
Etyka w działalności samorządu terytorialnego

Autor: Marek Stawecki

Artykuł opublikowany w „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2009, vol. 12, nr 2, s. 155-163

Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie

Stable URL: http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2009/2009_02_stawecki_155_163.pdf

Ethics in Local Governments' Activity

Author: Marek Stawecki

Source: 'Annales. Ethics in Economic Life' 2009, vol. 12, nr 2, pp. 155-163

Published by Lodz Archdiocesan Press

Stable URL: http://www.annaesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2009/2009_02_stawecki_155_163.pdf

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009

© Copyright by Marek Stawecki

Marek Stawecki

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: marekstawecki@op.pl

Etyka w działalności samorządu terytorialnego

1. Wstęp

W powszechnym odczuciu społecznym, korupcja przeniknęła do wszystkich sfer zinstytucjonalizowanego życia w naszym kraju. Z problemem tym borykają się również samorządy.

W wielu miejscowościach władza na poziomie lokalnym przekształca się w grupy powiązane z miejscowymi gangami, mogące liczyć niejednokrotnie na poparcie niektórych wysoko postawionych polityków. Ostrzeżenie samorządowców przez posłów przed planowanymi akcjami Centralnego Biura Śledczego, powiązanie ich z grupami przestępczymi zajmującymi się: handlem narkotykami, bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, wymuszeniami haraczy i okupów, aresztowania prezydentów dużych polskich miast za łapownictwo – takie informacje dość często serwowane są społeczeństwu przez media¹.

Samorządy działają w bezpośrednim kontakcie z ludźmi, przez co, są szczególnie narażone na pokusy korupcji. Najczęstsze powody wręczania łapówek urzędnikom samorządowym to:

- przyjmowanie do pracy, awansowanie, obsadzanie różnych stanowisk;
- przyspieszenie załatwiania różnych spraw urzędowych, wydawanie dokumentów, zaświadczeń, zezwoleń;
- wydawanie pozwoleń na budowę, zmiany warunków zabudowy;
- sprzedaż gruntów, mienia komunalnego;
- wydawanie zezwoleń, koncesji na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej;
- przetargi – ustalanie ich warunków i terminów.

W większości przypadków urzędnik nawet nie sugeruje potrzeby wręczenia łapówki dla załatwienia sprawy. Wielu Polaków będąc w przekonaniu o takiej potrzebie oferuje łapówkę podtrzymując korupcyjne związki.

2. Status pracownika samorządowego

Zgodnie z pkt 4 § 13 Art. 115 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny funkcjonariuszem publicznym jest: m.in. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej,

¹ A. Jaraszek, *Odpowiedzialność samorządowców za korupcję*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 36, s. A3.

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 administracyjnych².

Wyżej wymieniony artykuł obejmuje m.in. pracowników jednostek samorządu terytorialnego, a więc wszystkich pracowników zatrudnionych przez gminę, z wyłączeniem tych, którzy pełnią czynności wyłącznie usługowe. Zdaniem Sądu Najwyższego badając czy dany pracownik jednostki samorządu terytorialnego jest funkcjonariuszem publicznym, zawsze trzeba zbadać, jakie czynności wykonuje on w zw. z pełnioną funkcją. Jeżeli nie są to wyłącznie czynności usługowe to taki pracownik samorządowy jest funkcjonariuszem publicznym³.

Kolejnym aktem, niezbędnym dla przedmiotowej materii, jest ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, która określa status prawny pracowników zatrudnionych w:

- 1) urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- 2) starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- 3) urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych,
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Zgodnie z art. 15 omawianego aktu do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli. Nadto do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

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

Niezależnie jednak od tego ile by tych obowiązków nie było faktem jest, iż z korupcją mieliśmy i mamy do czynienia dość często. Jej poziom zależy oczywiście od wielu przyczyn, jednakże głównie czynników kulturowych kształtujących daną społeczność. Analizując genezę korupcji w Polsce, należy stwierdzić, iż jednym z podstawowych jej czynników jest również historia naszego kraju. Przez ostatnie dwieście lat naród polski walcząc o przetrwanie, walczył z konieczności z każdą władzą reprezentowaną przez nieakceptowany rząd, a w konsekwencji walczył przeciw prawu przez tę władzę narzuconemu. Stanowiło to objaw swego rodzaju patriotyzmu. Ta niepisana zasada tak dalece weszła nam w krew, że

² Dz.U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zmianami.

³ Postanowienie Sądu Najwyższego Izby Karnej z 21 września 2005, sygn. akt I KZP 28/2005.

⁴ Dz.U. 1990, Nr 21, poz. 124 ze zmianami.

nadal przeciwstawiamy się władzy (już demokratycznie wybranej) oraz chcemy omijać przepisy prawa przez nią stanowionego. Nie ma u nas tradycji przestrzegania prawa. Dodatkowo komplikuje sprawę trudna sytuacja ekonomiczna kraju np. brak pracy, a co za tym idzie emigracja zarobkowa, brak pieniędzy, czy też – po stronie urzędów – zbyt mała ich liczba do obsługi zadań, niewielka ilość środków mogących poprawić działania urzędów czy właściwego opłacenia urzędników – to podstawowe przyczyny podejmowania niezgodnych z prawem działań.

3. Odpowiedzialności pracownika samorządowego

Korupcja jest zjawiskiem społecznym niezwykle skomplikowanym. Ma ona różne postacie, a wraz z rozwojem społecznym stale pojawiają się jej nowe mutacje⁵.

Korupcja przyczynia się do niszczenia zaufania obywatela do instytucji publicznych. Nieufny obywatel, przekonany o powszechnej nieuczciwości, jest trudnym petentem, dodatkowo jednakże sam zaczyna omijać lub łamać prawo (np. zaniżając wysokość podatków), zmuszając tym samym administrację samorządową do intensywniejszych kontroli. Nieufny i zdesperowany obywatel w znacznie większym stopniu jest potencjalnym dawcą łapówki lub potencjalną ofiarą wymuszenia. Brak zaufania zwiększa ilość zachowań korupcyjnych, te jeszcze mocniej pogłębiają brak zaufania, co rodzi spiralę zjawisk negatywnych społecznie. Korupcja destrukcyjnie wpływa również na podstawowe wartości etyczne, które konsolidują społeczeństwo.

Za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej pracownik samorządowy może ponieść karę nawet do 12 lat pozbawienia wolności. Przepęstwem jest także nadużycie władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Pracownicy samorządowi powinni pamiętać o tym, że jeżeli spotkają się z próbą wręczenia im łapówki, to powinni zawiadomić o tym np. policję.

Przestępstwo łapownictwa czynnego, czyli tzw. przekupstwa, może popełnić każdy, kto wręcza, bądź obiecuje udzielić łapówki w zamian za załatwienie interesującej go sprawy w urzędzie czy instytucji.

Zdaniem Sądu Najwyższego nie podlega karze sprawca przekupstwa, jeżeli zawiadomił organ ścigania o udzieleniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy organowi ścigania, zanim ten się o tym dowiedział, a korzyść ta lub jej obietnica została przyjęta. Osoba taka musi ponadto ujawnić wszystkie istotne okoliczności dotyczące popełnionego przestępstwa⁶.

Zagrożenie przestępstwem korupcji dotyczy głównie osób pracujących w sektorze publicznym, jak np. pracownicy samorządowi. Zgodnie z art. 228 k.k. każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jednocześnie, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Takiej samej karze podlega, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej lub obietnicy albo takiej korzyści żąda.

⁵ J. Filek, *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2006, tom 9, nr 1, s. 157–172.

⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z 7 września 2006 r., sygn. akt II KK 89/06.

Jeżeli przyjęta korzyść majątkowa jest znacznej wartości, to sprawca może ponieść karę nawet 12 lat pobawienia wolności. Zgodnie z tym przepisem przyjęciem korzyści majątkowej jest nie tylko przyjęcie pieniędzy. Jest nią także przyjęcie każdej innej korzyści, która jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę i jednocześnie da się wyrazić w pieniądzu. Może być nią np. przyjęcie zaproszenia na wycieczkę, przyjęcie drogiego alkoholu, które nie są zwyczajowo wręczane w ramach podziękowania, jak np. kwiaty, które oczywiście łapówką nie są.

Przestępstwo łapownictwa polega nie tylko, na przyjęciu korzyści majątkowej, ale także osobistej. Korzyścią osobistą jest natomiast, świadczenie o charakterze niemajątkowym, które polepsza sytuację osoby, która je uzyskuje, jak np. obietnica awansu. Przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej, może nastąpić dla siebie jak i dla kogoś innego. Osoby publiczne powinny pamiętać także o tym, że przestępstwo z art. 228 kk. popełnia nie tylko ten, kto przyjął już korzyść majątkową, ale także ten, kto akceptuje, że w zamian za załatwienie jakiejś sprawy daną korzyść przyjmie.

Zdaniem Sądu Najwyższego dla łapownictwa z art. 228 § 1 kodeksu karnego, niezbędne jest ustalenie, że w związku z pełnieniem funkcji publicznej sprawca przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Sąd uznał jednocześnie, że kwalifikowanej postaci łapownictwa, o której mowa w § 4 art. 228 kodeksu karnego – za które grozi wyższa kara, można się dopuścić tylko z zamiarem bezpośrednim. Zdaniem Sądu Najwyższego sprawca takiego czynu swoim zamiarem i świadomością musi obejmować nie tylko uzyskanie korzyści w związku z pełnioną funkcją publiczną, lecz również musi obejmować inne samoistne elementy przestępstwa łapownictwa, jak uzależnienie czynności od otrzymania korzyści. Sąd uznał, że darowizna wprawdzie może być również ukrytą formą łapówki i może stanowić korzyść majątkową, ale pod tym warunkiem, że w takim charakterze i z taką intencją została udzielona i przyjęta.

Darowizna będzie stanowiła łapówkę, jeżeli zostanie wręczona w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Należy podkreślić, że nie musi to być związek z konkretną sprawą, ale również z faktem, że osoba przyjmująca darowiznę w ogóle jest upoważniona do dokonywania czynności określonego rodzaju, np. darowizna-łapówka za przychylne załatwianie spraw w przeszłości. Z punktu widzenia odpowiedzialności karnej przyjmującego łapówkę, ustalenie intencji, z jaką interesant wręczył kwotę pieniężną, nie ma jednak znaczenia decydującego. Jeżeli nawet kwota pieniężna zostaje wręczona np. jako podziękowanie za załatwienie sprawy i na potrzeby jednostki samorządu terytorialnego, w której imieniu występuje urzędnik załatwiający sprawę, to i tak stwierdzenie związku między przyjęciem kwoty a funkcją publiczną pełnioną przez urzędnika powoduje jego odpowiedzialność karną za przestępstwo sprzedajności. Darowizna nie jest natomiast łapówką, gdy zostaje dokonana bez żadnego związku z funkcją pełnioną przez osobę publiczną, w szczególności bez związku z konkretną sprawą załatwianą przez tę osobę⁷.

Jeżeli funkcjonariusz publiczny uzależnia od otrzymania korzyści majątkowej czynność służbową, do której wykonania był nie tylko uprawniony, lecz także zobowiązany przepisami prawa, to zachowanie takie wyczerpuje znamiona określone w § 3 i 4 art. 228 kodeksu karnego (kwalifikowane łapownictwo) i uzasadnia przyjęcie kumulatywnego zbiegu obu tych przepisów stosownie do art. 11 § 2 kodeksu karnego (zbieg przepisów)⁸.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego Izby Wojskowej z 8 listopada 2005 r. sygn. akt WA 30/2005.

⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego Izby Karnej z 3 grudnia 2002 r. sygn. akt II KKN 208/2001.

KK przewiduje także sankcje za tzw. przestępstwo nadużycia władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Zgodnie z art. 231 § 2 kk. funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego robi to w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Przestępstwo nadużycia władzy polega, więc na tym, że wykorzystując zajmowane stanowisko np. w gminie, określona osoba świadomie decyduje się na to, że nie wykona należących do niego zadań. Jego zachowanie wywoła szkodę po stronie np. gminy, jednak jemu samemu przyniesie korzyść. Korzyści tej nie musi odnieść sam działający bezprawnie urzędnik, lecz inny podmiot, np. podmiot, na rzecz, którego wydawana jest np. korzystna decyzja administracyjna.

Zdaniem Sądu Najwyższego przekroczenie uprawnień wymaga wykazania, że podjęte przez sprawcę zachowanie nie wchodziło w zakres jego kompetencji. Ponadto przekroczenie uprawnień może także polegać na podjęciu działania wprawdzie w ramach kompetencji, lecz niezgodnie z prawnymi warunkami podjętej przez funkcjonariusza publicznego czynności. Dzieje się tak w sytuacji, gdy funkcjonariusz wykonuje np. zadania, które wchodziły w zakres jego obowiązków, jednak robi to niezgodnie z obowiązującymi procedurami i obowiązującym prawem⁹.

Analiza dyspozycji art. 115 § 13 kodeksu karnego (definicja funkcjonariusza publicznego) i art. 231 § kodeksu karnego (nadużycie władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej) nie upoważnia do zajęcia stanowiska, że zakres odpowiedzialności karnej funkcjonariusza publicznego został ograniczony jedynie do działań stanowiących przekroczenie uprawnień lub naruszenie obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego podejmowanych w sferze stosunków publicznoprawnych.

Dla przypisania odpowiedzialności z art. 231 § 2 kodeksu karnego istotne jest stwierdzenie, że oskarżony jako funkcjonariusz publiczny, przekraczając należne mu kompetencje lub niedopełniając ciążących na nim obowiązków, działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Zgodnie z art. 231 § 1 kodeksu karnego funkcjonariusz publiczny (w tym m.in. pracownik samorządu terytorialnego) popełnia przestępstwo, jeżeli przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiednie przepisy kodeksu karnego nie ograniczają odpowiedzialności za nadużycie władzy wyłącznie do sfery publicznoprawnej. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, zaznaczając, że odpowiedzialność za powyższe przestępstwo w sferze cywilnoprawnej może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy funkcjonariusz przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków w tej sferze w związku z pełnioną przez siebie funkcją. Wymaga podkreślenia, że do poniesienia odpowiedzialności za przestępstwo nadużycia władzy nie wystarcza stwierdzenie, że funkcjonariusz nie dopełnił obowiązku lub przekroczył uprawnienia. Należy, bowiem dodatkowo ustalić, czy funkcjonariusz działał jednocześnie na szkodę interesu prywatnego lub publicznego. W przypadku braku takich jednoznacznych ustaleń funkcjonariusz mógłby odpowiadać tylko dyscyplinarnie lub służbowo.

Zdaniem Sądu Najwyższego dla uznania, że przyjęcie korzyści majątkowej pozostaje w związku z pełnioną funkcją publiczną, wystarczające jest, że pełniący ją może wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy, a czynność służbowa stanowiąca okazję do przyjęcia

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2007 r., sygn. akt IV KK 93/07.

korzyści choćby w części należy do kompetencji sprawcy. Jednocześnie w wypadku żądania korzyści majątkowej sprawca nie musi w ogóle ingerować w proces podejmowania decyzji, bo okazją do żądania jest właśnie ogólna kompetencja żądającego, stwarzająca zawsze sposobność do uzyskania korzyści od podmiotu, którego ofertę przyjęto¹⁰.

W odróżnieniu od typów przestępstw zdefiniowanych w art. 231 § 1 i § 2 k.k., do których znamion należy narażenie na niebezpieczeństwo spowodowania szkody w interesie publicznym lub prywatnym, w art. 231 par. 3 ustawodawca wprowadził odpowiedzialność za nieumyślne wyrządzenie istotnej szkody, co ma stanowić następstwo bądź to przekroczenia uprawnień, bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Interpretacja pojęcia istotnej szkody wzbudza wiele kontrowersji. Według SN wskazówką przy ocenie, czy wyrządzona szkoda materialna jest istotna, powinno być odwołanie się do pojęcia szkody znacznej. Zważywszy na to, że zgodnie z art. 115 § 5 w zw. z § 7 k.k. znaczna szkoda przekracza 200-krotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia, np. w 2008 r. kwoty 225 200 zł (1126 zł x 200) odwoływanie się, choćby tylko posiłkowo, do tego miernika kwotowego, może zasadniczo wpływać na kwalifikację czynu. Uznanie, że szkoda nie jest istotna, wyłącza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie art. 231 § 3 k.k., choć nie wyklucza to odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Momentem dokonania przekupstwa czynnego w wypadku, gdy wręczający posługuje się obietnicą udzielenia korzyści majątkowej, jest chwila, gdy oświadczenie gotowości udzielenia takiej korzyści dojdzie do osoby pełniącej funkcję publiczną, niezależnie od tego, czy zostanie ono przyjęte, czy też odrzucone. Przekupstwo jest, bowiem przestępstwem bezskutkowym, a zatem jego dokonanie następuje w chwili realizacji znamion czynnościowych¹¹.

Ponieważ jednak istotna szkoda – w rozumieniu, art. 231 § 3 k.k. – nie ogranicza się tylko do szkody materialnej, i jest pojęciem szerszym, to o tym, na ile jest to szkoda istotna w konkretnych okolicznościach, mogą również decydować – obok faktycznej szkody materialnej – dodatkowe względy, stanowiące znaczną dolegliwość dla strony pokrzywdzonej¹².

Funkcjonariusze publiczni, jak np. pracownicy samorządowi, nie tylko są narażeni na to, że ulegną pokusie i przyjmą łapówkę, ale także na to, że nawet, jeżeli nie będą chcieli jej przyjąć, to ktoś może im ją zaproponować. W takiej sytuacji każdy pracownik czy inna osoba publiczna musi pamiętać o tym, że próba wręczenia łapówki również jest przestępstwem i każdy, komu taka propozycja jest składana ma obowiązek zawiadomienia policji i prokuratury. Art. 229 kk., który mówi o tym, że każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, ma na celu głównie ochronę funkcjonariuszy publicznych.

W przypadku przestępstwa łapownictwa czynnego funkcjonariusze publiczni powinni pamiętać o tym, że nie tylko wręczenie np. drogich prezentów jest łapówką, ale jest nią także sprzedawanie ich za symboliczną cenę. Jeżeli zatem ktoś proponuje za pomyślnie wydaną decyzję administracyjną, np. bilet na wycieczkę zagraniczną za 100 zł, to również jego zachowanie jest próbą wręczenia łapówki i funkcjonariusz publiczny takiej propozycji nie powinien przyjąć.

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 9 marca 2006 r., sygn. akt III KK 230/2005.

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2007 r., sygn. akt III KK 248/2006.

¹² Uchwała Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2004 r., sygn. akt I KZP 38/2003.

W przypadku przestępstw korupcyjnych obok kary pozbawienia wolności sądy mogą orzec także karę grzywny na, podstawie art. 33 § 2 kodeksu karnego. Orzeczenie takiej kary może nastąpić, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub taką korzyść osiągnął, co z reguły ma miejsce w przypadku przestępstwa sprzedajności i płatnej protekcji oraz często w przypadku przestępstwa przekupstwa i czynnej płatnej protekcji. Za te przestępstwa mogą być także orzeczone środki karne w postaci: pozbawienia praw publicznych, zakazu zajmowania określonego stanowiska, zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa lub równowartości tych przedmiotów, przepadku korzyści majątkowej lub jej równowartości osiągniętej w wyniku popełnienia przestępstwa oraz podania wyroku do publicznej wiadomości.

W przypadku działania sprawcy w imieniu lub w interesie innego podmiotu sąd zobowiązuje podmiot, który taką korzyść osiągnął, do jej zwrotu w całości lub w części na rzecz Skarbu Państwa. W sprawach korupcyjnych może także zostać zastosowana instytucja nadzwyczajnego złagodzenia kary, w szczególności ze względu na postawę sprawcy, jeżeli sąd uzna, iż nawet najniższa kara za dane przestępstwo będzie zbyt surowa.

4. Etyka pracowników samorządowych

Etyka oznacza normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości przyjęte przez społeczeństwo na praktykę dnia codziennego. Z kolei, zjawisko korupcji rozumiane jest jako nadużycie urzędu publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści i obejmuje płatne faworyzowanie, nepotyzm, nadużycie kompetencji wynikających z pełnionej funkcji, aby uzyskać korzyści, przekupstwo, kradzież majątku publicznego lub środków publicznych, przestępstwa księgowo oraz „pranie brudnych pieniędzy”, pochodzących z działań korupcyjnych¹³.

Niezbędne stają się intensywne działania ze strony kadry zarządzającej jednostek samorządu terytorialnego, sprzyjające tworzeniu infrastruktury etycznej w każdym urzędzie oraz budowaniu świadomości etycznej pracowników samorządowych. Konieczne, w związku z powyższym, winny być m.in. szkolenia w każdym urzędzie z etyki. Bez niej, żadne społeczeństwo nie mogłoby przetrwać. Obecnie jednym z najpoważniejszych objawów upadku moralnego społeczeństwa jest korupcja. Wyeliminowanie jej jest zadaniem niezwykle trudnym nie tylko ze względu na złożoność tego zjawiska, ale również za sprawą dość powszechnego przekonania, że skoro korupcja zawsze była, jest i będzie, to nie warto z nią walczyć.

Czynnikiem dodatkowo wzmagającym zjawisko korupcji w naszym kraju jest trwająca ciągle transformacja ustrojowa. Pozostawiła ona wielu członków społeczeństwa w sferze niejasności, – co można, a czego nie można. Tę właśnie grupę cechuje zbyt mała świadomość, co do roli etyki w życiu społecznym czy nadmierna skłonność do przedkładania inte-

¹³ Program Rozwoju Instytucjonalnego, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, pr. zbior. pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera, Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Program Rozwoju Instytucjonalnego” (PRI), realizowanego przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Gryf s.c., Kraków 2004, s. 22.

resu jednostki ponad interes społeczny. Problemem jest także powszechna nieświadomość społeczeństwa dotycząca kosztów społecznych zjawiska korupcji. Jej brak wynika z różniczenia, jakie czynią w Polsce nieomal wszyscy obywatele. Mianowicie powszechnie dokonuje się podziału na korupcję: „małą” i „dużą”. Pierwsza dotyczy zazwyczaj spraw lokalnych, druga odnosi się zazwyczaj do pracowników urzędów centralnych.

„Mała” polega na zamierzonym przez urzędnika ominięciu czy też dowolnym zinterpretowaniu przepisów w celu osiągnięcia własnej korzyści. „Duża” natomiast ma najczęściej charakter zawłaszczania państwa. Urzędnicy starają się wpłynąć na kształt ustaw, rozporządzeń – pod kątem oczekiwań wpływowych biznesmenów lub na zamówienie partyjne, mając nadzieję, że sami także skorzystają na tym materialnie bądź też zrobią karierę polityczną.

Obie jednakże wzmacniają się wzajemnie. Bez „dużej” nie byłoby „małej”, nie byłoby, bowiem takiej śmiałości ani negatywnego przykładu. Z kolei, bez „małej” korupcji nie byłoby „dużej”, nie byłoby, bowiem społecznego przyzwolenia na jakiegokolwiek zachowania nieetyczne.

Eliminowanie korupcji z życia społecznego winno następować poprzez m.in. usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienie organów ścigania, wprowadzenie odpowiednich procedur, uniemożliwiających zbyt dowolne działania urzędnicze, systematyczne budowanie świadomości obywateli, a przede wszystkim przedstawicieli administracji, oraz promocję etycznych wzorców postępowania. Konieczność budowania świadomości moralnej i związanej z nią edukacji moralnej, jest niezbędnym elementem walki z tą patologią. Jednym z elementów tej edukacji musi być uświadomienie wszystkim uczestnikom życia społecznego ogromnych kosztów korupcji, np. kosztów ekonomicznych, czyli powstających na skutek utraty przychodów państwa (z podatków). Najbardziej cierpią na tym społeczności lokalne, brak, bowiem środków w budżecie, tam odczuwany jest wyjątkowo. Władze samorządowe nie walcząc z korupcją utrudniają sobie, a czasami nawet uniemożliwiają, osiągnięcie sukcesu w dziedzinie rozwoju lokalnego¹⁴.

5. Zakończenie

Istotnym krokiem w walce z korupcją jest uznanie jej za bardzo niebezpieczne zjawisko i porzucenie fałszywego przekonania o tym, że niektóre przejawy korupcji, np. zatrudnianie znajomego czy przyjmowanie prezentów są działaniami, które nikomu nie szkodzą. W dalszej kolejności należy przekonać obywateli o tym, że każdy przejaw korupcji jest złem ze względu na koszty społeczne. Następnie niezbędne jest znalezienie właściwych narzędzi podnoszących poziom etyczny instytucji publicznych i przekonanie urzędników o konieczności przestrzegania zasad etycznych. Ze względu na słabość systemu prawnego bardzo poważnym problemem są zbyt często pojawiające się zjawisko nepotyzmu oraz zjawisko nazywane konfliktem interesów.

Nepotyzm to faworyzowanie krewnych przy obsadzaniu stanowisk, zaś konflikt interesów to sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu, której zainteresowana jest osobiście. Wymienione zachowania oce-

¹⁴ J. Filek, W. Borczyk, S. Kmak, M. Wójcik, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Gryf s.c., Kraków 2004, s. 9.

niane są negatywnie z perspektywy etyki służby publicznej. Nepotyzm nie jest traktowany przez część urzędników jako zjawisko negatywne, bowiem są oni przekonani, że praca w urzędzie jest taką samą jak praca, np. w firmie. Umyka im jednak, że te same zachowania stają się naganne, jeśli mają miejsce w urzędzie. Bowiem żaden z urzędów nie jest niczyją własnością. Dodatkowo ze względu na podstawowy cel, dla którego została powołana administracja, czyli służba społeczeństwu takie zachowania są po prostu nieetyczne. Powyższe obniża zaufanie obywateli do obiektywności decyzji danego organu władzy.

Podobnie jest ze zjawiskiem konfliktu interesów, kiedy sprawujący władzę forsuje decyzje, które przyniosą korzyść jemu samemu. Przedmiotowy konflikt ma charakter zachowania nieetycznego, a jego synonimem jest nadużywanie władzy dla realizacji bezpośrednio własnych interesów lub pośrednio – interesów grupy lub partii, do której się należy.

Każda osoba przyjmująca funkcję publiczną, powinna z racji pełnionej funkcji społecznej przyjąć na siebie dobrowolnie daleko idące ograniczenia. W praktyce oznacza to przyjęcie zasady unikania wszelkich zachowań, które mogą rzucić na urzędnika choćby cień podejrzenia o nepotyzm albo nadużywanie władzy dla własnej korzyści.

Ethics in Local Governments' Activity

Summary

Corruption is an actual threat to democracy as it impairs the citizens' trust towards the state. Therefore, it is necessary to undertake any actions that would prevent it; actions that would promote the formation of ethical structure in all departments of administration, as well as would build an ethical awareness among local government employees and city councilors. Ethical behaviour is dependent on clear procedures, good regulations and their proper interpretation.

The principal objective should be to increase the citizens' trust towards public administration and to improve administrative work. That is why one of the most obvious techniques (but not the only one) of raising ethical standards is to implement an adequate system of choice and selection of employees. In Poland, when the moral standard of a candidate for a post in public administration comes under close scrutiny, any doubts are quite often eliminated by the assumption that, if the candidate is patronized by a third party, its authority is a warrant of his or her adequate ethical standard. Of course, it's a wrong point of view.

The above-mentioned examples indicate that the rules of ethics should be introduced to public administration work because they guarantee that the quality of services will be good, they will neutralize corruption and, if followed, they will enable preparing public administration officers and local government representatives to assume responsibility for their actions.

Key words: *ethics, local government, public administration officers*