – postępowaniu, którego dotyczy posiedzenie,
   – miejscu i terminie ogłoszenia postępowania,
   – miejscu i terminie składania ofert,
   – liczbie ofert, które wpłynęły w wyznaczonym terminie,
h) Przewodniczący otwiera oferty, podając do odnotowania w protokole nazwę oferenta, jego adres, a także informację dot. ceny oferty, terminu wykonania zamówienia publicznego, okresu gwarancji, warunków płatności zawartych w ofercie,
i) po odczytaniu wszystkich ofert zwraca się do zebranych oferentów z pytaniem, czy chcą złożyć jakieś oświadczenia, a w wypadku złożenia oświadczenia odnotowuje to w stosownym formularzu ZP-42,
j) Przewodniczący zamyka część jawną posiedzenia Komisji,
k) członkowie Komisji składają oświadczenia na formularzach ZP-21,
l) Komisja sprawdza czy oferenci nie podlegają wykluczeniu na podstawie art. 19 ustawy o zamówieniach publicznych,
m) Komisja sprawdza czy oferty spełniają wymogi formalne zgodnie z zapisami specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego,
n) Komisja odrzuca oferty podlegające odrzuceniu zgodnie z zapisami art. 27a ustawy o zamówieniach publicznych,
o) Komisja sprawdza czy w ofertach nie występują oczywiste omyłki, ewentualnie je poprawia,
p) Komisja dokonuje oceny złożonych, nie odrzuconych ofert zgodnie z kryteriami opisanymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego,
q) członkowie Komisji potwierdzają wybór oferty najkorzystniejszej – poprzez złożenie podpisów na protokole postępowania,
r) prace Komisji zatwierdza Zamawiający.

§6

Zakres obowiązków Komisji ds. Zamówień Publicznych

1. Komisja, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności przygotowuje i przekazuje do zatwierdzenia przez Zamawiającego:
   a) propozycję wyboru trybu udzielenia zamówienia,
   b) projekt specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zaproszenia do udziału w postępowaniu, zaproszenia do składania ofert albo zapytania o cenę,
   c) propozycję zaproszenia do rokowań w trybie zamówienia z wolnej ręki, ze wskazaniem podmiotu, z którym mają być prowadzone rokowania,
   d) ogłoszenia wymagane dla danego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
   e) projekty innych dokumentów, w szczególności wnioski Zamawiającego do właściwego organu o wydanie decyzji wymaganych ustawą.
2. Komisja w zakresie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności:
   a) udziela wyjaśnień dotyczących treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
   b) prowadzi negocjacje albo rokowania z dostawcami lub wykonawcami, w przypadku gdy ustawa przewiduje prowadzenie takich negocjacji albo rokowań,
   c) dokonuje otwarcia ofert,
   d) ocenia spełnianie warunków stawianych dostawcom lub wykonawcom oraz wnioskuje do Zamawiającego o wykluczenie dostawców lub wykonawców w przypadkach określonych ustawą,
   e) wnioskuje do Zamawiającego o odrzucenie oferty w przypadkach przewidzianych ustawą,
   f) ocenia oferty nie podlegające odrzuceniu,
   g) przygotowuje propozycję wyboru oferty najkorzystniejszej bądź występuje o unieważnienie postępowania,
   h) przyjmuje i analizuje wnoszone protesty oraz przygotowuje projekt odpowiedzi na protest.
3. Komisja proponuje wybór najkorzystniejszej oferty na podstawie indywidualnej oceny ofert dokonanej przez członków Komisji (z zastrzeżeniem § 6 pkt 5, 6, 7).
4. Indywidualna ocena ofert odbywa się wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert, określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zaproszenia do udziału w postępowaniu albo zaproszeniu do składania ofert. Każdy z członków Komisji sporządza pisemne uzasadnienie indywidualnej oceny.
5. W postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę Komisja proponuje wybór oferty, która zawiera najniższą cenę.
6. W postępowaniu prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki Komisja przedstawia Zamawiającemu propozycję zawarcia umowy z oferentem, z którym były prowadzone rokowania.

7. W przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 27b ust. 1 ustawy Komisja występuje do Zamawiającego o unieważnienie postępowania.
8. Zamawiający stwierdza nieważność czynności podjętej z naruszeniem prawa.
9. Na polecenie Zamawiającego, Komisja powtarza unieważnioną czynność, podjętą z naruszeniem prawa.
10. Protest na czynności podjęte przez Zamawiającego, złożony przez dostawców lub wykonawców, Przewodniczący Komisji przekazuje wraz ze stanowiskiem Komisji do rozpatrzenia Zamawiającemu.
11. Przygotowanie i przeprowadzenie nowego postępowania w tej samej sprawie powierza się Komisji w zmienionym składzie, jeżeli Zamawiający odmówi zatwierdzenia propozycji Komisji i unieważni postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 4 ustawy.

§7
Decyzje, upoważnienia

1. Propozycje rozstrzygnięć postępowań w sprawie zamówień publicznych podlegają zatwierdzeniu przez Starostę ..... a w razie jego nieobecności przez Wicestarostę. Brak zatwierdzenia powoduje, że rozstrzygnięcie Komisji nie ma mocy wiążącej.
2. Starosta ..... upoważnia Przewodniczącego Komisji do ogłaszania oferentom zatwierdzonych rozstrzygnięć Komisji oraz udzielania wyjaśnień w tym zakresie oraz do reprezentowania Zamawiającego przed Urzędem ds. Zamówień Publicznych.

§8
Dokumentacja postępowania o zamówienie publiczne

1. Dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przechowuje się w Referacie ds. Zamówień Publicznych.
2. Dokumentacja postępowania o zamówienie publiczne musi być zgodna z zapisami art. 25 i art. 26 ustawy o zamówieniach publicznych.
3. W szczególności dokumentacja musi zawierać:
   a) wniosek Wydziału o uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne, zgodny z formularzem stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu,
   b) specyfikację istotnych warunków zamówienia publicznego, która musi być parafowana przez Dyrektora Wydziału występującego z wnioskiem o wszczęcie postępowania oraz zatwierdzona przez Zamawiającego,
   c) ogłoszenie o wszczęciu postępowania o zamówienie publiczne oraz potwierdzenie jego publikacji, za potwierdzenie publikacji przyjmuje się:
      – potwierdzenie przyjęcia do publikacji przez Biuletyn Zamówień Publicznych lub wydrukowane ogłoszenie ze strony internetowej Biuletynu,
      – potwierdzenie w rejestrze ogłoszeń wywieszanych na tablicy ogłoszeń Starostwa, a także wydrukowane ogłoszenie ze strony internetowej Starostwa,

d) wykaz oferentów, którzy pobrali specyfikację istotnych warunków zamówienia,
e) protokół postępowania lub dokumentację podstawowych czynności postępowania w zależności od szacunkowej wartości zamówienia,
f) ogłoszenie o wyniku postępowania łącznie z potwierdzeniem jego publikacji oraz rozesłanie do wszystkich uczestników postępowania,
g) umowę o zamówienie publiczne.

4. W postępowaniach o zamówienie publiczne, których szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza 30 000 EURO:
   a) ogłoszenie o wszczęciu postępowania wywiesza się na tablicy ogłoszeń Starostwa, zamieszcza się na stronie internetowej Starostwa, a w uzasadnionych wypadkach ogłoszenie należy także opublikować w prasie lokalnej (adnotacja o ogłoszeniu na specyfikacji),
   b) termin składnia ofert nie może być krótszy niż tydzień i powinien uwzględniać wielkość wkładu pracy, niezbędnego do opracowania ofert z uwzględnieniem specyfiki zamówienia, w szczególności biorąc pod uwagę trudność określenia ceny ofertowej oraz pozyskania stosownych zaświadczeń,
   c) ogłoszenie o wyniku postępowania musi być wywieszone na tablicy ogłoszeń Starostwa,
   d) przepisów pkt a, b i c nie stosuje się dla trybu zapytania o cenę oraz zamówienia z wolnej ręki.
5. W postępowaniu o zamówienie publiczne, których szacunkowa wartość zamówienia przekracza 30 000 EURO:
   a) ogłoszenie o wszczęciu postępowania publikuje się w Biuletynie Zamówień Publicznych, ponadto ogłoszenie takie musi być wywieszone na tablicy ogłoszeń Starostwa, w uzasadnionych wypadkach ogłoszenie należy także opublikować w prasie lokalnej,
   b) umowa o zamówienie publiczne musi być parafowana przez Zespół Radców Prawnych,
   c) ogłoszenie o wyniku postępowania musi być wywieszone na tablicy ogłoszeń Starostwa,
   d) wszystkie czynności podjęte w postępowaniu muszą być udokumentowane w formie pisemnej,
   e) zgodnie z art. 14d ustawy o zamówieniach publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy przesyła się do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania.
6. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, których szacunkowa wartość nie przekracza 3 000 EURO zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych nie stosuje się przepisów ustawy, dokumentację postępowania może stanowić faktura opisana na odwrocie w następujący sposób: „Zakupu dokonano zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych".
7. W celu uniknięcia sytuacji spornych przy zamówieniach, których wartość przekracza 2 000 zł, zalecane jest zawarcie umowy zabezpieczającej interesy Starostwa.

§9
Umowy o zamówienia publiczne

1. Do umów zawieranych w postępowaniach o zamówienie publiczne należy bezwzględnie stosować przepisy zawarte w rozdziale 7 ustawy o zamówieniach publicznych.
2. W zawieranych umowach o zamówienie publiczne niezbędne jest umieszczanie zapisów zabezpieczających interesy Starostwa poprzez:
   a) zamieszczanie klauzuli dotyczących kar umownych lub innych sankcji w wypadku niewypełniania warunków umowy,
   b) precyzyjne określenie warunków odbioru (odbiorów częściowych i odbioru końcowego) oraz ścisłe ich powiązanie z warunkami płatności,
   c) precyzyjne określenie warunków gwarancji i rękojmi.
3. Wszystkie umowy o zamówienie publiczne powinny być parafowane przez Dyrektora Wydziału zlecającego zamówienie, Skarbnika Powiatu lub Dyrektora Wydziału Finansowego i Zespół Radców Prawnych.
4. Nadzór nad realizacją umowy sprawuje Dyrektor Wydziału występujący z wnioskiem o wszczęcie postępowania.

§10
Prowadzenie sprawozdawczości

1. Sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych sporządza Referat ds. Zamówień Publicznych.
2. Sprawozdania sporządzone są na podstawie:
   a) rejestru udzielonych zamówień publicznych,
   b) zawartych umów na realizację zamówienia publicznego.
3. Sprawozdania sporządza się corocznie – po każdym roku kalendarzowym.
4. Sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych sporządzone na formularzu – zał. nr 3 przedstawia się celem zatwierdzenia Zamawiającemu.

§11
Archiwizacja dokumentacji zamówień publicznych

1. Archiwizacją dokumentacji dotyczącej udzielonych w Starostwie zamówień publicznych zajmuje się Sekretarz Komisji.
2. Cała dokumentacja postępowania o zamówienie publiczne, począwszy od momentu jego uruchomienia aż do podpisania umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego przechowywana jest w Referacie ds. Zamówień Publicznych.
3. Referat ds. Zamówień Publicznych zobowiązany jest do przechowywania dokumentacji w sposób gwarantujący jej nienaruszalność przez:
   a) 10 lat – dotyczy rejestru udzielonych zamówień publicznych oraz zawartych umów o zamówienia publiczne,
   b) 5 lat – dotyczy dokumentacji postępowania oraz założonych ofert, nie krócej jednak, niż zawarte w umowach okresy gwarancji lub rękojmi.

§12
Załączniki do zarządzenia

1. Formularz wniosku o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne – zał. A.
2. Formularz wniosku o zgodę na wydatkowanie środków budżetowych w trybie pozaustawowym do 3 000 EURO – zał. B.
3. Formularz wniosku o zgodę na wydatkowanie środków budżetowych w trybie zamówienia z wolnej ręki – zał. C.
4. Formularz rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych – zał. D.

Załącznik Sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych w kwartale/roku *.....

* niepotrzebne skreślić

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj zamówienia	Tryb postêpowania	Wartoœæ zamówienia

....
(Sporządził) *(Zatwierdzam pod względem rzeczowo-finansowym)*

Załącznik do Zarządzenia REJESTR ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

L.p.	Tryb zamówienia	Przedmiot	Wartoœæ	Wybrany oferent

Załącznik do Zarządzenia REJESTR ODWOŁAŃ I PROTESTÓW

Z³o¿one protesty		Z³o¿one odwo³ania		Rozstrzygniêcie	Uwagi
Termin z³o¿enia	Przedmiot protestu	Termin z³o¿enia	Przedmiot odwo³ania		

• Opracowanie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 12

Kodeks etyki pracowników samorządowych – projekt

PREAMBUŁA

Celem Kodeksu jest sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników samorządowych, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków, zebranie ich w postaci katalogu oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od pracowników samorządowych.

ZASADY OGÓLNE

Artykuł 1

1. Kodeks wyznacza zasady (standardy) postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych, tj. pełnieniem służby publicznej.
2. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez wszystkich pracowników posiadających status pracownika samorządowego, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1593).
3. Pracownicy samorządowi traktują pracę jako służbę publiczną, na zajmowanych stanowiskach służą państwu i społecznościom lokalnym, przestrzegają porządku prawnego i wykonują powierzone zadania.
4. Normy niniejszego Kodeksu naruszają pracownicy samorządowi, którzy wskutek postępowania, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, ryzykują utratę zaufania niezbędnego do wykonywania zadań publicznych.

ZASADY POSTĘPOWANIA

Artykuł 2

Pracownicy samorządowi pełniący służbę publiczną zobowiązani są dbać o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli.

W szczególności pracownicy samorządowi powinni przestrzegać i działać zgodnie z zasadami:

- praworządności,
- bezstronności i bezinteresowności,
- obiektywizmu,
- uczciwości i rzetelności,
- odpowiedzialności,
- jawności,
- dbałości o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych,
- godnego zachowania w miejscu pracy i poza nim,
- uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi i współpracownikami.

WYKONYWANIE ZADAŃ

Artykuł 3

1. Służba publiczna opiera się na zaufaniu publicznym i wymaga od pracowników samorządowych poszanowania Konstytucji i prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty. Obywatele oczekują od pracowników samorządowych wysokich standardów etycznych zachowań.
2. Pracownicy samorządowi pełnią urząd w ramach prawa i działają zgodnie z prawem; podejmowane przez nich rozstrzygnięcia i decyzje posiadają podstawę prawną, ich treść jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, zawierają uzasadnienie oraz informację o możliwości złożenia odwołania.

Artykuł 4

1. Pracownicy samorządowi działają bezstronnie i bezinteresownie.
2. Pracownicy samorządowi nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty.
3. Pracownicy samorządowi nie wykorzystują i nie pozwalają na wykorzystanie powierzonych im zasobów, kadr i mienia publicznego w celach prywatnych.
4. Pracownicy samorządowi nie podejmują prac, ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi.
5. Pracownicy samorządowi nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od wszelkich form faworyzowania.
6. Pracownicy samorządowi nie angażują się w działania o charakterze politycznym, nie ulegają wpływom i naciskom politycznym, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym.
7. Pracownicy samorządowi pełniąc obowiązki kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych (w trakcie zatrudnienia ani po jego ustaniu) z tytułu sprawowanego urzędu, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób.

Artykuł 5

1. Pracownicy samorządowi nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dbają, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego.
2. Pracownicy samorządowi korzystają z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały im powierzone mocą odnośnych przepisów.
3. Pracownicy samorządowi nie angażują się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu obowiązków służbowych lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji.

Artykuł 6

1. Pracownicy samorządowi wykonują obowiązki rzetelnie, sumiennie, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej.
2. W prowadzonych sprawach równo traktują wszystkich uczestników, nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych.

Artykuł 7

1. Pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność za decyzje i działania, nie unikając trudnych rozstrzygnięć. Zarządzając powierzonym majątkiem i środkami publicznymi, winni wykazywać należytą staranność i gospodarność.
2. Pracownicy samorządowi ujawniają próby marnotrawstwa, defraudacji środków publicznych, nadużywania władzy lub korupcji odpowiednim instytucjom lub organom.
3. Pracownicy samorządowi zgłaszają wątpliwości dotyczące celowości lub legalności decyzji podejmowanych w urzędzie bezpośredniemu przełożonemu lub w przypadku braku reakcji odpowiednim organom.

Artykuł 8

1. Pracownicy samorządowi udostępniają obywatelom żądanych przez nich informacji i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Odmowa udostępnienia informacji publicznej wymaga formy pisemnej i uzasadnienia.
2. Pracownicy samorządowi nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu zatrudnienia.

Artykuł 9

1. Pracownicy samorządowi są zatrudniani, awansowani i wynagradzani w oparciu o przesłanki merytoryczne; kwalifikacje i umiejętności zawodowe.
2. Pracownicy samorządowi rozwijają swoje kompetencje i wiedzę zawodową, potrzebne do wykonywania obowiązków, a urząd stwarza im po temu możliwości.
3. Pracownicy samorządowi są lojalni wobec urzędu i zwierzchników oraz gotowi do wykonywania służbowych poleceń.
4. Pracownicy samorządowi udzielają obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii zwierzchnikom, włącznie z oceną legalności i celowości ich działań.

Artykuł 10

1. W kontaktach z obywatelami pracownicy samorządowi zachowują się uprzejmie, są pomocni i udzielają odpowiedzi na skierowane do nich pytania wyczerpująco i dokładnie.
2. Pracownicy samorządowi dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania, właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej, w miejscu pracy i poza nim.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA I PORZĄDKOWA

Artykuł 11

Pracownicy samorządowi za nieprzestrzeganie niniejszego kodeksu ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną.

POSTANOWIENIA KOŃCOWE

Artykuł 12

1. Pracownicy samorządowi zobowiązani są przestrzegać przepisów Kodeksu i kierować się jego zasadami.
2. Kierownicy urzędów jednostek samorządu terytorialnego upowszechniają zasady zawarte w Kodeksie wśród podległych im pracowników, wspólnoty samorządowej oraz mediów, celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad.

• Projekt Kodeksu etyki pracowników samorządowych został przygotowany w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji). Opracowanie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 13

Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego – projekt

PREAMBUŁA

Celem Kodeksu jest sprecyzowanie wartości i standardów zachowania wybieralnych przedstawicieli władzy lokalnej, zwanych w dalszej części Kodeksu radnymi samorządu terytorialnego, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków, zebranie ich w postaci katalogu oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od radnych samorządu terytorialnego.

ZASADY OGÓLNE

Artykuł 1

1. Kodeks wyznacza zasady (standardy) postępowania radnych samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych, tj. pełnieniem służby publicznej.
2. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez wszystkich radnych samorządu terytorialnego.
3. Radni samorządu terytorialnego służą państwu, społecznościom lokalnym, przestrzegają porządku prawnego i wykonują powierzone zadania.

ZASADY POSTĘPOWANIA

Artykuł 2

Radni samorządu terytorialnego pełniący służbę publiczną zobowiązani są dbać o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli.
W szczególności, powinni działać zgodnie z zasadami:

- praworządności,
- bezstronności i bezinteresowności,
- obiektywizmu,
- uczciwości i rzetelności,
- odpowiedzialności,
- jawności,
- dbałości o interes publiczny,
- godnego zachowania przy wykonywaniu funkcji radnego,
- uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami.

WYKONYWANIE FUNKCJI

Artykuł 3

1. Służba publiczna opiera się na zaufaniu publicznym i wymaga od radnych samorządu terytorialnego poszanowania Konstytucji i prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty. Obywatele oczekują od radnych samorządu terytorialnego wysokich standardów etycznych zachowań.
2. Radni samorządu terytorialnego pełnią funkcje w ramach prawa i działają zgodnie z prawem; podejmowane przez nich rozstrzygnięcia i decyzje posiadają podstawę prawną, ich treść jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, zawierają uzasadnienie oraz informację o możliwości złożenia odwołania.
3. Radni samorządu terytorialnego respektują konstytucyjną zasadę podziału władzy. Nie ingerują w kompetencje organów wykonawczych samorządu terytorialnego.

Artykuł 4

1. Radni samorządu terytorialnego działają bezstronnie i bezinteresownie.
2. Radni samorządu terytorialnego nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty.
3. Radni samorządu terytorialnego nie podejmują prac, ani zajęć kolidujących z funkcją radnego.
4. Radni samorządu terytorialnego nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od wszelkich form faworyzowania.
5. Radni samorządu terytorialnego kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych (w czasie kadencji ani po jej zakończeniu) z tytułu sprawowanej funkcji, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób.

Artykuł 5

1. Radni samorządu terytorialnego nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dbają, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego.
2. Radni samorządu terytorialnego korzystają z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały im powierzone mocą odnośnych przepisów.
3. Radni samorządu terytorialnego nie angażują się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji.

Artykuł 6

1. Radni samorządu terytorialnego pełnią funkcje rzetelnie, sumiennie, z szacunkiem dla innych i poczuciem godności własnej.

2. Radni samorządu terytorialnego nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych.

Artykuł 7

1. Radni samorządu terytorialnego są odpowiedzialni przed całą społecznością lokalną w zakresie sprawowanej funkcji publicznej.
2. Radni samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za decyzje i działania, nie unikając trudnych rozstrzygnięć. Zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. W sprawach majątkowych i finansowych winni wykazywać należytą staranność i gospodarność.
3. Radni samorządu terytorialnego składają sprawozdanie ze swojej działalności zgodnie z zasadami określonymi w przepisach szczególnych, w tym w statutach jednostek samorządu terytorialnego.
4. Radni samorządu terytorialnego respektują zakazy i ograniczenia przewidziane w przepisach szczególnych w związku z pełnieniem funkcji radnego.

Artykuł 8

1. Radni samorządu terytorialnego udzielają obywatelom wyczerpujących informacji o realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej, którą reprezentują. W tym celu biorą udział w spotkaniach z mieszkańcami wspólnot lokalnych.
2. Radni samorządu terytorialnego zobowiązani są do udzielania rzetelnych, uczciwych i dokładnych informacji o pełnionej funkcji przedstawicielom mediów.
3. Radni samorządu terytorialnego nie ujawnianiają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu.

Artykuł 9

1. Radni samorządu terytorialnego zobowiązani są do znajomości przepisów prawa będącego podstawą pełnienia ich funkcji.
2. Radni samorządu terytorialnego nie podejmują działań, które mogłyby zachęcić innych do łamania przepisów prawa i niniejszego kodeksu.
3. Radni samorządu terytorialnego podnoszą swoje kwalifikacje związane z wykonywaniem zadań publicznych poprzez udział w szkoleniach, kursach, itp. w zakresie działania samorządu terytorialnego.

Artykuł 10

1. W kontaktach z obywatelami radni samorządu terytorialnego zachowują się uprzejmie, są pomocni i życzliwi, dbają o dobre stosunki międzyludzkie.
2. Radni samorządu terytorialnego dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania, właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej, w miejscu pracy i poza nim.

POSTANOWIENIA KOŃCOWE

Artykuł 11

1. Radni samorządu terytorialnego zobowiązani są przestrzegać przepisów Kodeksu i kierować się jego zasadami.
2. Przewodniczący organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego upowszechniają zasady zawarte w Kodeksie wśród radnych, wspólnoty samorządowej oraz mediów, celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad.

• Projekt Kodeksu etyki radnych samorządu terytorialnego został przygotowany w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji). Kodeks ten po dokonaniu odpowiednich modyfikacji może znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów. Opracowanie MSAP AE w Krakowie.

Załącznik nr 14

OŚWIADCZENIE MAJĄTKOWE RADNEGO GMINY

....., dnia .....r.
(miejscowość)

Uwaga:
1. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest do zgodnego z prawdą, starannego i zupełnego wypełnienia każdej z rubryk.
2. Jeżeli poszczególne rubryki nie znajdują w konkretnym przypadku zastosowania, należy wpisać „nie dotyczy".
3. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.
4. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku w kraju i za granicą.
5. Oświadczenie o stanie majątkowym obejmuje również wierzytelności pieniężne.
6. W części A oświadczenia zawarte są informacje jawne, zaś w części B informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości.

CZĘŚĆ A

Ja, niżej podpisany(a), ...,
(imiona i nazwisko oraz nazwisko rodowe)
urodzony(a) w.....
.....
(miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja)

po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806), zgodnie z art. 24h tej ustawy oświadczam, że posiadam wchodzące w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiące mój majątek odrębny:

I.
Zasoby pieniężne:
- środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej: .....
- środki pieniężne zgromadzone w walucie obcej: .....
- papiery wartościowe: .....
..... na kwotę: .....

II.
1. Dom o powierzchni: ..... m^2, o wartości: .....
tytuł prawny:
.....
2. Mieszkanie o powierzchni: ..... m^2, o wartości: .....
tytuł prawny: .....
3. Gospodarstwo rolne:
rodzaj gospodarstwa: ....., powierzchnia: .....
o wartości: .....
rodzaj zabudowy: .....
tytuł prawny:
.....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....
4. Inne nieruchomości:
powierzchnia: .....
o wartości: .....
tytuł prawny: .....

III.
1. Posiadam udziały w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby – należy podać liczbę i emitenta udziałów:.....
udziały te stanowią pakiet większy niż 10% udziałów w spółce:
.....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości:
.....
2. Posiadam udziały w innych spółkach handlowych – należy podać liczbę i emitenta udziałów: .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

IV.
1. Posiadam akcje w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby – należy podać liczbę i emitenta akcji: .....
akcje te stanowią pakiet większy niż 10% akcji w spółce: .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....
2. Posiadam akcje w innych spółkach handlowych – należy podać liczbę i emitenta akcji: .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

V.
Nabyłem(am) (nabył mój małżonek, z wyłączeniem mienia przynależnego do jego majątku odrębnego) od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunal-

nej osoby prawnej następujące mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu – należy podać opis mienia i datę nabycia, od kogo: .....

VI.
1. Prowadzę działalność gospodarczą (należy podać formę prawną i przedmiot działalności):
.....
- osobiście .....
- wspólnie z innymi osobami .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....
2. Zarządzam działalnością gospodarczą lub jestem przedstawicielem pełnomocnikiem takiej działalności (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....
- osobiście .....
- wspólnie z innymi osobami .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

VII.
W spółkach handlowych (nazwa, siedziba spółki): .....
- jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....
- jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....
- jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

VIII.
Inne dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu: .....

IX.
Składniki mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych (w przypadku pojazdów mechanicznych należy podać markę, model i rok produkcji): .....

X.
Zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości): .....

CZĘŚĆ B

Adres zamieszkania osoby składającej oświadczenie: .....
.....
Miejsce położenia nieruchomości wymienionych w punkcie II części A (adres):
1.....

2.....

3.....

4.....

Powyższe oświadczenie składam świadomy(a), iż na podstawie art. 233 §1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności.

....
(miejscowość, data) (podpis)

• Źródło: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z dnia 27 lutego 2003 r.).

Załącznik nr 15

OŚWIADCZENIE MAJĄTKOWE

wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta[1]

....., dnia ..... r.
(miejscowość)

Uwaga:
1. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest do zgodnego z prawdą, starannego i zupełnego wypełnienia każdej z rubryk.
2. Jeżeli poszczególne rubryki nie znajdują w konkretnym przypadku zastosowania, należy wpisać „nie dotyczy".
3. Osoba składająca oświadczenie obowiązana jest określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.
4. Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku w kraju i za granicą.
5. Oświadczenie majątkowe obejmuje również wierzytelności pieniężne.
6. W części A oświadczenia zawarte są informacje jawne, zaś w części B informacje niejawne dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości.

CZĘŚĆ A

Ja, niżej podpisany(a), ...,
(imiona i nazwisko oraz nazwisko rodowe)
urodzony(a) ..... w
.....
.....
(miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcja)
po zapoznaniu się z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679, z 1998 r. Nr 113, poz. 715 i Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806), zgodnie z art. 24h tej ustawy oświadczam, że posiadam wchodzące w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiące mój majątek odrębny:

1. Niewłaściwe skreślić.

I.
Zasoby pieniężne:
- środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej: .....
- środki pieniężne zgromadzone w walucie obcej: .....
- papiery wartościowe: .....
..... na kwotę: .....

II.
1. Dom o powierzchni: ..... m^2, o wartości: ..... tytuł prawny: .....
2. Mieszkanie o powierzchni: ..... m^2, o wartości: ..... tytuł prawny: .....
3. Gospodarstwo rolne:
rodzaj gospodarstwa: ....., powierzchnia: .....
o wartości: .....
rodzaj zabudowy: .....
tytuł prawny: .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....
4. Inne nieruchomości:
powierzchnia: .....
o wartości: .....
tytuł prawny: .....

III.
Posiadam udziały w spółkach handlowych – należy podać liczbę i emitenta udziałów: .....
udziały te stanowią pakiet większy niż 10% udziałów w spółce:
.....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

IV.
Posiadam akcje w spółkach handlowych – należy podać liczbę i emitenta akcji:
.....
akcje te stanowią pakiet większy niż 10% akcji w spółce:
.....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

V.
Nabyłem(am) (nabył mój małżonek, z wyłączeniem mienia przynależnego do jego majątku odrębnego) od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej następujące mienie, które podlegało zbyciu w drodze przetargu – należy podać opis mienia i datę nabycia, od kogo: .....
.....

VI.
1. Prowadzę działalność gospodarczą[2] (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....
- osobiście .....
- wspólnie z innymi osobami .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym przychód i dochód w wysokości: .....
2. Zarządzam działalnością gospodarczą lub jestem przedstawicielem pełnomocnikiem takiej działalności (należy podać formę prawną i przedmiot działalności): .....
- osobiście .....
- wspólnie z innymi osobami .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

VII.
1. W spółkach handlowych (nazwa, siedziba spółki): .....
- jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....
- jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....
- jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....
2. W spółdzielniach: .....
- jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....
- jestem członkiem rady nadzorczej[3] (od kiedy): .....
- jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....
3. W fundacjach prowadzących działalność gospodarczą: .....
- jestem członkiem zarządu (od kiedy): .....
- jestem członkiem rady nadzorczej (od kiedy): .....
- jestem członkiem komisji rewizyjnej (od kiedy): .....
Z tego tytułu osiągnąłem(ęłam) w roku ubiegłym dochód w wysokości: .....

VIII.
Inne dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu: .....

IX.
Składniki mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych (w przypadku pojazdów mechanicznych należy podać markę, model i rok produkcji): .....

---

2. Nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

3. Nie dotyczy rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych.

X.
Zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości): .....

CZĘŚĆ B

Adres zamieszkania osoby składającej oświadczenie: .....
.....
Miejsce położenia nieruchomości wymienionych w punkcie II części A (adres):
1.....

2.....

3.....

4.....

Powyższe oświadczenie składam świadomy(a), iż na podstawie art. 233 §1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności.

....
(miejscowość, data) (podpis)

• Źródło: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z dnia 27 lutego 2003 r.).

Załącznik nr 16

Zgłosznie do Rejestru Korzyści – wzór dla członków zarządów województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin lub przez ich małżonków

Członek Zarządu Województwa
Skarbnik Województwa
Członek Zarządu Powiatu
Sekretarz Powiatu/Skarbnik Powiatu
Zastępca Wójta/Sekretarz Gminy
Skarbnik Gminy*

Komisarz Wyborczy
w .....

.....
(nazwa jednostki)

Zgłoszenie do Rejestru Korzyści [1]

korzyści uzyskiwanych przez członków zarządów województw, skarbników województw, członków zarządów powiatów, sekretarzy powiatów, skarbników powiatów, zastępców wójtów, sekretarzy gmin i skarbników gmin lub przez ich małżonków

Ja, ...
stanowisko oraz imiona i nazwisko
zachowując największą staranność i kierując się swoją najlepszą wiedzą, stosownie do art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.):

I

Zgłaszam do Rejestru Korzyści następujące informacje o:

1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobieram wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek: .....

2) faktach materialnego wpisania prowadzonej przeze mnie działalności publicznej: .....

---

* niepotrzebne skreślić.

1. Rejestr jest jawny i będzie dostępny w formie elektronicznej (baza danych Krajowego Biura Wyborczego) (art. 12 ust. 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – Dz.U. Nr 106, poz. 679, z 1998 r. Dz.U. Nr 113, poz.715 oraz Dz.U. Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Dz.U. Nr 49, poz. 483, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806).

3) darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, której wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksy pracy[x]: .....
4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych z pełnioną funkcją publiczną[xx]:.....
5) innych uzyskanych korzyściach o wartościach większych niż wskazane w pkt 3, nie związanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1:.....
6) udział w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni[xxx]:.....

II

Zgłaszam do Rejestru Korzyści następujące informacje dotyczące żony/męża ..... o:
imiona i nazwisko

1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek:.....
2) faktach materialnego wspierania prowadzonej przez żonę/męża działalności publicznej:.....
3) darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, której wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy[x]:
4) wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych z pełnioną funkcją publiczną[xx]:.....
5) innych uzyskanych korzyściach o wartościach większych niż wskazane w pkt. 3, nie związanych z zajmowaniem stanowisk lub wykonywaniem zajęć albo pracy zawodowej, o których mowa w pkt 1:.....
6) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni[xxx]:.....

....
(data) (podpis)

[x] najniższe wynagrodzenie pracowników wynosi obecnie 800 zł (50%-400 zł).

[xx] wymienić wyjazdy, których koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami.

[xxx] wymienić należy wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

Uwaga:

1) Dane objęte Rejestrem Korzyści należy podać wg stanu na dzień objęcia stanowiska lub funkcji, a wszystkie zmiany danych objętych rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia (art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.) – wypełniając kolejny druk zgłoszenia.
2) Ujawnienie informacji w Rejestrze Korzyści nie zwalnia od odpowiedzialności przewidzianej w ustawie, o której mowa w pkt 1, za niedopełnienie określonych w niej obowiązków (art. 12 ust. 10 ustawy).

- Źródło: art. 12 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.). Forma elektroniczna Krajowe Biuro Wyborcze.