

# Standardy Etyczne Radnych i Pracowników Samorządowych

Kraków 2000

# Standardy Etyczne Radnych i Pracowników

Federacja Związków Gmin i Powiatów RP  
Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej

Seria wydawnicza:  
Poradniki i materiały dla samorządu terytorialnego

Przewodniczący Rady Programowej:  
Kazimierz Barczyk

Kolegium redakcyjne:  
Paweł Stańczyk (przewodniczący), Maciej Korkuć, Wiesław Misztal,  
Grzegorz Kuźma, Tomasz Pęcherz

Korekta i przygotowanie:  
Bartosz Lipszyc

Adres redakcji:  
Ul. Mikołajska 4, 31 - 027 Kraków  
Tel. (012) 421 30 15, 421 33 15  
Nr konta:  
Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej  
BPH III o/Kraków 10601406 - 320000221150

Publikacja powstała dzięki dofinansowaniu ze środków  
Local Government Partnership Program  
LGPP (USAID)

ISBN 83-87853-32-1

Redakcja tomu „Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych”:  
Maciej Korkuć, Paweł Stańczyk

## Spis Treści

<b>Wstęp</b> <i>Kazimierz Barczyk</i>	5
<b>Projekt uchwały</b>	7
<b>Kodeks Etyki Samorządu Terytorialnego</b>	8
<b>Etyka instytucji publicznych</b> <i>Prof. dr hab. Ryszard Legutko</i>	11
<b>Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych</b> <i>Prof. dr hab. Barbara Kudrycka</i>	18
<b>Etyka w działaniach administracji samorządowej w świetle doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli</b> <i>Dr Czesława Rudzka-Lorentz</i>	31
<b>Czy sprawiedliwość jest zawsze uciekinierką z obozu zwycięzców?</b> <i>Ks prof. dr hab. Jan Andrzej Kłoczowski OP</i>	43
<b>Tworzenie warunków sprzyjających zwalczaniu korupcji w życiu publicznym</b> <i>Krzyszyna Sieniawska</i>	48
<b>Standardy etyczne i doświadczenia z Parlamentu</b> <i>Andrzej Szkaradek</i>	54
<b>Etyka w zarządzaniu miastem</b> <i>Paweł Stańczyk</i>	59
<b>Etyka radnego</b> <i>Dr Leopold Zgoda</i>	63
<b>Raport z realizacji grantu</b> <i>Federacja Związków Gmin i Powiatów RP</i>	70
<b>Honorowy Kodeks Radnego</b>	75
<b>Europejska Karta Samorządu Terytorialnego</b>	78
<b>Federacja Związków Gmin i Powiatów RP</b>	90

---

**Kazimierz Barczyk**

*Przewodniczący Federacji Związków Gmin i Powiatów RP*

Szanowni Państwo

Z satysfakcją przekazuje Państwu wydawnictwo „Popularyzowanie Standardów Etycznych Radnych i Pracowników Samorządowych”, które jest wynikiem programu realizowanego pod tym samym tytułem przez Federację Związków Gmin i Powiatów RP.

Program „Popularyzowanie standardów etycznych wśród radnych i pracowników samorządowych” współfinansowany był przez Local Government Partnership Program (LGPP).

W Polsce toczy się publiczna debata o kwalifikacjach etycznych samorządowców. W ciągu ostatnich 10 lat intensywnie kształtują się w naszym kraju kadry administracji publicznej. Na przygotowanie zawodowe urzędników i radnych składają się nie tylko kwalifikacje w poszczególnych dziedzinach życia, ale także standardy etyczne. Obserwacja życia, społecznego zwłaszcza notowane przykłady korupcji urzędników, wskazują na potrzebę dodatkowej regulacji tych zagadnień.

Federacja poprzez realizację programu czynnie włączyła się do dyskusji nad podniesieniem standardów etycznych samorządu. Celem programu było podniesienie standardów etycznych w samorządach polskich. Służyć temu miało wypracowanie i upowszechnienie standardów etycznych w działaniach samorządu poprzez opracowanie i promocję Kodeksu Etyki Samorządu Terytorialnego.

Przede wszystkim chciałbym złożyć serdeczne podziękowania na ręce Pani Bogumiły Goljaszewskiej, przedstawicielki LGPP, za możliwość realizacji grantu przez Federację Związków Gmin i Powiatów RP.

W ramach programu do wszystkich gmin i powiatów w Polsce rozesłano ankietę, w której m.in. zapytano samorządy o potrzebę uchwalenia Kodeksu Etyki Samorządu oraz o istniejące na ich terenie regulacje mające za treść etyczne zasady postępowania pracowników samorządowych nie regulowane ustawowo.

Przedstawiciele wszystkich gmin i powiatów zaproszono do udziału w Konferencji, która odbyła się w Krakowie 14 lutego 2000 r. Na konferencji w gronie ekspertów dyskutowano o wymaganiach etycznych stawianych samorządom oraz o możliwościach ich upowszechniania i egzekwowania.

---

Realizacja programu utwierdza w przekonaniu, że samorzady widzą potrzebę zarówno dyskusji o zagadnieniach etyki w samorządach, jak i opracowania Kodeksu Etyki Radnego. Podkreślano, że może doprowadzić to do bardziej godnego wypełniania obowiązków przez osoby pozostające w służbie publicznej. W niektórych Radach działają Komisje Etyki Radnych, które pracują nad Kodeksem Etyki Radnego. Zasadniczo jednak, pomimo jednogłośnego poparcia dla takiej inicjatywy, nie ma w gminach szczegółowych regulacji dotyczących zagadnień etyki. Jedynej oceny postępowania radnych i pracowników samorządowych dokonują Komisje Rewizyjne Rady na podstawie regulacji ustawowych, tj. ustaw: o samorządzie terytorialnym, o samorządzie powiatu, o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz statutów gminy czy powiatu.

Istniejące regulacje dotyczą kwestii ogólnych i zasadniczo brak jest wzorca w postaci Kodeksu pożądanego zachowania, wg którego możliwa byłaby ocena postępowania osób pełniących funkcje publiczne.

Wymiernym efektem programu i odpowiedzią na potrzeby samorządu jest zaproponowany Kodeks Etyki Samorządu Terytorialnego wraz z projektem uchwały wprowadzającej. Kodeks wyznacza zasady, którymi powinni kierować się radni i pracownicy samorządowi w służbie publicznej, jak również zakres wymagań lokalnej społeczności wobec tych osób. Mam nadzieję, że zostanie on konstruktywnie wykorzystany przez Rady Gmin i Powiatów.

Liczę na to, że podjęta przez Federację dyskusja o etyce w samorządzie, uskuteczniiona dzięki realizacji programu, doprowadzi do podniesienia standardów etycznych w samorządach polskich i tym samym usprawni jego działania. Ponad pięć lat temu podobne prace podjęło Stowarzyszenie Gmin Małopolskich, które zakończono konferencją i opracowaniem założeń Kodeksu Etyki Radnego. Przedstawiona Państwu publikacja jest podsumowaniem naszych obecnych prac. Nadal powinna być kontynuowana dyskusja i praca nad etyką w samorządzie. Przekazujemy samorządom polskim propozycje rozwiązań czekając na konkretne ich działania, bo społeczności lokalne właśnie tego się domagają.

W imieniu Federacji Związków Gmin i Powiatów RP dziękuję Local Government Partnership Program (LGPP) za docenienie inicjatywy organizacji i wsparcie finansowe w realizacji programu.

UCHWAŁA NR  
Rady Gminy .....  
z dnia

w sprawie Kodeksu Etyki Radnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 13 poz. 74, zm.: Dz. U. Nr 58 poz. 261, Nr 106 poz. 496 i Nr 132 poz. 622, z 1997 r. Nr 9 poz. 43, Nr 106 poz. 679, Nr 107 poz. 686, Nr 113 poz. 734, Nr 123 poz. 775, z 1998 r. Nr 155 poz. 1014, Nr 162 poz. 1126/ Rada Gminy ..... uchwala, co następuje:

§ 1.

Przyjmuje się Kodeks Etyki Radnego stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Brak jest wyraźnej podstawy prawnej do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie przyjęcia "Kodeksu Etyki Samorządu". Podstawę do podjęcia uchwały mógłby stanowić w przypadku gminy (miasta) art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 13 poz. 74, ze zm./.

Niemniej jednak należałoby zawęzić "Kodeks Etyki" czy też "Zasady Etyki" do radnych. Bowiem jeżeli chodzi o pracowników samorządowych to ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124 ze zm.) w sposób szczegółowy reguluje status prawny pracowników samorządowych a także w zapisach przywołanej wyżej ustawy znajdujemy sformułowania o charakterze zasad etycznych. Jednocześnie brak jest w ustawie o pracownikach samorządowych stosownej delegacji do ustalania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego np. zasad etyki czy też kodeksu etycznego pracowników samorządowych.

## *Kodeks Etyki Samorządu Terytorialnego*

### *I. Postanowienia ogólne*

1. Kodeks etyki dotyczy Radnych i Pracowników samorządowych
2. Kodeks określa standardy etycznych zachowań obowiązujących radnych i pracowników samorządowych podczas i w związku z wykonywaniem zadań publicznych
3. Zapisy dotyczące radnego stosuje się odpowiednio do pracownika samorządowego

### *II. Zasady wykonywania funkcji*

1. Radny sprawuje urząd na podstawie prawa i działa zgodnie z prawem
2. Radny w wykonaniu swoich zadań kieruje się interesem publicznym i dobrem społeczności lokalnej którą reprezentuje
3. Radny zobowiązany jest do znajomości przepisów prawa będącego podstawą jego działania.
4. Radny wykonuje swoje zadania rzetelnie, ze starannością, z zamiarem rozliczenia się za swoje decyzje
5. Radny respektuje konstytucyjną zasadę podziału władzy i rolę innych organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej

6. Radny nie podejmuje działań, które mogłyby zachęcić innych do łamania przepisów prawa i niniejszego kodeksu

### *III. Obowiązki wynikające ze sprawowanej funkcji*

1. Radny nie może wykonywać swojej funkcji lub używać swoich wpływów w prywatnym interesie, w celu osiągnięcia dla siebie korzyści osobistej lub materialnej
2. Nie można wykonywać urzędu na czyjąś korzyść lub niekorzyść
3. Radny powstrzymuje się od wydawania decyzji dotyczących bezpośrednio lub pośrednio jego osobistego interesu, wcześniej sygnalizując o takiej sytuacji
4. Radny zna i stosuje obowiązujące regulacje ograniczające możliwość sprawowania dwóch i więcej funkcji publicznych
5. Radny powstrzymuje się od wykonywania innych zawodów lub funkcji, jeżeli utrudniałoby to wykonywanie jego obowiązków
6. Radny nie może obejmować funkcji, które łączą się z nadzorem nad jego własną działalnością
7. Podczas wydawania decyzji władczych radny nie może kierować się własnym bezpośrednim lub pośrednim interesem
8. Każda decyzja powinna być szczegółowo umotywowana, ze wskazaniem podstawy prawnej i uzasadnienia merytorycznego jej wydania
9. Radny powstrzymuje się od wszelkich działań określonych w kodeksie karnym jako bierna i czynna korupcja
10. Radny zobowiązany jest do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej, odpowiedzialny jest za zapewnienie właściwego zarządzania finansami publicznymi
11. Radny składa sprawozdanie ze swojej działalności zgodnie z zasadami określonymi w przepisach szczególnych w tym w regulaminach funkcjonowania rady

12. Radny nie podejmuje działań, które zapewniłyby mu osobiste lub zawodowe korzyści po złożeniu urzędu

13. Radny podporządkowuje się zasadom nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego

14. Radny nie wstrzymuje wprowadzenia środków nadzoru i dostosowuje się do zaleceń i decyzji pokontrolnych

#### IV. Kontakty ze społeczeństwem i z mediami (upublicznienie działań)

1. Radny jest odpowiedzialny przed całą społecznością lokalną w zakresie sprawowanej funkcji publicznej

2. Radny dba o to aby adresaci podejmowanych przez urząd działań i decyzji byli poinformowani o ich podstawach prawnych i merytorycznych, oraz możliwościach i środkach ich kontroli

3. Radny powinien odpowiadać na wszelkie pytania ze strony społeczności lokalnej dotyczące wykonywanych funkcji i podejmowanych działań w zakresie sprawowanego urzędu

4. Radny promuje wszelkie inicjatywy służące większej jawności działania urzędu, sprawowania władzy lub organów za które odpowiada

5. Radny jest zobowiązany do udzielania rzetelnych, uczciwych i dokładnych informacji przedstawicielom prasy, radia i telewizji

6. Radny jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawicieli mediów dotyczące sprawowanej funkcji

7. Radny zobowiązany jest do przestrzegania tajemnicy państwowej i służbowej oraz zachowania w tajemnicy wiadomości poufnych, dotyczących prywatnego życia osób.

**Prof. dr hab. Ryszard Legutko**

Uniwersytet Jagielloński

### *Etyka instytucji publicznych*

Problem, wobec którego stajemy na samym początku jest następujący: czy etyka osobowa jest jednocześnie etyką publiczną? Wyrażając to prościej: czy jeżeli ktoś jest człowiekiem przyzwoitym i spełnia wymogi etyki, to wystarcza, aby w etyczny sposób wypełniał funkcje publiczne?

W tej sprawie mamy wiele stanowisk, często rozbieżnych. Wedle jednej z wersji odpowiedź na postawione pytanie byłaby pozytywna. Tak, etyka osobowa jest etyką publiczną - wystarczy być człowiekiem dobrze uformowanym moralnie, aby jednocześnie działać zgodnie z etyką publiczną. Przedstawiciele tego stanowiska było bardzo wielu i to już w czasach najdawniejszych. Jeden z wczesnych filozofów chrześcijańskich Orygenes pisał na przykład, iż funkcjonariusze państwowi nie powinni mieć żadnych kłopotów z chrześcijanami, ponieważ chrześcijanie są - czy muszą być - ludźmi dobrymi. Nakazuje im to religia, a skoro tak, to jednocześnie będą dobrymi obywatelami. Orygenes nic nie pisał na temat, jakimi urzędnikami ewentualnie byliby chrześcijanie, ale myślę, że gdyby mu powiedzieć, że byliby dobrymi, na to by przystał.

Podobną odpowiedź - choć tym razem nie odnoszącą się do chrześcijan - usłyszałem niedawno. Bodaj dwa lata temu, w Krakowie, miała miejsce konferencja na temat etyki i polityki. Jeden z bardzo znanych polskich pisarzy powiedział wtedy mniej więcej tak: „mnie nie interesuje etyka polityka, czy etyka urzędnika państwowego, tak samo jak mnie nie interesuje etyka szewca, czy kolejarza,

czy piekarza, czy kucharza. Jeżeli to będzie człowiek przyzwoity, który będzie miał wykształcone poczucie obowiązku tę swoją rolę będzie spełniał dobrze". Ta wypowiedź została bardzo mocno skrytykowana, ale pisarz nie replikował. Wyszedł z sali tłumacząc się, że ma inne ważniejsze zajęcia.

Ale odpowiedź przeciwstawna na postawione pytanie też jest możliwa. Etyka osobowa - można dowodzić - nie ma nic wspólnego z etyką publiczną. Innymi słowy, jeżeli instytucje są dobrze skonstruowane, jeśli mamy czytelne zasady oraz dobrą egzekucję tych zasad, to nie ma znaczenia, kto w tych instytucjach uczestniczy. Mogą to być ludzie moralnie wątpliwi, ale logika instytucji jest taka, że zmusza ich do działania w zgodzie z owymi zasadami. Jeżeli postępują inaczej, to - automatycznie - instytucje tych ludzi eliminują.

Pamiętam taką wypowiedź, którą wyczytałem u jednego z wybitnych polskich publicystów politycznych, który wyrażał swój zachwyt nad instytucjami angielskimi, właśnie posługując się podobnym argumentem. Podając przykłady z historii, twierdził, że nierzadko byli to ludzie, z którymi nie sposób się było zaprzyjaźnić - a nawet użył bodaj słowa „nikczemni” - a jednak instytucje działały wówczas sprawnie, zaś owi nikczemnicy w tych instytucjach doskonale się sprawdzali.

Obie wymienione przeze mnie odpowiedzi uważam za naiwne; obie są tak samo jednostronne. Łatwiej jednak skrytykować uproszczenia w nich zawarte, niż zaproponować własne rozwiązanie. Materia jest tutaj bowiem niezwykle złożona, a w niektórych kwestiach uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi po prostu nie jest możliwe.

Weźmy przykład problemu moralnego, który wiąże się ze sprawowaniem funkcji przedstawicielskich, np. posła, senatora itp. Jakim zasadom taki człowiek ma być posłuszny, by zasłużyć na pozytywną ocenę moralną? Istnieje tu kilka możliwości, z których trzy wydają mi się najważniejsze. Czy ma służyć - po pierwsze - instytucji, do której został wybrany, a więc, na przykład, sejmowi Rzeczypospolitej, czy szerzej państwu polskiemu? Czy - po drugie - ma

działać zgodnie z celami, jakie zlecieli mu jego wyborcy, a do jakich on się zobowiązał decydując się być ich przedstawicielem? Czy wreszcie - po trzecie - ma on postępować zgodnie z własnym sumieniem, przekonaniem oraz systemem wartości, który uznaje za bezwzględnie obowiązujący? Każda odpowiedź będzie tutaj niesatysfakcjonująca i może spotkać się z zasadną krytyką.

Jeżeli poseł mówi, iż ma służyć państwu, to natychmiast spotkać się może z zarzutem, iż dokonuje aktu uzurpacji; wszak został wybrany po to, by realizował częściowe cele pewnej grupy. Również nie możemy argumentować, że powinien on działać zgodnie z własnym sumieniem, ponieważ działalność polityczna nie jest jednostkowa, lecz zbiorowa; zarówno cele, jak i odpowiedzialność wyznaczane są zbiorowymi decyzjami. Kto chce zachować zgodność między czynami, a własnym sumieniem, to nie powinien działać politycznie. To samo dotyczy argumentu, że działanie deputowanego powinno być zgodne z tymi celami, jakie wyznacza ugrupowanie, które go delegowało. W takim przypadku człowiek taki staje się marionetką i przestaje być podmiotem moralnym.

Na postawione pytanie nie ma więc dobrej odpowiedzi. Z drugiej strony, trudno nie zauważyć, iż w oparciu o intuicję etyczną możemy względnie łatwo stwierdzić, kiedy taki czy inny deputowany postępuje źle wybierając konsekwentnie jeden kierunek i deprecjonując inne. Ktoś taki, na przykład, będzie działał tylko tak, jak mu nakażą wyborcy, ignorując jakiegokolwiek racje państwowe; w innym przypadku, byłby to ktoś, kto każdą sprawę traktowałby wyłącznie w kategoriach jednostkowego sumienia, uchylając się od trudnych decyzji w interesie zbiorowym. Zwykle jest tak, że ludzie pełniący wybieralne funkcje publiczne lawirują między tymi trzema strategiami, starając się nie rezygnować z żadnej z nich, a gdy to możliwe dokonywać między nimi kompromisu. Jeśli tego nie potrafią, a więc jeśli kompromisy takie wydadzą im się zbyt trudne, to ich kariera polityczna ulega załamaniu; popadają zwykle albo w nieskuteczność, albo w cynizm i infamię.

Jakie zatem jest wyjście z tej sytuacji, skoro zgodzimy się, że wyjścia jednoznacznego i oczywistego nie ma? W praktyce politycznej cywilizacji zachodniej wysiłki wprowadzenia etyki publicznej szły zwykle w trzech kierunkach. Pierwszą strategią było krzewienie cnót republikańskich, czyli miłości ojczyzny, sumienności, dbałości o dobro publiczne, odpowiedzialności, itd. Drugi kierunek, w jakim szło zwykle kształcenie etyczne, polegał na tym, że wyznaczano zwykle dla każdej instytucji, czy każdego typu instytucji, bardzo ostre reguły wewnętrzne, które wynikały z praktyki (np. unikanie konfliktu interesu, przejrzystość procedur, itd.). Trzecim kierunkiem działań jest tworzenie systemów kontrolno-neutralizujących, a więc takiej struktury instytucjonalnej, w której kompetencje i prerogatywy jednych instytucji lub funkcjonariuszy są kontrolowane przez inne instytucje. Innymi słowy, chodzi tu o szczególny podział władz, który sprawia, że żadna z funkcji nie pozostaje bez kontroli przez inną funkcję; wszak człowiek jest istotą grzeszną i nie wolno go poddawać zbyt silnym pokusom władzy.

Interesujące będzie odniesienie powyższych trzech programów do współczesności polskiej i do ogólnej sytuacji w dzisiejszych społeczeństwach zachodnich.

Pierwsza rzecz - charakterystyczna przede wszystkim dla Polski - to brak praktyki w etycznej kontroli nad instytucjami. Nasze instytucje są młode, a doświadczenia skąpe. Nawet jeżeli niektóre instytucje reaktywowano, to przerwa w ich funkcjonowaniu była zbyt długa, by utrzymać ciągłość doświadczenia. Stąd biorą się nasze kłopoty z etyką prowadzące do częstych i niekonkluzywnych sporów, czy takie a takie zachowania są złamaniem zasad, i jakich. Stąd też bierze się poczucie niezadowolenia u ludzi, którzy obserwują działanie instytucji w naszym kraju.

Drugim zjawiskiem - także typowo polskim - jest przypadkowość doboru ludzi obsługujących instytucje. Tak się złożyło, i pewnie we wszystkich nowych systemach tak się dzieje, że kariera polityczna wydaje się łatwiejsza niż kariera gospodarcza, a przynajmniej wielu miało przekonanie, że łatwiej i szybciej robi się dziś karierę

polityczną niż karierę gospodarczą. Stąd wejście w instytucje polityczne traktowano nierzadko jako odskocznię do uzyskania możliwości gospodarczych. W efekcie nastąpiło wyraźne przemieszanie reguł działania ekonomicznego z regułami działania w instytucjach publicznych. Lista ludzi, którym zarzuca się podobne praktyki jest długa i praktycznie obejmuje wszystkie kręgi polityczne.

Kolejnym zjawiskiem - tym razem nie tylko polskim, lecz powszechnym - jest grupowy partykularyzm. Wyrażając to brutalnie, obserwujemy nierzadko coś w rodzaju skoku poszczególnych grup interesów na instytucje i prawo. Stają się one przedmiotem zabiegów rozmaitych wpływowych grup o różnym charakterze, od gospodarczych i politycznych po ideologiczne. Niektórzy zjawisko to wiążą z rosnącą demokratyzacją życia: demokratyzacja ma wszak to do siebie, że wszystko zdaje się przedmiotem bądź to negocjacji, bądź zabiegów poszczególnych środowisk, które walczą o swój udział we władzy. Prawo przestaje być w ten sposób regulatorem działań, ale raczej ich przedmiotem po to, by przekształciło się w instrument realizacji partykularnych celów. Zasad demokratyczna „nic o nas, bez nas” zostać może łatwo doprowadzona do absurdu. Widzimy to dzisiaj na poziomie państwa, ale także na poziomie gmin, a nawet pojedynczych instytucji, w tym także akademickich.

Kolejne zjawisko zagrażające etyce instytucjonalnej - o zasięgu, jak poprzednie, powszechnym - to imperatyw skuteczności. Coraz częściej spotykamy się z przekonaniem, że jeśli wyznaczymy jakiś cel, to miarą politycznej wartości jest skuteczność w jego realizacji. Normy etyczne niesprowadzalne do skuteczności tracą na znaczeniu i przestają się cieszyć szacunkiem. Mówiąc to nie chcę sugerować - a sugestia taka byłaby niedorzeczna - że skuteczność nie powinna być brana pod uwagę; ta cecha stanowi jedną z najważniejszych jakości działania politycznego. Z drugiej strony, absolutyzacja skuteczności, jaka ma niekiedy miejsce, tworzy i utrwała niedobry stan rzeczy, i na dłuższą metę prowadzi do utraty przez instytucje moralnej legitymacji.



Najbardziej jaskrawym przykładem powyższego zjawiska jest utrwalanie mafijnych struktur gospodarczych i uzasadnianie ich właśnie skutecznością. Taki argument bywa również formułowany - co stwierdzam ze zdziwieniem, a nawet osłupieniem - również przez wybitnych ekonomistów. Twierdzą oni, iż mafijna skuteczność stanowi próbę wyjścia z marazmu gospodarczego i zgromadzi doświadczenie, które później zaowocuje stabilną oraz dobrze zarządzaną gospodarką. Czy tak będzie istotnie, nie wiem. Zwracam wszelako uwagę, iż przyszły stan rzeczy - mocno hipotetyczny - nie uzasadnia jaskrawych odstępstw od etyki, jakie mają miejsce w teraźniejszości. Powiedziawszy powyższe, należy jednocześnie zaznaczyć, iż łatwych rozwiązań w takich sytuacjach nie ma, a związki między skutecznością i normami moralnymi należą do szczególnie skomplikowanych

Ostatnie zjawisko z listy zagrożeń, na które chciałbym zwrócić uwagę - i znowu, zjawisko powszechne, nie tylko polskie - to zanik poczucia wstydu. Taki proces zaobserwowano już dość dawno i podkreślono jego dalekosiężne skutki. Coraz więcej ludzi wstydzi się coraz mniej swoich zachowań niemoralnych, a poczucie wstydu przestało funkcjonować jako wewnętrzny mechanizm kontroli. Zyski, jakie wiążą się z działaniem bezwstydnym wydają się przeważać nad ewentualnymi stratami, jakie wynikać mogą z zawstydzenia. Sankcja wewnętrzna osłabła prawdopodobnie również dlatego, że przestała za nimi iść sankcja społeczna. Człowiek, który bezwstydnie korzysta z konfliktu interesów nie staje się zatem przedmiotem publicznego napiętnowania w swoim środowisku. Z podobnymi przypadkami mieliśmy do czynienia dość często w ostatnich dziesięciu latach w Polsce, a ich negatywnymi bohaterami byli ludzie należący do politycznej elity kraju.

Pora na podsumowanie. Kiedy obserwuję dzisiejszą rzeczywistość polityczną i czytam jej analizy, dochodzę do wniosku, że najważniejszą wagę przywiązuje się dzisiaj do dwóch z trzech wymienionych przeze mnie sposobów kontrolowania niemoralnych zachowań w życiu publicznym. Pierwszy to jest tworzenie jasnych reguł wewnętrznych. Niemal każda instytucja konstruuje dzisiaj swój

wewnętrzny kodeks zachowania, z którego rozlicza swoich pracowników. Jest to tendencja relatywnie nowa. Świadczy ona o tym, iż świat się partykularyzuje i że tracimy przekonanie o istnieniu oczywistych reguł wspólnych dla wszystkich instytucji i wszystkich zachowań publicznych. Drugim środkiem jest system kontrolno-neutralizujący. Jeden z wybitnych ekonomistów XX-wiecznych laureat nagrody Nobla, James Buchanan słusznie argumentował, że skoro człowiek ma skłonność do działania na rzecz interesu własnego, to skłonność ta objawia się nie tylko w sferze gospodarczej. Byłoby naiwnością twierdzenie, że jeśli człowiek działający jako przedsiębiorca na rynku będzie kierował się własnym interesem, natomiast gdy przedzierzgnie się w polityka, to zapomni o własnym interesie i będzie kierował się dobrem wspólnym. Amerykański ekonomista zaproponował właśnie taką szczególną analizę instytucji politycznych z punktu widzenia partykularyzmu grupowego. Jest ona dobrym narzędziem do tworzenia systemu przeźroczystego, czy takiego, który by ów partykularyzm minimalizował.

Zwłaszcza współczesnego dyskursu etycznego, z ksiąg i dzieł pisanych przez współczesnych znawców przedmiotu, znika natomiast trzeci w wymienionych środkach, a mianowicie krzewienie etosu republikańskiego. Uważa się, iż jest on naiwny i nierealistyczny. Co do mnie, to nie wierzę, że rola jego się już skończyła. Sądzę, że nie ma takiego systemu norm i takich sprawnie skonstruowanych instytucji, które by wytrzymały brak nawyków i cnót republikańskich.

Stan moralny instytucji politycznych jest zwykle taki, jak jest stan moralny małych instytucji i wspólnot lokalnych. Nie wyobrażam sobie żeby mogło być inaczej. Kiedy więc mówimy, że „złe się dzieje w Rzeczypospolitej”, i że następuje upadek etyki publicznej, załamanie reguł współpracy i że owe reguły stają się nieczytelne, nieprzeźroczyste, to zwykle zakładamy, że zjawiska te obejmują zarówno struktury małe jak i wielkie. Jeśli jednak ma dojść do sanacji, to zawsze zacząć się ona może od struktur lokalnych. To w nich tworzą się cnoty, reguły i nawyki, które promieniują na całą resztę. Jeżeli ich nie ma na poziomie lokalnym, to w państwie, w parlamencie, w rządzie, w sądzie najwyższym również ich nie będzie.

**Prof. dr hab. Barbara Kudrycka**

*Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku*

## *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*

### *I. Dlaczego standardy etyczne*

Nie można oczekiwać od społeczeństwa, aby akceptowało to, że jest oszukiwane, manipulowane i że środki publiczne pochodzące z podatków płyną do prywatnych kieszeni a nie na cele publiczne. Albowiem każdy przypadek nieuczciwego, a nieraz i niekompetentnego działania w samorządach odbija się na finansach tego samorządu. Znane są wyniki badań dowodzące, że każda złotówka przekazana w kopercie przy okazji nieuczciwie prowadzonego przetargu, wydawania zezwoleń i koncesji, gospodarowania nieruchomościami kosztuje społeczność lokalną jej wielokrotność. Trudno więc aby społeczności lokalne nie stawiały szczególnych wymagań jej przedstawicielom we władzach lokalnych.

Tak jak pasażerowie autobusu oczekują od kierowcy znajomości reguł ruchu drogowego i umiejętności kierowania nim, tak mieszkańcy gmin czy miast oczekują od radnych i członków zarządów, znajomości reguł wykonywania swych funkcji, a od urzędników zgodnego ze sztuką, profesjonalnego wykonywania zawodu. I tak jak dla kierowcy autobusu warunkiem bezpiecznej jazdy są przepisy ruchu drogowego, tak dla polityków i urzędników lokalnych warunkiem prawidłowego działania są standardy pożądanego postępowania. Kierowcy, lekarzowi, pilotowi czy informatykowi stawiane są specyficzne dla wykonywanych przez nich zawodów wymagania. Specyficzne dla wykonywanych funkcji i zadań wymagania stawiane są też politykom, radnym i urzędnikom. Wobec polityków wymagania te koncentrują się głównie na uczciwie wypełnianej służbie publicznej, bowiem nie zawsze politycy muszą znać się

profesjonalnie na sztuce zarządzania. Od urzędników natomiast wymaga się przede wszystkim profesjonalnego wykonywania zawodu, w którym kryteria działania nakazujące ochronę interesu publicznego i ochronę praw jednostki odgrywają znamienitą rolę.

Aby więc bezpiecznie zarządzać sprawami wspólnoty lokalnej należy skodyfikować standardy postępowania zarówno dla radnych i urzędników tak, aby odpowiadały one oczekiwaniom społeczeństwa. Inaczej też należy je formułować wobec radnych, inaczej wobec urzędników samorządowych. Należy jednak pamiętać, że standardy postępowania dla urzędników i radnych przekraczają wymiar zwykłych wymagań stawianych zwykłemu członkowi społeczeństwa. Uzasadnienie dla tych wymagań wynika z charakteru służby publicznej i wypełnianych przez urzędników zadań, które zgodnie z teorią powiernictwa oraz mechanizmami wyborów politycznych tworzą podstawowe instrumentarium sprawowania władzy opartej na zaufaniu publicznym.

Wobec funkcjonariuszy publicznych, a szczególnie wobec polityków społeczeństwo stawia więc wymagania daleko wychodzące poza zwykle wymagania działań zgodnych z prawem. Wysokie standardy dotyczące postępowania, w szczególności polityków są specyficzne tylko dla nich, wynikają z funkcji które realizują i nie są wiążące dla innych. Można mówić też o etosie profesjonalnego wykonywania zawodu przez urzędników, gdy stawia się im dodatkowe wymagania. Dlatego też pomimo, że znajdujemy wspólne standardy dla urzędników i radnych, to jednak ze względu na różniące ich funkcje i zadania, poszukiwać ich należy w odmiennej treściowo i formalnie regulacji.

Badania opinii publicznej w Polsce wykazują, że w dzisiejszych czasach obywatele mają ograniczone zaufanie do wybranych przez siebie polityków i mianowanych urzędników. Z kolei badania Banku Światowego dowodzą, że podczas reform i przekształceń ustrojowo-organizacyjnych wzrastają możliwości i okoliczności dla działań bezprawnych i korupcyjnych. Z kolei często opisywane w mass-mediach przykłady konfliktu interesów powodują, że zjawisko wykorzystywania funkcji i stanowisk dla prywatnych korzyści finansowych i osobistych staje się problemem społecznym. W tej

sytuacji mass-media i społeczeństwo coraz uważniej przyglądają się politykom, czy nie wykorzystują reorganizacji, zmian i przekształceń dla osobistych, lub partyjnych celów.

Przedsięwzięcia podjęte przez inne kraje i organizacje zrzeszające kraje takie jak ONZ, OECD, Unia Europejska dowodzą wypracowywania nowych form i metod przeciwdziałania korupcji, m.in. poprzez popularyzację kodeksów etycznych. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy uchwalił projekt Kodeksu etycznego wybieralnych członków władz lokalnych i regionalnych (Code of Conduct for the Political Integrity of Local and Regional Elected Representatives). W interesie Polski jest więc przyłączenie się do tej międzynarodowej tendencji.

W obecnie obowiązującym ustawodawstwie samorządowym znajdują się rozwiązania eliminujące konflikt interesów. Dotyczą one zarówno radnych jak i pracowników samorządowych. Jednak zawarte są one w zróżnicowanych aktach prawnych o różnej mocy prawnej. Nie ma natomiast jednolitego katalogu obowiązków dotyczących radnych i członków zarządów zawierających treści etyczne, analogicznie do Zasad Etyki Poselskiej oraz katalogu obowiązku dotyczącego pracowników samorządowych analogicznie do wartości dotyczących urzędników służby cywilnej a uregulowanych w art. 153 Konstytucji RP oraz katalogu obowiązków uregulowanych w ustawie o służbie cywilnej z 17.12.1998.

W obecnie obowiązującej ustawowej regulacji samorządowej konstrukcje prawne mające na celu wyeliminowanie zachowań nieetycznych z zasady opierają się na założeniu ułomnej penalizacji. Poza tym, że stosowanie sankcji na ich podstawie jest mało czytelne to również brak jest instytucji, które dawałyby oparcie do propagowania postaw etycznych, konfrontowania ich z opinią społeczną oraz mechanizm na bieżąco prowadzonej analizy słabości organizacyjno - proceduralnych. W dużej części obowiązkowi, zakazom i ograniczeniom o charakterze etycznym dotyczącym radnych i członków zarządów ustawy nawet nie podporządkowują sankcji za ich naruszenie, co stwarza wrażenie sztuczności przepisów, które mimo że obowiązują - nie są egzekwowane.

W tej sytuacji standardy etyczne oraz tryb ich sankcjonowania mogą być regulowane w statutach i regulaminach działania rad.

Moim zdaniem można tutaj w zgodzie z przepisami przewidywać odpowiedzialność regulaminową radnych analogicznie do odpowiedzialności stosowanej wobec posłów i senatorów. Odpowiedzialność taką wprowadziła już Rada Miasta Krakowa czy też Wrocławia. Natomiast obowiązki urzędników samorządowych mogą być regulowane w regulaminach pracy urzędów, a za ich nieprzestrzeganie należy stosować odpowiedzialność dyscyplinarną i porządkową, łącznie z wydaleniem z pracy lub rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Już od Hammurabiego, Mojżesza i Hipokratesa szeroko akceptowana jest teoria, że łatwiej jest prawidłowo postępować, jeśli każdy wie, jakiego postępowania się od niego oczekuje. Ważne jest więc, iż w przygotowywanych katalogach standardów etycznego postępowania radnych czy też obowiązków etycznych urzędników należy nie tylko jasno zapisać reguły ale też podać wykładnię dla ich właściwego stosowania ze wskazaniem na ograniczenia, szczególne wyłączenia od zasady czy też pozwalające ją lepiej zrozumieć. Dlatego w komentarzu do katalogu standardów etycznych nie chodzi tylko o sformułowanie Vademecum obowiązujących radnych lub urzędników przepisów prawnych oraz wskazań, które czyny dokonywane przy realizacji obowiązków służbowych mogą stanowić przestępstwa przewidziane w kodeksie karnym. Chodzi w nim również o wyjaśnienie na czym polega i jak można zapewnić w praktyce takie postępowanie, jak np.: godne reprezentowanie rady, lojalność wobec jej prac, wstrzeźliwość w wypowiedaniu poglądów na temat organów samorządowych i innych radnych, wysokiej jakości stosunki z otoczeniem, zdyscyplinowanie posiedzeń rady, zarządu, komisji, nie korzystanie ze środków publicznych dla prywatnych lub partyjnych korzyści, itd. oraz jak należy rozumieć przypadki niewłaściwego postępowania takie jak np. nepotyzm, wyrafinowane poniżanie innych, pogarda, buta, fanatyzm, nielojalność, inercja, bezczynność, itd.

Ważne jest też, by każdy, kto chce pełnić lub pełni funkcję publiczną lub zajmuje stanowisko w urzędzie miał szansę zapoznania się z tymi standardami i poprzez podpisanie ich zobowiązał się do ich przestrzegania. Standardy etyczne mają charakter umowny albowiem wszystkie reguły zawierające treści etyczne mogą mieć

tylko charakter umowny. Tylko wtedy stają się one obowiązujące, jeśli radny przyjmując funkcję lub urzędnik przyjmując stanowisko dobrowolnie zgodzą się na ich przestrzeganie jednocześnie godząc się z możliwością stosowania sankcji za ich naruszenia. Przyjęcie na siebie odpowiedzialności za przestrzeganie standardów etycznych w momencie objęcia funkcji lub stanowiska jest jak przyjęcie odpowiedzialności za wychowanie przyszłych dzieci w momencie zawarcia małżeństwa. Jeśli ktoś nie chce mieć żony czy dzieci, nie musi zawierać małżeństwa. Jeśli ktoś nie chce działać w interesie wspólnoty lokalnej nie musi iść do służby publicznej.

## II. Czy standardy etyczne są skuteczne?

Formułowanie obowiązków etycznych, czy to w kodeksach etycznych radnych i urzędników, w ustawach, czy też w statutach lub regulaminach pracy nie jest potrzebne, jeśli stanowić ma jedynie zbiór pięknie brzmiących haseł, lub pobożnych życzeń. Niebezpieczeństwo bowiem jest takie, że obowiązki te wykorzystywane będą do doraźnych celów politycznych, aby uwiarygodnić „dobre”, „etyczne” intencje polityków. W rzeczywistości jednak mogą być jedynie zasłoną dla zachowań bezprawnych lub nieetycznych i cynicznego wykorzystywania ich do „etycznego korumpowania się”. Partie opozycyjne wykorzystują poszczególne przypadki konfliktu interesów w celu zmniejszenia poparcia społecznego dla rządzących koalicji. Samoograniczenie się poprzez formułowanie standardów etycznego postępowania może mieć jednak charakter pozorny, zmierzający tylko do wytrącenia broni z rąk opozycji do łatwej krytyki. Jednak takie działania czas szybko weryfikuje i później dużo jest trudniej odbudować zaufanie społeczne utracone poprzez pozorne i sztuczne przedsięwzięcia.

Dlatego formułowanie obowiązków etycznych ma sens tylko wówczas, gdy związane jest z konsekwentnym stosowaniem odpowiedzialności za ich naruszenia. I praktyczne egzekwowanie tych standardów jest kryterium weryfikacyjnym wykazującym, czy przedsięwzięcia związane z etycznym administrowaniem mają charakter prawdziwy, czy tylko pozorny. Jeśli standardy etyczne są egzekwo-

wane, dopiero wówczas pełnią funkcję dyscyplinującą i kontrolną a także stymulującą i prewencyjną. W przeciwnym razie są przedmiotem żartów i tylko pogłębiają kryzys zaufania do organów publicznych.

Zatem standardy etyczne są konieczne ale same nie są skuteczne w zmniejszaniu działań nieetycznych. Skuteczne mogą stać się wówczas, gdy powiązane będą z edukacją i szkoleniami budującymi wrażliwość etyczną oraz wskazującymi na ekonomiczne, społeczne i prawne skutki działań nieetycznych. Szkolenia takie potrzebne są w szczególności kadrze kierowniczej administracji samorządowej, a także radnym.

Standardom etycznym powinny towarzyszyć również inne przedsięwzięcia organizacyjno-instytucjonalne i proceduralne mające na celu ochronę etycznego administrowania sprawami publicznymi. A więc potrzebne są takie inicjatywy instytucjonalno-organizacyjne które dowiodą, że dana organizacja oparta jest również na wartościach etycznego zarządzania i etycznej organizacji pracy, eliminując - poprzez procedury i nowe struktury - okoliczności sprzyjające nieetycznym działaniom. Do tego potrzebne jest m.in. dokonywanie stałej analizy słabości organizacyjno - proceduralnych, zapewnianie coraz większej transparentności i jawności działaniom publicznym, motywacyjne systemy realizacji kariery zawodowej, kontrola wewnętrzna i zewnętrzna rzetelnie analizująca wszelkie skargi, opinie i postulaty.

Jeśli więc dąży się do rzeczywistej poprawy poziomu etycznego pełnionej służby publicznej, zapisanie standardów administrowania na papierze jest tylko jednym z wielu koniecznych przedsięwzięć uzasadniających te dążenia. Albowiem sformułowanie obowiązków etycznych w ustawach i regulaminach pracy nie jest i nie może być celem samym w sobie. Standardy te są jedynie instrumentem do ograniczania działań nieuczciwych, i tylko wspólnie z innymi przedsięwzięciami edukacyjno - dyscyplinującymi oraz strukturalno - proceduralnymi budować mogą zaufanie do mechanizmów i instytucji demokratycznego państwa. A samo sformułowanie nawet najpiękniej brzmiących standardów etycznych nie podniesie morale społeczeństwa, radnych czy też urzędników samorządowych.

### III. Czy standardy etyczne ograniczają wolność wyboru?

Standardy etyczne stanowią mapę, która służyć ma znalezieniu drogi pożądanego postępowania. Nie ograniczają więc wolności dokonywania wyborów publicznych a wskazują jedynie w jaki sposób i w jakim stylu wybory te muszą być dokonywane. Nie podpowiadają więc, jakiej treści rozstrzygnięcie należy wybrać w danej sytuacji, lecz wskazują, jaką drogą można dojść do najbardziej słusznego dla danej sprawy rozstrzygnięcia. Standardy etyczne są więc jak słupy graniczne, które informują a jednocześnie stanowią ostrzeżenie, że na drodze podejmowanych wyborów są pewne granice i uświadamiają, że tych granic przekraczać nie wolno. Ostrzegają też, że każde przekroczenie tych granic pociąga za sobą ryzyko poniesienia karnej, porządkowej i dyscyplinarnej odpowiedzialności. Dopóty, dopóki poruszasz się zgodnie z mapą przyjętych standardów etycznych, idziesz właściwą drogą, gdy zboczysz z niej, znajdziesz się w innym świecie. Znajdziesz się w świecie korupcji, manipulacji, nieuczciwości, gdzie takie czyny jak zdrada, nepotyzm, ujawnienie tajemnicy służbowej dla własnej korzyści, korzystanie z mienia publicznego do celów partyjnych lub prywatnych, buta, cynizm i arogancja dominują. Oczywiście w świecie korupcji istnieją również wspólne reguły gry, istnieje tu wzajemna solidarność, odwzajemniana wdzięczność, oraz ochrona wspólnej tajemnicy. Nie zawsze jest to świat prymitywnych morderców i pospolitych złodziei, częściej świat ludzi w garniturach, pracujących w białych rękawiczkach o wysokim wskaźniku inteligencji. Dla nich odwoływanie się do wysokich standardów etycznych jest naiwnością i nieosiągalnym idealizmem.

Wielu moralistów i filozofów podkreśla, że poziom etyczny społeczeństwa w zasadzie pozostaje niezmienny, bez względu na upływające wieki. Są w nim przestępcy i osoby, których konsekwencje i kary za naruszenia prawa nie odstraszą. Nie skłonią więc ich do innego postępowania również standardy etyczne. Dlatego adresatem standardów etycznych są głównie ci, którzy przystąpili do służby publicznej w imię szlachetnych intencji i z czystych pobudek. Zgodnie z zasadą, że władza korumpuje również oni poddawani są

wielu pokusom wykorzystywania jej do własnych interesów. Chodzi więc o to, aby jak najszerzej eliminować te pokusy i budować przeświadczenie o wartości etycznego postępowania nagradzając i promując nie tylko sprawnych i skutecznych ale również uczciwych i grających fair play.

Problem powstaje też wówczas, gdy działania nieetyczne, chociaż podejmowane w granicach prawa stają się rozpowszechnianym i coraz szerzej akceptowanym obyczajem. Rodzi to fikcyjne poczucie uzasadnienia dla działań nieetycznych, pozorne przekonanie o słuszności i społecznej ich akceptacji. Przyznanie sobie nad wyraz wysokich pensji i diet, jeśli ustalono je tak w sąsiedniej gminie, usprawiedliwia nieraz złą praktyka i obyczaj. Gdy nie ma standardów wyznaczających reguły dobrych obyczajów, złe obyczaje mogą się upowszechniać i wzajemnie usprawiedliwiać. Standardy etyczne są więc instrumentem kształtowania dobrych obyczajów w praktyce, obyczajów dobrej roboty, obyczajów pożądanego postępowania, obyczajów akceptowanych i popieranych przez społeczeństwo. Standardy te pokazując idealny model pożądanego działania, wskazują na kierunek postępowania, który zawsze w ostatecznym rachunku przynosi korzyści. Nieraz przeszkadza skuteczności czy sprawności działań, ale ostatecznie zawsze prowadzi do korzyści indywidualnych i zbiorowych, nawet, jeśli są niedostrzegane w wymiarze skutków krótkoterminowych. Korzyści te wynikają ze zbudowania autorytetu własnego i organu który się reprezentuje. Autorytet rodzi zaufanie i daje społeczne nadzieje realizacji wspólnych celów. Cele wówczas nie są przeciwstawne, nie ma „my” i „oni”, Nie na agresji i konflikcie układają się wówczas relacje między władzą a jej poddany-  
mi, , lecz na opartym na zaufaniu

Partnerstwie, gdzie wspólnoty i władze lokalne realizują wspólne cele oparte na tych samych wartościach i standardach.

Standardy etyczne w wymiarze funkcjonalnym stanowią też słupy graniczne na drodze stawiania pytań, dyskusowania i identyfikowania wątpliwości etycznych oraz poszukiwania najbardziej przekonującego rozwiązania w każdej sprawie publicznej. Pozwalają one każdemu bronić, głosić i uzasadniać swoje poglądy w imię prawdy do której jest przekonany zobowiązując jednocześnie do bycia

otwartym na zmianę stanowiska wobec racjonalnej argumentacji innych. Standardy etyczne są więc jak mapy postępowania dla funkcjonariuszy publicznych wskazujące im drogę dochodzenia do najszlachetniejszych wyborów, które później najszerszej zaakceptuje społeczność lokalna. W ten sposób służą też budowaniu zaufania publicznego do samych funkcjonariuszy publicznych i organów, które personifikują. Praktyka życia publicznego jest bardzo zróżnicowana i różne zachowania są w niej możliwe. Stosowanie obowiązków etycznych w życiu publicznym powinno więc pomagać jego funkcjonariuszom w znalezieniu właściwej drogi oraz w identyfikowaniu tych, którzy z niej zoczyli.

#### IV. Prawo a standardy etyczne?

Prawo pojawia się wówczas, gdy powstają jakieś problemy społeczne, albo gdy w odczuciu społecznym rażąco naruszany jest interes publiczny. Prawo nie jest potrzebne wówczas, gdy wszyscy zachowują się przyzwoicie. Ważne jest więc, by fundamentem porządku prawnego obowiązującego w danym państwie był porządek etyczny obowiązujący w społeczeństwie tak, aby nie można było mówić o prawie niemoralnym w punkcie wyjścia.

W państwie praworządnym społeczeństwo powinno być też przekonane, że wszystkie luki prawne pozwalające na wykorzystywanie dobra publicznego do interesów prywatnych są priorytetowo eliminowane. I wszędzie tam, gdzie są słabe miejsca w prawie pozwalające na jego wykorzystywanie, należy szybko reagować legislacyjnie i tworzyć takie przepisy, które ograniczają podobne zjawiska. Oczywiście ustawy winny być tworzone finezyjnie i każdy problem nimi regulowany wymaga stosownych, rozważnie proponowanych przepisów, a nie łatwych, unifikacyjnych rozwiązań.

Pierwszym i podstawowym warunkiem etycznego postępowania jest więc przestrzeganie prawa i nie wykorzystywanie luk prawnych do własnych interesów. Prawo jest ułomne. Nieraz przez beztroskę ustawodawcy, nieraz przez roztargnienie pozostawione są luki, które mogą być na różne sposoby wykorzystywane. Sytuacja w której ustawodawca wcześniej określił górne granice diet radnych

w powiatach i województwach a zapomniał to zrobić z radnymi gmin jest charakterystycznym przykładem takiej luki. Luki, które dopuszczają do wykorzystywania prawa przez funkcjonariuszy publicznych, jeśli nie są priorytetowo eliminowane przez ustawodawcę, mogą być eliminowane przez jednostki samorządowe, jeśli ich dotyczą.

Zapisanie standardów w statutach czy regulaminach jest tworzeniem prawa wewnątrznie obowiązującego radnych i urzędników w danej jednostce samorządowej. Do tworzenia przepisów zwierających treści etyczne potrzebne jest jednak znalezienie możliwie wysokiego konsensusu dla pewnych przekonań moralnych. Etyczny fundament dla reguł pożądanego postępowania radnych i urzędników samorządowych można znaleźć w preambule i wartościach Konstytucji RP, gdzie wpisane jest dążenie do prawdy, dobra i piękna. Jest też inna, dodatkowa podstawa, która może być platformą, na której różne poglądy mogą się spotkać. Jest to pojęcie „dobra wspólnego”, na rzecz którego zarówno radni jak i urzędnicy roztropnie muszą pracować. W takim ujęciu jest miejsce na konsensus polityczny i pluralizm moralny, rozumiane nie jako nihilizm moralny lub relatywizm moralny. Nie chodzi więc o akceptację „moralnych inaczej” czy też „uczciwych inaczej”, lecz stworzenie wspólnej płaszczyzny, gdzie wartości religii chrześcijańskiej spotykają się z wartościami moralności świeckiej.

W obecnych czasach truizmem jest powtarzanie, że przy stosowaniu prawa, w żadnych okolicznościach nie można dawać przewagi normom etycznym nad prawnymi, bowiem wówczas porządek prawny państwa jest podważany i rodzi to niebezpieczeństwo, że wdrażanie wartości etycznych jednej grupy społecznej (partii politycznej, religii, grup zawodowych) będzie naruszało wartości, które bliskie są innym partiom, religiom, zawodom. Dlatego w sytuacjach, gdy rodzą się podejrzenia o niezgodności norm prawnych z etycznymi, najpierw należy poszukiwać rozwiązania tych dylematów w konstytucyjnych wartościach państwa prawnego. Dopiero zaś później, szczególnie w sferze uznania polityków, gdy dokonywane są wybory dotyczące alokacji funduszy publicznych, a prawo ograniczoną spełnia w tym rolę, należy uwzględnić zasady podejmowania rozstrzygnięć takie, które pozwalają podjąć rozstrzygnięcie najbardziej

szusze, najbardziej optymalne z możliwych. Wówczas takie działanie nietrudno będzie uzasadnić i usprawiedliwić przed dziennikarzami i mieszkańcami, natomiast dziennikarzom i mieszkańcom trudniej będzie sformułować zarzut o nieetyczne postępowanie.

## V. Odpowiedzialność radnych i urzędników

Porównanie rodzajów odpowiedzialności, której podlegają radni i urzędnicy samorządowi ilustruje poniższa tabela. Nie uwzględnia ona członków zarządów, bowiem do dziś uczeni i praktycy nie mogą się zdecydować, czy należy ich zaliczać do korpusu urzędników czy też polityków. Z tabeli wynika, że radni nie ponoszą odpowiedzialności administracyjnej, a ich odpowiedzialność przed organami rady jest również ograniczona. Porównując rodzaje odpowiedzialności radnych i parlamentarzystów należy podkreślić, iż parlamentarzyści odpowiadają za postępowanie nieetyczne przed Komisją Etyki, podczas, gdy radni zasadniczo takiej odpowiedzialności nie ponoszą. Również odpowiedzialność polityczna radnych jest ograniczona, gdy członkowie tej samej partii politycznej w imię fałszywie pojętej lojalności nie stosują sankcji wewnątrz-organizacyjnych wobec ich nieetycznych kolegów partyjnych.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ RADNYCH	ODPOWIEDZIALNOŚĆ URZĘDNIKÓW
Polityczna (wewnątrz-organizacyjna, przed organami partii, której radny jest członkiem)	Profesjonalna (przed organami stowarzyszenia profesjonalnego lub samorządu zawodowego którego urzędnik jest członkiem)
Prawna: Karna	Prawna: Karna Materialna Administracyjna Porządkowa (przed służbowym zwierzchnikiem) Dyscyplinarna (przed komisją dyscyplinarną)
Spoleczna (przed wyborcami) Moralna (przed własnym sumieniem)	Spoleczna (przed opinią publiczną) Moralna (przed własnym sumieniem)

Tabela dowodzi również, że obecnie więcej rodzajów odpowiedzialności można zastosować wobec urzędnika niż wobec radnego. Sytuacja taka sprzeczna jest z zasadą, wedle której poziom odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych wzrasta wraz z zajmowaniem wyższych stanowisk. Skoro więc wraz z zajmowaniem wyższych stanowisk wzrasta zakres i ciężar gatunkowy realizowanych zadań, rośnie liczba adresatów tych działań oraz ich skutki społeczne, a nie da się ukryć, że radni i członkowie zarządów wpływają na treść uchwał adresowanych do szerszego kręgu adresatów niż decyzje administracyjne, (również waga spraw rozstrzyganych na posiedzeniach rady ma nie mniejsze znaczenie niż waga indywidualnych spraw administracyjnych), to można oczekiwać, że zakres i ciężar odpowiedzialności, jaką ponoszą radni i członkowie zarządów, również będzie szersza. Szerszej rodzajowo odpowiedzialności można poszukiwać zarówno w zwiększaniu rodzajów odpowiedzialności prawnej radnych, jak też w formułowaniu odpowiedzialności wewnętrznej przed powoływanymi przez rady komisjami etycznymi. Można również poszukiwać bardziej adekwatnych do indywidualnych czynów radnych form odpowiedzialności stosowanej przez wyborców.

Wydaje się, że obecnie konsekwentne stosowanie odpowiedzialności za naruszenie standardów etycznych jest najbardziej potrzebne samemu środowisku samorządowemu, gdzie jest wielu oddanych służbie publicznej ludzi. Dlatego w interesie środowiska samorządowego, jest przekonanie społeczeństwa i wspólnot lokalnych, że samo dąży do zmiany tej sytuacji poprzez konsekwentne samooczyszczanie się oraz wdrażanie środków i instrumentów eliminowania nieprawidłowych zachowań. Przykłady wdrażania takich działań widoczne są już w Krakowie, Wrocławiu czy w Piotrkowie Trybunalskim. Pamiętać jednak należy, że wszelkie instytucjonalno-organizacyjne rozwiązania nie przekonają społeczności lokalnych, tak jak przekona je wydalenie ze służby tych osób, wobec których pojawiają się uzasadnione podejrzenia o nieuczciwe postępowanie. Tylko wówczas zbudujemy autorytet dla działań publicznych, gdy udowodnimy codziennym działaniem, że wymóg praworządności i etycz-

negu postępowania obowiązuje przede wszystkim rządzących. Uregulowanie katalogu standardów etycznego postępowania z zagwarantowaniem możliwości ich skutecznego egzekwowania niejako wymusza takie działania. Dlatego standardy etyczne są najważniejszym instrumentem, od którego można i należy zaczynać wszelkie działania wzmacniające polityczny i etyczny autorytet władz lokalnych. Fałszywie pojęta solidarność zawodowa, uzasadniająca twierdzenie, że Polska należy do „koleśków” lub TKM jest sprzeczna z etosem służby. Bowiem każdy przypadek nieuczciwego postępowania ujawniony przez prasę, dowiedzie, że wcześniej nie poradzili sobie z nim zwierzchnicy i przełożeni. Dowiedzie też nienależytej ich staranności w sprawowaniu nadzoru nad sprawami im powierzonymi. I wówczas społeczeństwo obarczy odpowiedzialnością nie tylko tego, kto dopuścił się nieuczciwego postępowania, ale również partię polityczną, koalicję rządzącą, radę czy też kierownictwo urzędu. A ostateczny wyraz znajdzie to w wynikach poparcia społecznego i preferencjach wyborców oczekujących na takiego lidera jak Jorg Haider, który zna odpowiedzi na wszystkie pytania i wie, jak zrobić ze wszystkimi porządek.

**Dr Czesława Rudzka-Lorentz**

*Dyrektor Departamentu Samorządu Terytorialnego  
Najwyższej Izby Kontroli*

### *Etyka w działaniach administracji samorządowej w świetle doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli*

Wprawdzie jako ekonomista i nauczyciel mam swoje wyobrażenie o etyce, ale jest ono takie dość popularne, może nie populistyczne, ale na pewno nie tak zdyscyplinowane i nie tak naukowe jak tu dziś prezentowano. Wydaje mi się jednak, że parę uwag na temat różnego typu działań, które mogą sprzyjać poprawie etyki w pracy administracji samorządowej, w świetle doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli warto też sformułować.

Pierwsza sprawa, o której chciałabym powiedzieć to podzielić się natrętnie wracającym do mnie momentem z początku stanu wojennego, kiedy była wielka powódź w okolicach Płocka i kiedy, po tej powodzi, upubliczniono informację o tym, że dzielący pomoc dla powodzian ukradli buty. Na pytanie co się stało, dlaczego tak się zachowali, powiedzieli: bo nam się nie przelewa. Nigdy tego nie zapomnę, zawsze to wraca do mnie jako zachowanie urzędników publicznych, którego wytłumaczyć nie sposób w żadnych kategoriach. I zastanawiam się teraz, analizując wyniki kontroli Najwyższej Izby, dlaczego ludzie mogą działać w taki sposób tak długo, nie ponosząc żadnych skutków swoich działań, nie będąc napiętnowanymi przez własne środowiska. Przecież nikt z nas nie działa w izolacji szczególnie w organach, które mają z natury rzeczy charakter kolegialny. Przecież nikt z nas nie działa w próżni, jesteśmy w społecznościach lokalnych, które patrzą, które obserwują, które czegoś oczekują, które mogą swoje opinie o naszej pracy wyrażać.

Kiedy czytam wyniki kontroli po skardze, ale po skardze, która przyszła do NIK późno bo jej wyniki dotyczą władzy, która



już nie działa, trudno mi niektóre rzeczy zrozumieć. Kontrola potwierdziła, że fatalnie dysponowano dotacjami celowymi i środkami budżetowymi w gminie, że nie przestrzegano ustawy o rachunkowości, nierzetelnie ewidencjonowano i sprawozdawano o wydatkach, o dochodach, że niezgodnie z ustawą o samorządzie Rada Gminy, oprócz diet dla Radnych, ustanowiła również diety dla członków Zarządu, członków Komisji, sołtysów oraz zaproszonych gości. Kiedy mówimy o etyce władz lokalnych, czy funkcjonariuszy publicznych działających w samorządach, wydaje mi się, że sprawą najważniejszą jest żebyśmy nauczyli się przeciwdziałać takim zachowaniom, żebyśmy nauczyli się w porę w to wkraczać. Przecież jest to możliwe.

Kiedy rozpoczynała się reforma samorządowa w 1990 r., kiedy jeszcze byłam bardzo wielką entuzjastką nowego - właściwie nie nowego, bo reaktywowanego - rozwiązania ustrojowego, jakim był samorząd gminny, pamiętam mój wielki zawód, graniczący prawie z rozpaczą, kiedy okazało się, że jeden z moich politycznych idoli, działający dla reaktywowania samorządu, był wymieniony przez publikacje prasowe jako ktoś, kto za pośrednictwem teścia kupił dobrą działkę. To są sprawy, które pozostawiają osad. Przecież to jest do opanowania, my na to mamy wpływ. Obserwujemy jednak bierność, zgadzanie się na tego typu wynaturzenia we władzach samorządowych.

Widzę możliwość przeciwdziałania poprzez kształtowanie sumień, o których mówił ksiądz profesor Kłoczowski, poprzez kształtowanie postaw, poprzez stawianie kadrom, które działają w samorządach terytorialnych, wysokich wymagań - nie tylko moralnych, choć one są niezwykle ważne, ale i kwalifikacyjnych. Jest to jakaś możliwość oddziaływania na to, co będzie się we władzach samorządowych działo.

Myślę, że wpływ na to jakie będą władze samorządowe, poza właśnie etyczno - moralno - prawnymi podstawami, bardzo ważna jest również kontrola. Jest to o tyle niesympatyczne narzędzie, że ma charakter kija, w przeciwieństwie do marchewki, która ma pobudzać niejako dobre motywacje w ludziach. Kontrola i jej efekty mają jakby przypominać o tym, że wszelkie nieprawidłowości w dzia-

laniu, odstępstwa od norm, zarówno zapisanych w prawie jak i innych, będą w jakiś sposób upublicznione, ocenione i będą musiały być wzięte pod uwagę. Jeśli już nie dla naprawienia szkód powstałych wcześniej, to przynajmniej w działalności na przyszłość.

Wydaje mi się, że cały system kontroli państwowej może tu przeciwdziałać niektórym zachowaniom, które mieszczą się w granicach prawa, ale na pewno uznamy je za działania nie mieszczące się w normach etycznych. My często zresztą spotykamy się w naszych kontrolach z takimi ocenami pisanymi w wystąpieniach pokontrolnych, że nie naruszono prawa, ale Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia to z punktu widzenia np. rzetelności. Ta rzetelność, która jest jednym z kryteriów, według których oceniamy działalność kontrolowanej instytucji, jest najbliższa sferze rozważań o etyce funkcjonariuszy publicznych. Pamiętam takie zdarzenie, kiedy podczas posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeden z ministrów oburzył się, że zarzuciliśmy mu, że nie renegecjował umów z firmami zarządzającymi funduszami inwestycyjnymi, które opiewały na zarządzanie spółkami, a były realizowane w zakresie o wiele mniejszym niż przewidywano i że należało w związku z tym w interesie państwa ograniczyć wynagrodzenie tych firm.

I tu nie było właściwie ze strony ministra żadnych uwag do tego stwierdzenia. Ale oburzenie wywołała nasza uwaga, że było to działanie nierzetelne. Pełniąc wysoką funkcję publiczną osoba ta zaniechała troski o interes publiczny, o interes państwa, o to, żeby nie wypłacać tych bająskich wynagrodzeń firmom zarządzającym Narodowymi Funduszami Inwestycyjnymi w sytuacji, kiedy one nie świadczyły pracy za te wynagrodzenia w odpowiedniej ilości czy jakości. Jednak zarzut nierzetelności działania spotkał się z ostrym protestem.

Oceniamy działania wielu urzędników i funkcjonariuszy publicznych, wreszcie samych instytucji publicznych z punktu widzenia legalności. Jest to kryterium tylko pozornie najprostsze do stosowania i takie, które nie ma związku z ową etyką zachowań urzędniczych.

Nasz system prawny jest bowiem dziurawy, niekonsekwentny, niepełny, a już plagą jest stwierdzane w naszych kontrolach niewydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Brak aktów wy-

konawczych uniemożliwia w pewnych przypadkach prawidłową realizację zadań przez wiele instytucji. To właśnie prowadzi do podejmowania działań bez podstawy prawnej. Przytoczę tu kolejny przykład, czy to było etyczne czy nieetyczne, kiedy z ustawy prawa materialnego i z ustawy budżetowej wynikało, że należy w danym roku wydać środki na bardzo ważny społecznie cel i przez kilka miesięcy tegoż roku, brakowało rozporządzenia wykonawczego, które by umożliwiło uruchomienie tych pieniędzy. Ludzie odpowiedzialni za to zadanie zaryzykowali, zawarli umowę przed wydaniem rozporządzenia, rozporządzenie ukazało się jeszcze dużo, dużo później, więc co Najwyższa Izba Kontroli mogła w tym momencie zrobić? Nie mogła nic innego, jak stwierdzić nielegalność działania. To doprowadziło do zdjęcia ze stanowiska osoby, która tak postanowiła. Cały czas rozważam dylemat, czy ona się zachowała etycznie, choć niezgodnie z prawem czy nieetycznie. To był interes wielu, wielu ludzi, którym można było pomóc. Więc, jak widać, kryteria, nawet kryteria legalności, pozornie takie jasne, nie zawsze dają się łatwo stosować i nie zawsze z wielką pewnością co do racji możemy powiedzieć o czyimś działaniu, że było nieetyczne, a musimy niestety powiedzieć, że było nielegalne.

Mówimy o tym, że poprawie jakości funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego władz, służy kontrola polityczna. I tak do niedawna mnie się też wydawało. Pierwsze lata reaktywowanego samorządu pokazywały, że to rzeczywiście jest obserwacja działania tych władz po to, żebyśmy wiedzieli na kogo w przyszłości głosować i w tym sensie ta kontrola polityczna była pewnym elementem nacisku, prostującym „ścieżki” naszych urzędników. Teraz, kiedy odbieram różne sygnały właśnie ze strony społeczności lokalnych, władz samorządowych - czasem to są przedstawiciele Zarządu Gminy czy Powiatu, czasem to są przedstawiciele organu uchwałodawczego - zaczynam mieć wątpliwość czy ta kontrola polityczna rzeczywiście w każdym przypadku sprzyja temu prostowaniu ścieżek. Bo jeżeli radny, który jest w grupie opozycyjnej, nie może uzyskać od zarządu informacji, która jest podstawą do wydania dobrej, rozsądnej, racjonalnej decyzji, a robi się wszystko żeby mu tej informacji nie dać, w każdym razie nie dać w porę, to coś zawodzi w kon-

trolu politycznej. Jeżeli mi się sygnalizuje, że jakiś wojewoda znacznie później powiadamia gminę czy powiat o możliwościach uzyskania środków, jeżeli te gminy czy powiaty są kierowane przez inną opcję polityczną to tu też zaczynam mieć poważne wątpliwości czy ta kontrola polityczna idzie w dobrą stronę i czy czyni dobro czy zło.

Prowadzi to do upolitycznienia samorządów w takim stopniu, że właściwie pewne decyzje nie będą nawet podejmowane pod kątem oceny czy nas wybiorą na następną kadencję czy nie, ale czy wypełnimy oczekiwania tych, których mamy na pewno za sobą. Mamy tu do czynienia z kontrolą polityczną, która idzie w nie najlepszym kierunku.

Wydaje mi się, że skutecznym elementem tej kontroli jest kontrola społeczna, która wychwytuje owe nieprawidłowości. To kontrola społeczna sprawowana przez indywidualnych członków społeczności lokalnych, przez media lokalne, przez grupy, stowarzyszenia i różne organizacje społeczne, które działają w interesie społeczności lokalnej, a które potrafią w porę uczulić na pewne sprawy, które mogą być przesądzone niezgodnie z etyką, oczekiwaniami, czy z najpilniejszymi potrzebami ludzi.

Jeśli chodzi o rolę kontroli państwowej, to w odniesieniu do samorządu terytorialnego, że największą rolę pełnią Najwyższa Izba Kontroli i Regionalne Izby Obrachunkowe. Czy one mogą wpływać na ograniczenie nieetycznych czy korupcyjnych zachowań? Jedna i druga kontrola, poprzez wskazywanie nieprawidłowości działania, może sygnalizować i działać prewencyjnie, może przestrzegać. Jeżeli znowu będą tego typu nieprawidłowości to ktoś poniesie za to konsekwencje, to odpowie za naruszenie dyscypliny budżetowej, sprawy będą nagłośnione, co popsuje wizerunek u wyborców. W tym sensie odpowiedź jest na pewno pozytywna. Działa to jednak w charakterze przysłowiowego kija, nie ma tu nic z zachęty, nie ma tu nic z tej pozytywnej stymulacji do zachowań etycznych. Ujawnianie wielu nieprawidłowości, przynajmniej w wynikach Najwyższej Izby Kontroli jest działaniem prewencyjnym kontroli państwowej.

Jeśli chodzi o Regionalne Izby Obrachunkowe, to one mają jeszcze szerszą rolę, jeszcze więcej do spełnienia, ponieważ ich kon-

trola, szczególnie weryfikowanie projektów budżetów i uchwał dotyczących spraw finansowych, sprawozdań finansowych, sprawozdań z wykonania budżetu jest prowadzona na bieżąco. Jeżeli tylko da się z tych dokumentów wyczytać jakieś niemerytoryczne przesłanki do podejmowania decyzji czy jakieś nieprawidłowości, to znacznie wcześniej można po prostu te sprawy wskazać. W praktyce Najwyższej Izby Kontroli rządziej wkraczamy na kontrolę wtedy, kiedy sprawy nie zostały jeszcze zamknięte, kiedy są uruchamiane bądź trwają, choć oczywiście takie kontrole od czasu do czasu również prowadzimy.

Myślę zatem, że dla poprawy etyki działania władz samorządowych istotne jest pokazywanie i uświadamianie, gdzie występują najczęstsze nieprawidłowości, na czym polegają i próba doprowadzenia informacji o tych nieprawidłowościach, ich źródłach, skali i skutkach do wszystkich zainteresowanych, zarówno władz samorządowych jak i do społeczności lokalnych. To też będzie miało prewencyjne działanie.

### *Najczęstsze uchybienia w działaniach władz samorządowych*

Temat ten dotyczy przede wszystkim gmin, ponieważ takie podsumowanie robiliśmy właśnie za okres działania samorządu terytorialnego w gminach. Pierwsza rzecz to brak troski czy zaniechanie w sprawach pozyskiwania należnych jednostce samorządu terytorialnego dochodów. Niewłaściwe wymierzanie podatków, zaniechanie w ich egzekwowaniu, nie stosowanie takiego instrumentu jakim jest opłata adiacencka, uznaniowe decyzje w sprawach indywidualnych zwolnień i ulg bez merytorycznego uzasadnienia. Oczywiście jest, że uznanie administracyjne jest potrzebne, bo prawo nie może normować wszelkich możliwych sytuacji. Ale zarazem to uznanie administracyjne nie może oznaczać dowolności. Natykamy się na tysiące spraw, w których - po prostu - ktoś rozstrzygnął i na tym koniec. Przecież każde uznanie administracyjne wymaga uzasadnienia. To jest to, o czym mówili moi przedmówcy, gdzie od normy prawnej mamy odesłanie do pozaprawnych sytuacji, które trzeba brać pod uwagę przy rozstrzygnięciu sprawy. A więc np. ważny interes

publiczny, dobro społeczne, dobro jednostki itp., które upoważniają nas do podejmowania uznaniowych decyzji, ale wymagają równocześnie wykazania, że owe dobra czy przesłanki zostały rzetelnie wzięte pod uwagę i że potrafimy obronić stanowisko zajęte w decyzji czy uchwale.

Drugą typową nieprawidłowością jest sposób gospodarowania majątkiem. Przekształcenia własnościowe w jednostkach samorządu terytorialnego często robione są w sposób bardzo niekorzystny dla społeczności lokalnej, dochodzi do marnotrawienia mienia publicznego. W powiatach jeszcze tym mieniem się tak nie dysponuje, ale pewnie po komunalizacji tego, co powinno przejść na rzecz tych jednostek samorządowych, problem się pojawi. Mamy tutaj cały szereg spraw, które pokazują działania mieszczące się w granicach prawa, gdzie następuje przejście do działania nieetycznego. Jeżeli np. w jednej z naszych kontroli stwierdzamy, że działka w centrum wielkiego miasta jest podzielona w taki sposób, żeby można było jej zasadniczą część bezprzetargowo oddać sąsiadującej spółdzielni, która ma teoretycznie rzecz biorąc budować, ma tam nawet przejąć z „zamrażarek” oczekujących na mieszkania, jest oddana po bardzo niskiej cenie a za parę miesięcy zostaje odsprzedana innej prywatnej firmie za kwotę, która szokuje w zestawieniu z tą, za jaką została nabyta, to coś jest nie w porządku. Stało się to zgodnie z prawem, nawet - powiedziałabym - zgodnie z pewnymi politycznymi przesłankami, ponieważ odblokowywanie „zamrażarek” mieszkaniowych jest przecież jednym z celów polityki mieszkaniowej. Wypada się jednak zastanowić się dlaczego ta gmina była tak nieprzezorna, że nie zapewniła poprzez umowę realizacji przez spółdzielnię mieszkań. Dlaczego pozwoliła wyjąć sobie tak wielki majątek z ręki? To są sprawy, które w gospodarowaniu składnikami majątkowymi bardzo często występują. Tu się zresztą pojawia „prywatna”. Natknęliśmy się na przypadek, w którym jeden z funkcjonariuszy gminy objął mieszkanie należące do zasobów gminnych. Mieszkanie było nowo wybudowane przy okazji jakiejś innej inwestycji. Urzędnik tłumaczył to troską o to, aby mieszkania nie zajął „dziki lokator”.

Kolejne nieprawidłowości polegają na złym wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Wielkiego rozgłosu nabrała informacja o wynikach kontroli przeprowadzonych w ponad 250. jednostkach samorządu terytorialnego dotycząca wydatków osobowych.

Nie traktowaliśmy tego w kategoriach afery, choć media ta to przedstawiały. Właściwie chcieliśmy pokazać, że zanim jeszcze ci ludzie pokazali co potrafią, to już tak dobrze zadbali o swoje uposażenia. Chcieliśmy przestrzec przed takimi działaniami dlatego, że tu nie było naruszeń prawa, było natomiast działanie na „cienkiej ścieżce”, np. jeśli chodzi o ustanowienie wysokości dodatków. Jeżeli wynagrodzenie z dodatkiem funkcyjnym wynosiło 3 tys., a dodatek służbowy wynosił 14 tys. to naruszenia prawa „de facto” nie było, choć przepis mówi, że dodatek ma wynosić 40 % tamtych kwot, a w wyjątkowych wypadkach może być to większy odsetek. Naruszenia prawa nie było, bo tu prawo jest wyjątkowo niedobre i wyjątkowo nieklarowne. Jeżeli ktoś ma 3 tys. zł. pensji plus dodatek funkcyjny i będzie wykazywał jako wynagrodzenie tylko tę kwotę, a w sumie pobiera 17 tys. zł, to będziemy mieli informację nieprawdziwą i niezrzetelną. Zaszło tu naruszenie zasad, które powoduje, że odczuwamy wzburzenie tym faktem. Nie chodzi więc o to, żebyśmy kwestionowali bardzo wysokie wynagrodzenia czy bardzo wysokie diety, chodzi o to, żeby było jasne, że jeżeli korzystamy z wolności, a tu ta wolność dla jednostek samorządu terytorialnego jest atrybutem, bez którego trudno sobie wyobrazić tego typu struktury państwa czy tego typu instytucje państwowe, to powinniśmy umieć wytłumaczyć i wykazać, że korzystanie z wolności jest prawidłowe, uzasadnione chociażby rozmiarami zadań czy wynikami naszej pracy. Nie bardzo wiadomo dlaczego jedni się satysfakcjonują jakimiś zupełnie skromnymi kwotami, inni uważają, że ich czas i praca są warte aż tyle. Może są zresztą warte, ja tego nie chcę kwestionować. Dobrze byłoby jednak, żebyśmy mieli wszyscy to przekonanie, że nie stało się nic złego.

Wszyscy uznajemy swobodę w kształtowaniu wydatków przez samorząd terytorialny w takim zakresie w jakim prawo na tą swobodę pozwala. Mamy często zastrzeżenia, że ta swoboda, od strony właśnie uregulowań prawnych, jest zbyt mała, że zbyt dużo pie-

niędzy jest znaczonych, a wiele dotacji ma charakter celowy. Że te pieniądze nie mogą być wykorzystane racjonalnie, zgodnie z preferencjami lokalnymi. Równocześnie musimy pamiętać o tym, że nawet w granicach prawa, pewne działania mogą budzić zastrzeżenia. Kolejna rzecz to sprawa wydatkowania dużych kwot na działania inwestycyjne i remontowe, wobec których powinna być stosowana ustawa o zamówieniach publicznych. Mieliśmy ostatnio wyniki kontroli pokazujące, że kilkaset milionów złotych jedna z gmin wydała na remonty szkół bez żadnego postępowania wyłaniającego wykonawcę. Nie mówię tu już o przetargu, ale jakimkolwiek chociażby postępowaniu. Po prostu mieli pieniądze na remonty to wydawali według uznania. Trochę pewnie robili rodzice, trochę wykonano w systemie gospodarczym, ale nikt nie wziął pod uwagę, że to jest działanie niezgodne z ustawą, że tak nie wolno. Trudno tutaj nawet mówić o nieetycznym zachowaniu, być może było ono jak najbardziej w zgodzie i z sumieniem i z jakimś wyobrażeniem o korzyściach czy dobru wspólnym, tymczasem jest to jednak rzecz, która w świetle wyników kontroli musi powodować negatywne oceny.

Narusza się przepisy ustawy o zamówieniach publicznych w różny sposób. Na początku procesu wdrażania tej ustawy widzieliśmy, że nie stosowanie jej wynikało głównie z niewiedzy, nieumiejętności interpretowania tych przepisów, była to trudna do stosowania ustawa i główne nasze zastrzeżenia dotyczyły niewłaściwego dokumentowania, owego braku wiedzy o tym, jaka procedura powinna być zastosowana, szczególnie w małych i średnich gminach. W tej chwili coraz częściej stwierdzamy w kontroli działania świadomie omijające przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Gra się tą ustawą właśnie po to, żeby przetarg wypadł tak jak sobie zamawiający życzy. I to jest rzecz bardzo niebezpieczna, bo właśnie ona jest na granicy legalności i etyki. Dobrze byłoby żebyśmy uświadamiali sobie i wszystkim dookoła ile tego typu działania kosztują nas podatników.

Bo to, że ktoś wygrał przetarg z powodów nie merytorycznych, może oznaczać, że tak naprawdę zamówienie będzie wykonane po znacznie wyższej cenie niż być powinno. I powinniśmy właściwie w każdym takim przypadku próbować sobie oszacować ile

do takiej operacji dopłacimy, jeżeli rzeczywiście była to operacja, która się wiązała z korupcją, a nie tylko z nie przestrzeganiem ustawy czy z lekceważącym stosunkiem do przepisu prawnego.

Bardzo często, właśnie przy tych wydatkach budżetowych, mamy nieprawidłowości popełnione z premedytacją - nierzetelności przy ewidencjonowaniu i klasyfikowaniu wydatków oraz sprawozdaniu o nich. Mamy szereg ustaleń, z których widać, że ktoś chciał ukryć wydatki płacowe w innych pozycjach albo inne tego typu nieprawidłowości, które zresztą w świetle ustawy o rachunkowości są czynem karalnym. Widzimy też nieprawidłowości w polityce kadrowej. To, o czym zresztą również tu wielokrotnie mówiono, czyli brak jasnych reguł, powiązania osób sprawujących funkcje kierownicze z osobami zatrudnianymi, brak troski o profesjonalizm, niezależność, neutralność polityczną pracowników. Coraz częściej widzimy, że to co w jednej z audycji radiowych nazwano sytuacją „w gminie jak w rodzinie” właśnie się dzieje.

Myślę, że tego typu sprawy pokazywane również w kontrolach - i naszych i Regionalnych Izb Obrachunkowych - powinny mieć wpływ na to, że te rzeczy nie pozostaną bez komentarza, bez ujawnienia, bez nagłośnienia. Mówienie o nich powinno również kształtować postawy etyczne funkcjonariuszy samorządu terytorialnego.

### *Działania NIK w obrębie administracji samorządowej*

Co my, jako instytucja kontrolna - poza ocenianiem według trzech dopuszczonych kryteriów w stosunku do organów samorządu terytorialnego, a więc kryterium legalności, gospodarności i rzetelności - możemy jeszcze zdziałać. Mówiono tu o potrzebie odbierania sygnałów. My tych sygnałów, w postaci skarg, odbieramy bardzo wiele, czasem kilka tysięcy rocznie. Odbieramy te sygnały w różnych kwestiach - drobniejszych i zasadniczych. Radny skarży się na członka zarządu, a ten z kolei na radnego, bo obaj sobie wyobrażają, że rękami NIK swoje nieporozumienia i brak współpracy w jakiś sposób definitywnie rozstrzygną.

Przeglądamy, rejestrujemy i bierzemy pod uwagę przy planowaniu kontroli na różne tematy skargi, niezależnie od tego czy są

anonimowe czy autoryzowane. Są też skargi, które powodują, że zajmujemy się sprawą od zaraz, bo one pokazują np. wielkie marnotrawstwo środków publicznych albo inne zagrożenie istotne dla życia społecznego. Wtedy podejmujemy kontrole skargowe. Jest to jest możliwe dzięki temu, że istnieje specjalny departament zajmujący się kontrolą doraźną i skargami. Pozwala to prowadzenie większej liczby typu kontroli, ale wydaje mi się, że to ciągle jeszcze jest za mało, że brakuje kanałów komunikowania się w tych sprawach ze społeczeństwem. Powinno być ich więcej, może powinny nieco inaczej działać, również w naszej instytucji.

Wszystkie skargi traktujemy z całą powagą, analizując właśnie to, czy powinniśmy sprawę zawartą w skardze przekazać np. do sprawdzenia Regionalnej Izby Obrachunkowej, czy to jest w jej zakresie działania, czy czasem wręcz zawiadamiając organy ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w przypadku gdy przynajmniej wstępne nasze wyniki kontroli potwierdzają bardzo ważne i znaczące zarzuty.

### *Zasady czystości życia publicznego*

Jednym z priorytetów kontroli Najwyższej Izby Kontroli na ten rok jest pokazywanie obszarów korupcjogennych, czyli tych miejsc na styku spraw publicznych i kapitału, bądź interesu prywatnego, gdzie dochodzi do różnych, nieuzasadnionych merytorycznie decyzji, które ograniczają prawa społeczności lokalnej, pomniejszają jej majątek i finanse.

O tych sprawach dyskutuje się również w ramach organizacji międzynarodowych, zrzeszających najwyższe organy kontroli. W klasyfikacji krajów podatnych na korupcję Polska jak wiadomo, znajduje się na bardzo niekorzystnej pozycji, cały czas ją sobie pogarszając. Niezależnie od tego, jak podejmiemy do tego typu badań, musimy pamiętać o tym, że takie problemy przed nami stoją, że powinniśmy je rozwiązywać. W ramach międzynarodowych grup roboczych prowadzimy właśnie cały szereg tematów i jednym z takich przykładów jest dorobek konferencji w Warszawie, w której wzięli udział przedstawiciele najwyższych organów kontroli z tej części Europy, podczas której określono siedem zasad życia publicz-

nego obowiązujących osoby wypełniające funkcje publiczne bez względu na to gdzie te osoby swe funkcje publiczne pełnią.

Pierwsza sprawa to oczywiście bezinteresowność, która oznacza, że osoba sprawująca urząd publiczny podejmuje decyzje służące jedynie interesowi publicznemu, nie działa w celu osiągnięcia finansowych lub materialnych korzyści dla siebie, swojej rodziny lub znajomych. Druga zasada dotyczy rzetelności - kiedy mówi się o tym, że trzeba wyłączyć się ze wszystkich spraw, w które bylibyśmy zainteresowani rozstrzygnięciem. Kolejną zasadą jest obiektywizm, gdzie mówi się o tym, że zarówno rekomendacje do zatrudnienia, nagród, jak i korzyści muszą być podejmowane na podstawie kryteriów kwalifikacyjnych. Mówi się też o odpowiedzialności, o tym, że każdy kto sprawuje funkcję publiczną musi się poddawać kontroli różnego typu, zarówno samokontroli, kontroli wewnętrznej w ramach swojego urzędu, jak i kontroli zewnętrznej i odpowiadać za popełnione przez siebie błędy czy nieprawidłowości. Wśród zasad wymienia się też otwartość, a więc potrzebę informowania. Nazywamy tę zasadę jawnością i rzeczywiście ona jest zapisana w prawie, więc u nas nie jest to niczym nowym, że ta otwartość czy jawność ma mieć miejsce. Natomiast w praktyce z tą jawnością czy otwartością mamy cały szereg bardzo poważnych problemów. Kolejne zasady to uczciwość i dawanie przykładu, a więc to, że osoba piastująca urząd publiczny propaguje i popiera te zasady swoim własnym przykładem i przywództwem. To taka próba zebrania tych cech, cech etycznego funkcjonariusza publicznego, którą również właśnie w pracach najwyższy organów kontroli się podejmuje.

**Ks. prof. dr hab. Jan Andrzej Kłoczowski OP**

*Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie*

### *Czy sprawiedliwość jest zawsze uciekinierką z obozu zwycięzców?*

Ten tytuł jest może prowokujący. „Sprawiedliwość jest zawsze uciekinierką z obozu zwycięzców” - to słowa Simone Weil francuskiej myślicielki, którą osobiście bardzo cenię, a która w czasie emigracji, gdy we Francji i w Anglii toczyła się wojna, rozważała warunki duchowej odbudowy Francji po klęsce 1940 roku. Zdawała sobie bowiem sprawę, że nie wystarczy tylko odzyskanie wolności politycznej lecz - po przejściu tak trudnego doświadczenia jakim była klęska i okupacja - naród musi odrodzić się moralnie. Ona na tym się skoncentrowała. Myślę więc, że my po tym okresie niewoli egipskiej, z której od dziesięciu lat wychodzimy, jeszcze długo będziemy wychodzili. Naród Wybrany z Egiptu do Ziemi Obiecanej szedł 40 lat, więc miejmy perspektywę długiego trwania tego procesu dochodzenia do prawdziwej wolności. Należy pamiętać o tym, że również ten wymiar duchowy czyli etyczny jest zupełnie fundamentalny i zasadniczy choć jakby nie przekładalny na pewne standardy. Ja zawsze myślałem, że te słowa Simone Weil to był znakomity element krytyki pomysłów ideologii totalitarnych kiedy rewolucja faktycznie pożerała swoje dzieci nie tylko w sensie fizycznym ale także w sensie moralnym. Przemieniała idealistycznych młodzieńców, którzy zamierzali ruszać z posad bryłę świata, na aparatczyków walczących nie tyle o ruszenie z posad świata co posady dla własnych siedzeń. Opozycja ówczesna była niewinna. Wszyscy, gdy nie mieliśmy władzy, gdy nie braliśmy odpowiedzialności, byliśmy niewinni jak dzieci. Moment uzyskania wolności był dla większości my-

ślących ludzi w Polsce jednocześnie uświadomieniem sobie tego, że wolność jest trudniejsza od niewoli. W pewnym sensie dzieje się tak dlatego, że wolność to wzięcie odpowiedzialności. Oczywiście, zawsze istnieje napięcie między nadziejami a rzeczywistością, to jest stwierdzenie banalne i tylko dzieci się na nie gniewają.

Każde przebudzenie jest bolesne. Wraz z wolnością - trzeba to powiedzieć - straciliśmy niewinność, ale co oznacza owo nasze przebudzenie się? Przebudzenie może mieć dwie postacie: obudzenie odpowiedzialności albo obudzenie pazerności. Obudzenie pazerności to jest trwanie przy pewnej filozofii władzy, która obowiązywała w realnym socjalizmie, gdzie władza - o ile rozumem - oznaczała dostęp do złota. I myślę, że bardzo wielu jeszcze Polaków - zarówno wyborców jak i wybranych - niestety taką filozofią władzy ciągle się jeszcze posługuje. I wielu ludzi ma za złe takie, czy inne zachowania ludzi odpowiedzialnych, sprawujących władzę, negatywnie ocenia tylko dlatego, że to nie oni do władzy się dorwali się, nie oni aktualnie mają możliwość korzystania z tego, co rzekomo miałyby dać władza. A najczęściej jest tak, że ani w nich odpowiedzialność się nie obudziła, ani właściwie nic więcej nie oczekują od władzy. Bardzo łatwo zresztą obecną sytuację skwitować powiedzeniem, że w gruncie rzeczy „punkt widzenia zależy od punktu siedzenia”. Jest to w gruncie rzeczy powiedzenie cyniczne, które bardzo dobrze oddaje tę jeszcze poprzednią filozofię władzy. Wydaje mi się, że refleksja nad wymiarem etycznym służby społecznej, którą każdy w swej samotności - nie tylko w życiu społecznym - musi rozważyć, jest zupełnie podstawowa i zasadnicza. Ktoś powiedział, że człowieka prawdziwie kulturalnego poznaje się po tym, że będąc samotnym spożywa tak, jakby był na dworze królowej angielskiej. To jest ten prawdziwy standard. Każdy inny może się zachować bardzo poprawnie publicznie, ale jedząc niechlujnie w samotności dalej pozostaje prostakiem.

Wyzwanie etyczne staje przed każdym w jego samotności, tam gdzie każdy z nas zastanawia się nad sensem swego życia, nad

sensem swego zaangażowania. W naszym życiu jest niesłuchanie ważne by ten element społeczny był zrównoważony przez element indywidualny. Wręcz powiedziałbym samotny.

Dlatego chciałbym przypomnieć o tym, jak duże znaczenie w życiu indywidualnym i społecznym ma sumienie. Sumienie, które trzeba dobrze rozumieć.

Czym jest owo sumienie? Zgodnie z pewną tradycją, z którą się utożsamiam, sumienie to głos rozumu praktycznego, który w sobie odczytuje. Co to znaczy? Sumienia nie należy mylić z poczuciem winy w sensie psychologicznym. Sumienie jest autonomiczne i jest właściwością człowieka myślącego w działaniu, myślącego wedle wartości etycznej. Poczucie winy w sensie psychologicznym jest uwewnętrznieniem wszystkich oczekiwań w stosunku do mnie. Poczucie winy płynie z tego, że nie spełniam oczekiwań, które się w stosunku do mnie wypowiada. Myślę, że jest bardzo ważne w wypadku osób znajdujących się na stanowiskach z wyboru - nie pomylenie poczucia winy płynącego z tego, że nie spełnia się oczekiwań, z głosem sumienia, które musi być odniesieniem nie do opinii o mnie wyrażanych, a do struktury wartości. Dla człowieka za najbliższą normę etyczną, gwarantuje uczciwość jego postępowania, jest wierność swojemu sumieniu. Płynie z tego obowiązek kształtowania i rozpoznawania autentycznych wartości. To jest niesłuchanie ważne, gdyż nie da się wszystkiego skodyfikować, nie da się nazwać wszystkich sytuacji. Nie twierdę, że jestem tutaj zwolennikiem etyki sytuacjonistycznej, natomiast jestem zwolennikiem bardzo starożytnej jeszcze koncepcji etycznej, która powiadała, że naczelną cnotą, czyli dzielnością etyczną człowieka, jest cnota roztropności. Na tej sali namalowano cnoty, a wśród nich podobno PRUDENTIA - cnota roztropności.

Człowiek etyczny to nie jest ten, który ma zasady i na zasadzie ciągu jedzie przez wszystko, bo on ma zawsze rację! Człowiek prawdziwie etyczny jest ten, który potrafi niezmiennie zasady dostosować do aktualnych sytuacji. Oczywiście, pewne kodeksy, standar-

dy mogą mu w tym pomagać, tym niemniej nikt nie może zdjąć z człowieka ciężaru podjęcia odpowiedzialności za decyzje, które musi podjąć. On musi je podjąć w swoim sumieniu, w obliczu wartości etycznych, które są fundamentalne dla funkcjonowania człowieka w jego wymiarze osobistym i społecznym. Sumienie jest to jest po prostu wymiar człowieka jako człowieka. Wierzę w coś takiego jak pewien podstawowy kanon wartości, który decyduje o człowieczeństwie. I w tym względzie sumienie jest tym organem, który dany nam jest przez Stwórcę i który każdemu daje ten układ orientacyjny.

Jakie ma to znaczenia? Jak sądzę, szczególnie fundamentalne przy budowaniu wspólnot, szczególnie tych wspólnot najbardziej podstawowych. Z ogromnym szacunkiem noszę w pamięci słowa wypowiedziane przez Jana Pawła II w 1983 r. we Wrocławiu. W moim przekonaniu dał on bardzo prosty wzór budowania społeczności przychylniej człowiekowi. Powiedział: prawda, zaufanie, wspólnota. Prawda nie tylko jako logiczna cecha zdania, lecz przede wszystkim jako prawdomówność, jako pewna przejrzystość w relacji międzyludzkiej. Tam gdzie nie ma manipulacji, gdzie nie ma gry pod stolikiem znaczonymi kartami, gdzie jest przejrzystość języka i postępowania, jest jawność trybu podejmowania decyzji - szczególnie tych, które dotyczą spraw osobowych, finansowych - tam prawda jest warunkiem zaufania. Jeżeli w miejsce prawdy przychodzi kłamstwo, pierwszym tego rezultatem jest utrata zaufania, czyli zaciemnienie relacji międzyludzkich, które przestają budować tę wspólnotową więź.

Przed dziesięć laty wyszliśmy z sytuacji społeczeństwa niesłuchanie zatomizowanego, gdzie ponad wszystkim unosiła się ta atmosfera kłamstwa, które płynęło nie tylko z góry do społeczeństwa ale które przenikało też i całą tkankę życia społecznego. Wyszliśmy z tego niesłuchanie wyizolowani. Piękne hasło „Solidarności” otwierało pewne nadzieje. Tę autentyczną tkankę społeczną trzeba było w bardzo wielkim trudzie odbudowywać. Myślę, że to jedna

z najważniejszych rzeczy, która się dzieje - tworzenie na nowo tkanek społecznych w ramach reformy samorządowej. To jest nadzieja na wyleczenie bardzo wielu boleści wynikających z życia społecznego. Owa prawda, która rodzi zaufanie, owa przejrzystość i jasność musi być jakby imperatywem moralnym, którym się rządymy. Cynizm polega na tym, że wielu ludzi jest przekonanych, że jeżeli będziemy etyczni to nie będziemy skuteczni, że tylko cwaniacy są skuteczni. To jest cynizm i to jest miazdzące niszczenie samej tkanki życia społecznego. Nie dajmy sobie wmówić, że człowiek uczciwy - dlatego, że przestrzega pewnych wartości - jest nieskuteczny. Być może nie będzie „spryciulą”, który potrafi szybko załatwić coś, natomiast jeżeli chcemy budować coś naprawdę poważnego, wielkiego i poważnego to musimy wierzyć również i w to, że uczciwość się opłaca. Trzeba przeciwstawić się wygodnemu przekonaniu, że nieuczciwość jest skuteczniejsza. Bez prawdy, bez zaufania nie zbudujemy żadnej wspólnoty, nie będziemy mieli żadnej tkanki życia społecznego i nie będziemy w stanie nic na dłuższą metę zbudować. Całe nasze życie społeczne i polityczne będzie „drgawką”.

Na koniec położę jeszcze raz nacisk na sprawę, którą uważam, za zupełnie zasadniczą - na kwestię odbudowania sumienia, kwestię indywidualnej odpowiedzialności każdego, kto decyduje się na podjęcie jakiejś służby społecznej, czy jako wybrany radny czy też jako ktoś, kto służy w trybie urzędniczym. Niech to będzie droga, która uznaje wybór moralny, wybór tych wartości, którym chce się służyć.



**Krystyna Sieniawska**

*Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji  
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*

### *Tworzenie warunków sprzyjających zwalczaniu korupcji w życiu publicznym*

Jak pokazują ostatnie badania, Polska jest krajem, w którym korupcja się szerzy bardzo mocno. Chwała wobec czego tym, którzy organizują to spotkanie i którzy zdążają do tego, żeby innymi argumentami niż wprost jakąś walką zdążać do eliminacji tego zjawiska - jak wszyscy z Państwa i ja także wiemy odkąd świat istnieje, odkąd zorganizowaliśmy się w jakieś państwa i ustanowiliśmy zasady, do dzisiaj - też korupcjogenne - korupcja kwitnie w najrozmaitszych formach.

Metody zwalczania korupcji są niejednorodne, niejednolite, nie ma jednej wspólniejszej reguły bo na pewno ktoś dawno, by ją już wymyślił i nie byłoby większego problemu. Wydaje się, że dotyczy ona wszystkich sfer, zarówno polityków (tworzenie ustawodawstwa, które daje możliwości wymykania się i przysparzania sobie korzyści), jak i urzędników (dążenie do osiągnięcia dla siebie tej korzyści materialnej) oraz samych petentów. Jak wszyscy Państwo wiecie, korupcja jest bądź sprzedajnością po stronie nas wszystkich petentów, bądź po stronie urzędników. Stąd biorą się podziały korupcji na gospodarcze, polityczne itp. W polskim systemie prawnym instytucją o największym w sensie podmiotowym i przedmiotowym zakresie i jednocześnie podstawą karania za korupcję jest określenie łapownictwa w przepisach kodeksu karnego jako przestępstwa. Kodeks karny rozróżnia łapownictwo czynne (przekupstwo) i łapownictwo bierne (sprzedajność). Nas dzisiaj interesowałaby może nie tyle korupcja urzędników, o której media informują i dobrze bo jest to jeden z istotnych sposobów zwalczania tego zjawiska. Nawiązu-

jąc do tego, co mówił pan profesor, rzeczywiście my tworzymy w sobie poczucie wstydu, a zarazem potępienia dla tych, którzy w ten sposób postępują. To kolejny ze sposobów, na pewno dobrych, żeby zwalczać korupcję.

Jak Państwo wiecie, kolegia samorządowe odwoławcze, które właśnie są blisko decyzji sprawdzających orzeczenia wydawane przez organy pierwszej instancji, przez gminy i powiaty, a także niektóre inne urzędy, bazują na kodeksie postępowania administracyjnego. Kodeks ten, wprowadzany w minionych latach, jest jednak jednym z nielicznych w Europie. Kodeks w części ogólnej zawiera szereg zasad, na których opierać się ma postępowanie administracyjne w tym kraju. Zasady są znane, upowszechniane, zabezpieczają nam wszystkie możliwe dążenia do tego, żeby swoją sprawę załatwić szybko, skutecznie i bez zbędnych opóźnień.

Kolegia odwoławcze starały się więc być takim parasolem ochronnym nad obywatelem. Tak się nam szczęśliwie złożyło, że dziesięć lat temu przyszli do kolegiów nie tylko prawnicy - teraz ustawa nawet wymaga żeby to byli ludzie, którzy skończyli studia prawnicze - przyszli też ludzie innych profesji, z nowym spojrzeniem z tym co ofiarował etos „Solidarności”, z taką jego moderacją, która byłaby zgodna z zasadami etycznymi. Walczymy o to już dziesięć lat i będziemy pewnie walczyć kolejne dziesięciolecie, niemniej jednak to, że już zrozumieliśmy, zaczynamy z tym walczyć.

Trzeba jednak powiedzieć, że wszystkie zawarte w KPA zasady nie będą nic warte, jeżeli nie będą oparte na etycznym postępowaniu pracowników administracji. Moje doświadczenia z praktyki adwokackiej przed 1989 roku nie dawały mi poczucia realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i pogłębiania kultury prawnej obywateli, o których to mówi art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to zasada wyniosła politycznie i najszersza pod względem zakresu. Decyduje o sile i skuteczności działania państwa, bowiem to właśnie organy administracyjne realizują na co dzień w milionach wypadków kontakt obywatela z władzą. Ich działalność może przynosić wielkie korzyści, albo spowodować ogromne szkody polityczne.

Jest przy tym oczywiste, że ten styk między obywatelem a władzą nie dotyczy wyłącznie konkretnej jego sprawy ale poprzez to, że opowiada on o niej, dotyczy także sąsiadów, bliższych i dalszych znajomych nie uczestniczących w sprawie. Ze sposobu załatwienia sprawy przez administrację wysnuwają oni ogólniejsze wnioski o władzy, o jej działalności, oceniają jej etyczność, bądź jej brak.

Celowym wydaje się postulowanie, żeby o wszystkich sprawach skomplikowanych decyzja przygotowywana była przez odpowiedniego fachowca, urzędnika. Kadry zawodowe w samorządzie powinni stanowić urzędnicy posiadający wysokie kwalifikacje oceniani okresowo i ponoszący odpowiedzialność za swoje działania lub zaniechania. Podstawą zatrudnienia powinno być mianowanie, powodujące zwiększoną dyspozycyjność i odpowiedzialność, a tym zwiększonym obowiązkom powinny odpowiadać poszerzone uprawnienia. Tak zatrudnieni pracownicy samorządowi dawaliby lepszą gwarancję przestrzegania zasad etycznych zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Próby postawienia wysokich moralnych wymagań w stosunku do pracowników administracji zawiera ustawa o służbie cywilnej. Jak wiadomo, próby jej stosowania krytykowane były powszechnie. Na tym przykładzie wyraźnie widać, że nie wystarczy żeby ustawa była poprawna, bo wszystko zależy od poziomu etycznego stosujących to prawo ludzi. Aby pracownik rozumiał etos wykonywanej przez siebie pracy powinien czuć się mocno związany ze swoim miejscem pracy, doceniał ją i mieć poczucie dóbr płynących z przynależności do określonej grupy zawodowej.

Już dawno rozumiejący znacznie etosu swojej pracy prawnicy, lekarze i inne grupy zawodowe wytworzyły zbiory zasad etycznych stanowiących wzór pozytywnie postrzeganych zachowań szanowanego adwokata, lekarza, czy innego pracownika. Na wypracowanie tych zasad złożyły się wzory ustalonego działania świadczących usługi, oczekiwania odbiorców tych świadczeń. Ścierające się odmienne dążenia doprowadziły do ustalenia zasad gwarantujących najlepsze wykonanie świadczonej pracy. Identyfikacja tych zasad

przez pracowników, jako własnych zasad moralnych, jest z kolei gwarancją prawidłowego funkcjonowania tych zawodów.

W organach administracji samorządowej identyfikowanie się urzędników z wartościami moralnymi takimi jak: praworządność, uczciwość, poszanowanie godności obywateli jest o tyle ważna, że w przypadku łamania prawa i nadużyć przy jego stosowaniu przez urzędników jest to szczególnie zauważalne i bardziej potępiane niż czyny ludzi spoza administracji. Jest dlatego też rzeczą niesłychanie ważną, żeby kadra urzędnicza zdawała sobie sprawę ze swego szczególnego miejsca w społeczeństwie. Posiadający szerokie kompetencje urzędnik wpływa na stosunki prawne i prawa podmiotowe obywateli powinien więc myśleć o interesach obywateli i społeczeństwa, którym służy chociaż może to wydaje takie się tutaj dyskusyjne. Ten urzędnik musi mieć pozytywne nastawienie do swojego petenta. Oczywiście jest, że urzędnik musi być dobrze opłacany, że musi być kimś kto czuje się mocniej niezagrożony w swojej pracy, dążeniach i swojej interpretacji prawa.

Etyka zawodowa określana bywa też jako doktryna moralna systematyzująca oceny i normy moralne postulowane do przyjęcia przez przedstawicieli danego zawodu. Wydaje się więc że wszechmiar celowe stworzenie kodeksu etycznego pracownika administracji i odwołanie się w nim do takich zasad moralnych jak: sprawiedliwość, poszanowanie ludzkiej godności i uczciwość, a także poszanowanie praw jednostki. Pozwoliłoby to na zagwarantowanie praw jednostki, przez odrzucenie twardej zasady, że niezajomość prawa szkodzi i postawienie na pierwszym planie obywatela i troski o niego w ramach istniejących już przepisów prawa. W kolegium to tak w skrócie mówimy: „najpierw człowiek, a potem prawo”. Pewnie, że nie zawsze się da żeby ktoś swoją sprawę załatwił na pewno tak jak chce. Prawa nie zawsze są po to, żeby stwarzały pewne rygory, niemniej jednak jeżeli się nie widzi poprzez to prawo człowieka, jeśli to prawo jest tylko po to żeby go pogłębić bądź on sobie tak to wyobraża, to nie jest to, o co nam chodzi. Przytoczę tu zabawny epizod, który mnie spotkał jako przewodniczącą. Otóż otrzymałam

list od jednego z petentów naszego urzędu, który napisał, że przyjemnie było przegrać sprawę w kolegium bo przynajmniej dowiedział się o sprawie wszystkiego co należy. Poza tym został załatwiony w tak przyjazny dla siebie sposób, że mniej może jakby swego nie załatwił, to wyszedł z poczuciem zaopiekowania przez urząd. Wiemy, że na 10 lat jedna taka sprawa, jeden taki list to może niewiele, niemniej jednak pozwala to na ten optymizm i pozwala myśleć, że jeśli tylko wszyscy się zmobilizujemy to na pewno będą jakieś efekty pozytywne.

Stuletnie dyskusje filozofów na temat prawa i moralności oraz granicy odnoszenia przepisów prawa do konkretnego kodeksu moralnego spowodowały właśnie to, że wciąż jakby nie wiemy do czego dążymy jednak dążenia nasze, choćby przez organizowanie takich konferencji, czy poprzez zmobilizowanie ludzi z różnych zawodów, różnych profesji i z różnych dziedzin działania, jest na pewno celowe.

W Stanach Zjednoczonych, na przykład, nie mają kodeksów praw, nie mają też kodeksów postępowania, za to mają kodeksy etyczne, które nie powielają regulacji prawnej, ale zawierają nie tylko prawnie zakazane, ale uznane za nieetyczne ze społecznego punktu widzenia przykłady zachowań. Wskazują także zasady i wytyczne jak postępować, żeby unikać naruszeń prawa i etyki. Zawierają kryteria, opiniowanie i podejmowanie rozstrzygnięć oraz kryteria określające granice odpowiedniego zachowania urzędnika. Urzędnicy podpisują się pod treścią kodeksów, podporządkowują się im, zobowiązując się zarazem do poszanowania etycznych obowiązków, szczególnie właśnie prawości i uczciwości oraz podejmowania wszystkich działań w dobrej wierze. Kodeksy etyczne nabierają tam coraz większego znaczenia i stosowane są we wszystkich dziedzinach życia społecznego, znają jej stosunek zarówno urzędnicy, jak i społeczeństwo. Przepisy etyczne są bardziej rygorystyczne niż obowiązki prawne, a odpowiedzialność za ich naruszenie regulują odpowiednio postępowania.

Etyka w ogóle, a szczególnie w administracji, nie jest rozumiana jednoznacznie. Wynika to z różnic światopoglądowych, ale

też zależy od sposobu rozumienia źródła i natury zasad etycznych. Natomiast jednoznacznie trzeba stwierdzić, że niedopuszczalna jest jakakolwiek manipulacja w sferze etyki i traktowania jedynie, jako celu, społeczeństwa czy też jednostki. Drogę do degradacji etyki utworowali prekursorzy tradycji empirystycznych i pozytywistycznych. Doprowadzili oni do absolutyzacji jednostki twierdząc, że społeczeństwo jest jedynie rezultatem umowy. Przy tego rodzaju podejściu, umowy jednostek można w dowolny sposób modyfikować, czy nawet zrywać, kierując się jedynie zasadą utilitaryzmu.

W ten sposób podstawowe cnoty społeczne, jak np. sprawiedliwość, tracą rangę. Nie naruszają zasad etycznych i nabierają charakteru przypadkowości, a przecież ludzie dobrej woli, nie tylko wierzący, rozpoznają tę prawdę kosztem wielkich wyrzeczeń. Etyka nie może więc być tylko doraźną umową społeczną. Mamy świadomość, że jest ona czymś więcej niż tylko kwestią dobrego wychowania i kultury. Inaczej skazana byłaby na rolę moralisty i zupełną nieskuteczność w kształtowaniu postaw. W ostateczności chodzi o to, aby człowiek, w tym także pracownik administracji, rozpoznał w sobie prawdziwą godność osoby ludzkiej, w której istotę wpisane są zasady etyczne takie jak: miłość, współczucie, hojność, sprawiedliwość i odnalazł moc - wbrew wszystkim uwarunkowaniom do życia z tymi zasadami - również w sferze społeczno-zawodowej.

To jest jedyna droga dla etyki, w przeciwnym wypadku zawsze ona będzie skazana na nieskuteczność moralizatorstwa, a życiem społecznej państwowym będą targać zmienne wiatry historii. Uważam, że doszliśmy do tego, żeby regulować nasze postępowania i nasze działania, które są takie niezbędne i codzienne jak praca urzędnika administracyjnego, z którą mamy do czynienia od chwili urodzenia aż do końca naszych dni. Nadszedł czas, żeby zacząć regulować to tak, jak sobie każdy z nas po cichu naprawdę wyobraża i jeśli się w tym zespolicimy i wykrzeszemy w sobie jakąś społeczną wolę zwalczania tych wrogich elementów korupcji to mam nadzieję, że efekty przyjdą już wkrótce.

**Andrzej Szkaradek**

*Sekretarz Klubu Parlamentarnego AWS ds. Dyscypliny*

## **Standardy etyczne i doświadczenia z Parlamentu**

Jak państwo wiecie jestem odpowiedzialny za dyscyplinę w Klubie Akcji Wyborczej „Solidarność”, powszechnie uważanym za najbardziej niezdiscyplinowany w Parlamencie. To nie jest do końca prawdą, ale może lepiej niech ludzie tak myślą. Może to dodatkowy argument, abym mógł sobie poradzić z opanowaniem kolegów. Mówiąc o standardach etycznych w służbie politycznej powiem o dyscyplinie, tyleż niepopularnej, co - moim zdaniem - koniecznej w polityce. W okresie międzywojennym dyscyplina w rodzinie, szkole, w pracy, a w konsekwencji w życiu publicznym była czymś naturalnym. Wynikało to z, powszechnie przez większość przyjmowanych, norm i uznawania, że silniejsze powinny pomagać innym w ich przestrzeganiu. Dzisiaj, w dobie relatywizmu moralnego, wszystko stało się względne. Wolność, rozumiana jako najwyższa norma, stała się tyranem. Jest zdecydowanie wyżej oceniana niż uczciwość, dobro wspólne, odpowiedzialność, a nawet prawda.

Czy jest to prawidłowe pojmowanie wolności? Rozstrzygnięcie pozostawiam etykom, w każdym razie dyscyplina kojarzy się negatywnie gdyż jest rozumiana jako zamach na tę wolność. Kiedy sięgam do własnych doświadczeń z Parlamentu muszę stwierdzić, że pojmowanie wolności jako samowoli przeniknęło struktury różnych grup politycznych, bo jest to dla nich niesłychanie wygodne. Nawet partie, które w swym programie mają zachowanie ideałów chrześcijańskich, dają się uwieść liberalnemu pojmowaniu wolno-

ści, zamiast walczyć z takim jej rozumieniem. Politycy z mojego Klubu Akcji Wyborczej „Solidarność” zachowują się często jak piłkarze.

Tymczasem, zarówno na boisku jak i w polityce, należy dobrze wykorzystać zdolności każdego zawodnika i wedle predyspozycji przydzielać miejsce w drużynie. Dobry trener wie, że sukces zależy w równym stopniu od obrony, co od napastników, a jeszcze trzeba mieć kogoś w rezerwie. Niepokojące jest, że po fakcie rzadko przychodzi otrzeźwienie i refleksja. Jako przykład można podać choćby głosowanie nad votum nieufności dla Ministra Wąsacza i postawę Zjednoczenia Chrześcijańsko - Narodowego, którego członkowie najpierw nie wzięli udziału w głosowaniu po spektaklu, który z niesmakiem obserwowała cała Polska - twierdzili, że w ten sposób, chroniąc sumienia, wyrazili jednocześnie lojalność do własnego rządu, a na koniec z żelazną niekonsekwencją zażądali odwołania swojego Premiera, w tym samym dniu. Trudność pogodzenia się z faktem, że nie zawsze można grać w ataku okazała się dla nich zbyt wielka. Takich zawodników nie przyjąłbym nawet w swojej ukochanej, ale niestety trzecioliigowej „Sandecji” w Nowym Sączu. Aby być sprawiedliwym, trzeba powiedzieć, że niechęć do zachowania dyscypliny ma także kontekst historyczny. W socjalizmie nikt nie pytał nas o zdanie. Żeby zrobić karierę w życiu publicznym należało uspić, a najlepiej amputować sumienie i tańczyć jak zagrała partia - przewodniczka. Tam dopiero była dyscyplina, z tym, że na pewno nie taka, o jaką nam chodzi. Nie wynikała bowiem z samograniczenia służącego zachowaniu kodeksu etycznego, który się przyjęło.

Po załamaniu się socjalizmu społeczeństwo miało tak bardzo „dość”, że dziś, na zasadzie kontrastu, trochę za daleko przeszło w korzystanie z wolności. Uparcie twierdzą, że dyscyplina - w sensie dobrowolnego samorządzenia - pomaga realizować dążenia, zarówno jednostce jak i grupie politycznej. Zgadzam się jednak, że lider nie może podejmować decyzji jednoosobowo przy wąskiej grupie

osób, bez tłumaczenia motywów, a po tym oczekiwać bezwzględne-  
go posłuszeństwa.

Odwołam się ponownie do osobistych doświadczeń. Bywają takie sytuacje, kiedy liderzy AWS, z różnych powodów, nie mają czasu przychodzić na spotkania klubowe i wyjaśniać powodów działania. Tymczasem, jeśli nie ma się czasu dla swoich, to nie należy się dziwić, że dyscyplina się łamie.

Dyscyplina wymaga dialogu. Nie można dyskutować w nieskończoność. Rozmawiamy po to, aby osiągnąć kompromis (kolejne pojęcie, które źle się dziś kojarzy, ale bez którego nie ma mowy o funkcjonowaniu demokracji). W grupie politycznej funkcjonuje wiele indywidualności, to naturalne. Chyba o Roswaldzie powiedziano kiedyś, że jest rasowym politykiem, bo zawsze chciał być z panną młodą na weselu i nieboszczykiem na pogrzebie. Te indywidualności, przynajmniej tak być powinno, nie znalazły się przecież w grupie dlatego, że pod jej szyldem mogły odnieść doraźny sukces. Połączył je pewien program, wspólne ideały. Zgubne jest, jeśli jednostka lub część grupy ma przekonanie, że posiada patent na rację, a gdy nie da się przekonać do racji większości obraża się na większość i publicznie to manifestuje. Trzeba mieć świadomość, że działając w ten sposób obrażamy się na demokrację. W systemie demokratycznym, w którym rację ma większość, osoby chcące sprawować władzę muszą skupić wokół siebie i swoich poglądów jak najwięcej zwolenników. Jeśli nie ma dialogu i dobrych kompromisów we własnej grupie, to traci się poparcie społeczne, czego obecnie jesteśmy świadkami w odniesieniu do Akcji Wyborczej Solidarność. Zamiast podziwiać nasze wrażliwe sumienia, ludzie potępiają anarchię i kojarzą nas z wiecznymi kłótniami, które, co gorsza, toczą się za pośrednictwem mediów. Paradoksalnie podziwia się ludzi często bez sumienia. Myślę tu o SLD, a podziwia się ich za dyscyplinę, która nie wynika z kodeksu etycznego lecz z chęci utrzymania się na powierzchni życia politycznego, poprzez wygłaszanie chwytliwych i populistycznych tez.

Mam świadomość, że różne mogą być oceny mojej pracy. Przyjmuję je wszystkie z pokorą, ponieważ sam często mam poczucie walki z wiatrakami. Czasem chciałoby się zamknąć cicho za sobą drzwi i zająć się rzeczami, które przyniosłyby większą satysfakcję. Ale to nie byłaby dobra decyzja. Łatwo jest uciekać przed trudnościami. U podstaw mojego działania była i jest jednak wierność ideałom Solidarności.

Naszym celem było zdobycie wolności. A, jak mówił Jan Paweł II, „wolność trzeba stale zdobywać”. Mam tego świadomość i staram się jak umiem uczestniczyć w tym procesie ciężko pracując. Pomimo wszystkich napięć i gorzkich refleksji widzę też dobre owoce naszej pracy. Wierzę mocno, że gdy miną emocje przyjdzie taki czas, kiedy historia oceni nas pozytywnie. A może nie nas, ale to co zrobiliśmy. Natomiast teraz trzeba oczyszczać szeregi z ludzi, którzy dbają jedynie o własne lub partyjne interesy i nie są gotowi służyć ludziom.

Mam nadzieję, że Akcji Wyborczej Solidarność wystarczy determinacji by z takich ludzi zrezygnować. Musimy też wychowywać elity polityczne. Obecna sytuacja na polskiej scenie politycznej wynika również stąd, że na sam szczyt trafia wielu przypadkowych ludzi. Na taką dolegliwość cierpią chyba wszystkie młode demokracje. Dotyka ona zwłaszcza prawicy, która w socjalistycznej Polsce nie miała prawa głosu. Nie było więc poligonu dla jej reprezentantów. Gdyby ludzie prawicy przechodzili naturalną dla okrzepłych demokracji drogę awansu w służbie publicznej, wiedzielibyśmy z praktyki, że razem można więcej. Bardzo dobrą szkołą są tutaj samorządy. Liczę, że wychowają one ludzi, którzy będą skutecznie rządzić przestrzegając kodeksu prawicy.

Funkcjonując w skomplikowanej materii życia politycznego, trzeba mieć w sobie dużo pokory i gotowości służenia. Aby być dobrym politykiem trzeba też mieć zdolność samodyscypliny, umiejętność słuchać innych i mieć chęć wspólnego odkrywania prawdy. Trzeba wreszcie posiadać zdolność osiągnięcia dobrego kompromisu.

Nikt nie jest bowiem w stanie obiektywnie i arbitralnie stwierdzić, kiedy grupa polityczna kategorycznie przestaje być w zgodzie z ideałami i programem, który ją od początku scementował. Może czasem warto dać się przekonać. Bywa, że mniejszość podporządkuje się większości bez szkody dla siebie. Wielokrotnie też z moralnymi dylematami musimy radzić sobie w ciszy własnego sumienia. Dlatego należy pracować przede wszystkim nad sobą. Jasno określić sobie, co jest moim kręgosłupem moralnym. Dopiero gdy jego postawy zostaną decyzją grupy naruszone, mogę powiedzieć „dalej z wami nie pójdę”. Jeśli zaś występuję publicznie przeciw swoim, szemrając takimi pojęciami jak prawda czy sumienie po to tylko żeby coś wygrać dla siebie, to jest to podstawa głęboko niemoralna, a społeczeństwo genialnie wyczuwa fałsz. Dlatego chciałbym powiedzieć dzisiaj sobie i moim kolegom politykom - więcej pokory, spróbujmy przestrzegać zasad honoru, nie obrażajmy się na demokrację, o którą walczyliśmy. I abyśmy pamiętali, że najlepsze dowodzenie jest dowodzenie własnym przykładem. Dziękuję.

**Paweł Stańczyk**

*Sekretarz Miasta Krakowa*

## *Etyka w zarządzaniu miastem*

W swoim wystąpieniu chciałem przedstawić działania, jakie w tym zakresie prowadzone są przez samorząd miasta Krakowa, szczególnie w ostatnim okresie. Najpierw parę słów o pewnym projekcie, który został zrealizowany. Potem o rozwiązaniach, które już funkcjonują w Urzędzie Miasta Krakowa i w końcu o pewnych zamierzeniach, które są realizacją stanu tego co w Urzędzie teraz mamy i efektów pracy w ramach tego projektu, o którym powiem parę słów.

Pod koniec ubiegłego roku Zarząd Miasta zlecił opracowanie modelu rozwiązań organizacyjno-prawnych i proceduralnych, wspomagających etyczne zarządzanie miastem Kraków. Kierownikiem projektu była obecna tutaj p. prof. Barbara Kudrycka, a opracowanie wykonała Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku.

Chciałbym przedstawić dwa elementy tego projektu. Po pierwsze: jakie były doświadczenia badawcze czy empiryczne, które stały się punktem wyjścia do przekształceń organizacyjnych. W oczach mieszkańców Krakowa - jak wykazały przeprowadzone na ten temat badania - ocena pracy urzędników miejskich wypada generalnie pozytywnie. Zdaniem prawie 60 % badanych urzędnicy są uprzejmi, a 30 % uważa ich za nieuprzejmych. Ocena życzliwości ze strony urzędników wypada w podobnych proporcjach, zaś uczciwości kształtuje się w proporcjach 44 % do 28 %. Konkretyzuje się to w obszarze oceny zjawiska korupcji w Urzędzie Miasta Krakowa. Jej obecność wśród urzędników została zauważona przez 49 % badanych, przy czym trzeba podkreślić, że prawie 15 % uczestniczących w badaniu doświadczyło korupcji osobiście w kontakcie bezpośred-

nim. Aż 34 % jedynie słyszało o takich doświadczeniach, których zaznały bliskie osoby czy znajomi. Badani nie potrafili jednak rozstrzygnąć czy zjawisko korupcji jest powszechne aczkolwiek osoby przekonane, iż nie jest ono powszechne stanowiły niecałe 25 %. W komentarz tych danych nie będę wnikał, natomiast niewątpliwie ujawnia to skalę głębokiego przekonania o tym, że wśród urzędników samorządowych mamy do czynienia z korupcją. Te dane - w dalszej części - wskazywały na pewne obszary gdzie do tych nadużyć dochodzi. Okazało się, że najczęściej są to jednostki organizacyjne, które zajmują się architekturą, administracją budowlaną i kwestiami związanymi z zezwoleniami.

W ramach omawianego projektu, Wyższa Szkoła w Białymstoku przeprowadziła szkolenie dla kadry kierowniczej, które było poświęcone aspektom etycznego zarządzania. I to jest istotna rzecz. Na zlecenie miasta przeprowadzone zostały dwie tury intensywnych i szerokich szkoleń w tym zakresie. Efektem tego raportu były pewne rekomendacje dla Zarządu Miasta, idące w kierunku postulatu powołania Zespołu ds. Etycznego Administrowania. Zdaniem autorów opracowania, w ramach takiego zespołu powinno działać Biuro Skarg i Kontroli, przy czym autorzy opowiadają się za odformalizowaniem - jeszcze w większym stopniu - systemu skargowego i wprowadzenie np. zasady aby skarga była udzielana w ciągu 48 godzin osobie, która ją złożyła. Proponuje się nam także - w ramach tego zespołu - powołanie Biura Analiz i Prewencji, które dokonywałoby stałego monitoringu działalności magistratu pod tym kątem, a także prowadziło edukację etyczną urzędników. Trzecim elementem tego zespołu miałyby być Biuro ds. Kontaktów z Mieszkańcami, które prowadziłoby stałą komunikację społeczną. W ramach tego przewidywałoby się powołanie, czy prowadzenie, przez Radę Miasta rejestru lobbystów i szerokie dopuszczenie do dyskusji publicznej nad projektami regulacji wprowadzanych przez miasto.

To jest wynik tych prac, które samorząd podjął w ostatnim okresie i tego konkretnego, indywidualnego projektu. Wynika z tych opracowań, że miasto Kraków jest na tle innych dużych miast jednym z najbardziej aktywnych. Wskazuje się w szczególności na dość głęboką regulację tych spraw w Statucie Miasta Krakowa. Mówi on

m.in. o tym, że radnemu i członkowi zarządu nie wolno wykorzystywać swej funkcji dla celów prywatnych. Radny oraz członek zarządu mają obowiązek wyłączyć się z udziału w rozpatrywaniu sprawy, która dotyczy interesów majątkowych jego lub członków jego najbliższej rodziny, krewnego lub powinowatego do czwartego stopnia włączenie, albo też interesów osób przez niego reprezentowanych. To są regulacje wychodzące poza standardy ustawowe i były stosowane w Radzie Miasta i w Zarządzie kiedy poszczególne osoby nie brały udziału w rozpatrywaniu spraw, które łączyły się z ich interesem prywatnym.

W ramach Rady Miasta Krakowa działa także Komisja Dyscyplinarna, której zakres działania również jest ustalony w Statucie. To jest dobrowolna komisja - ustawa nie nakłada obowiązku jej powołania. Statut zobowiązuje ją do rozpatrywania zarzutów dotyczących wykonywania mandatu radnego, definiowania zasad etycznych postępowania radnego, a także do podejmowania działań zapobiegających konfliktom. Prawo skierowania sprawy do Komisji Dyscyplinarnej przysługuje każdemu radnemu. Komisja ma obowiązek rozpatrzenia sprawy kierowanej przez Przewodniczącego Rady. Są już praktyczne doświadczenia z funkcjonowania tej komisji. Niedawno rozpatrywano sprawę Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa, który sam złożył wniosek o jej rozpatrzenie, gdyż był wymieniany jako osoba, która dopuściła się nadużyć przy wykonywaniu mandatu.

Chciałbym jeszcze powiedzieć o tym, co zamierzamy w najbliższym czasie zrobić z poziomu Zarządu Miasta - w ramach Rady Miasta pan przewodniczący Zgoda powie zapewne szerzej. Z rzeczy, które są planowane w najbliższym czasie - projekty rozwiązań czekają na ostateczną aprobatę ze strony Prezydenta - to z jednej strony usprawnienie systemu zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Krakowa poprzez ich skoncentrowanie w jednej komórce administracyjnej, z drugiej udoskonalenie systemu kontroli wewnętrznej zgodnie z niektórymi rekomendacjami autorów raportu, po trzecie wreszcie uruchomienie szkoleń dla urzędników mających podnosić wiedzę w zakresie wymogów prawnych zamówień publicznych. Jest przygotowany projekt odpowiedniego zarządzenia o po-

wołaniu zespołu ds. etyki pracowników Urzędu Miasta Krakowa. Do zadań zespołu mają należeć sprawy współpracy z Oddziałem Szkolenia, Kadr i Płac w zakresie organizowania i okresowego prowadzenia szkoleń i współpracy, opiniowanie wniosków zespołów kontroli w tych wszystkich sprawach, w których nastąpiło naruszenie zasad etyki pracowniczej, rozpatrywanie spraw z zakresu nieetycznego postępowania pracowników Urzędu, o których członkowie Zespołu powzięli wiadomości, rozpatrywanie spraw zleconych przez Prezydenta Miasta, w tym także spraw, w których Prezydent powziął wiadomość wskutek funkcjonowania systemu „infolinia”. To jest kolejna rzecz, która jest w sposób organizacyjny przygotowana - uruchomienie infolinii, czyli telefonu dostępnego dla ludności, ale także dla samych urzędników, przyjmowanie informacji telefonicznych od mieszkańców miasta dotyczących nieprawidłowości pracy Urzędu, nieetycznych zachowań pracowników Urzędu Miasta Krakowa.

Jest jeszcze jedno rozwiązanie organizacyjne, które również ma za zadanie usprawnić zarządzanie ale jednocześnie podnieść standardy etyczne, mianowicie rozdzielanie systemu kontaktu osoby, która przychodzi do Urzędu czyli petenta z osobą, która sprawę załatwiania, poprzez rozbudowany system tzw. okienek w Kancelarii Magistratu. Potencjalnie przynajmniej, bo trudno ocenić praktyczny zakres działania tego systemu, rozdzielanie, sam kontakt obywatela z Urzędem, odbywa się na poziomie informacji, pobrania dokumentów czy wezwania o uzupełnienie materiałów, oddzielnie od załatwiania konkretnej indywidualnej sprawy przez urzędnika, który nie ma bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcą w danych sprawach.

Podsumowując, jest to próba praktycznego wdrożenia w mieście tych wszystkich postulatów, które nie zawsze dają się w sposób urzędowy, organizacyjny do końca wdrożyć, bo ta materia i te reguły przejrzystości są trudne do wyegzekwowania w bieżącej pracy Urzędu, która - jak podkreślamy tutaj - często zależy przede wszystkim od osób, które wykonują poszczególne zadania, poszczególne funkcje i od ich stanu świadomości i przestrzegania przez nich przepisów prawa.

**Dr Leopold Zgoda**

*Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej Rady Miasta Krakowa*

## *Etyka radnego*

*„Gdzie będzie pycha, tam będzie i hańba,  
a gdzie pokora, tam mądrość”.*

*Salomon (zm. ok. 930 r. p.n.e.)*

*„Sprawiedliwość nie jest niczym innym  
jak miłością bliźniego ludzi mądrych”.*

*Gottfried Wilhelm Leibniz*

*„To smutne, że głupcy są tak pewni siebie,  
a ludzie rozsądni tacy pełni wątpliwości”*

*Bertrand Russell*

Świadom jestem tego, że Państwo mogą być już zmęczeni. Postaram się mówić krótko, chociaż wiem, że pośpiech i zmęczenie nie służą myśleniu. Lecz jest pewna dynamika, logiczny ciąg wystąpień, które mogą nam pomóc. Na szczęście zmęczenie nie jest stanem bezmyślności.

Jestem wykładowcą w Katedrze Filozofii Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Między innymi prowadzę tam wykład do wyboru na latach piątych pt. „Etyka przedsiębiorczości”. Raczej unikam słowa „biznes”. Jestem również radnym Rady Miasta Krakowa druga kadencję i przewodniczącym Komisji Dyscyplinarnej.

W pierwszej części wystąpienia - nawiązując do wystąpień wcześniejszych - będę mówił o etyce, w drugiej - o tym, co robimy w Krakowie, w trzeciej - mam nadzieję, że Państwo mi wybaczą - podam swój własny kodeks etyki radnego.

Po ostatnich wyborach samorządowych zadawano mi pytanie: Jaką jest ta nowa Rada? Odpowiadałem żartobliwie: „Miałem nadzieję, że ta nowa Rada będzie lepsza, mogę powiedzieć, że jest inna”. Dzisiaj myślę, że była to wyważona odpowiedź.



wolnie zabiegała o zaufanie wyborców, i już samym udziałem w wyborach zobowiązała siebie wobec innych do przemyślanych i skutecznych działań na rzecz dobra wspólnego.

O co pyta etyka radnego? Pytanie jest ważne, gdyby nawet jeszcze takiej etyki jeszcze nie było. Wstępnie i na własną odpowiedzialność odpowiem, że jej podstawowym pytaniem jest pytanie: Jak sprawować mandat radnego, aby się tego nie wstydzić?

Wiem, można powiedzieć, że świat już dawno zapomniał o wstydzie. Wydaje się, że nie ma już takich sytuacji i zachowań, za które można się wstydzić. Z drugiej strony, ludzie bardzo reagują na ośmieszenie. Jak te dwie skłonności pogodzić? Być może sądzą, że jeśli się wstydzą, to stają się śmieszni.

Powszechnie znany jest mit o Prometeuszu. Wiadomo, że wykradł bogom ogień (symbol umiejętności technicznych), aby pomóc bezbronnemu, gołemu człowiekowi. I powszechnie wiadomo, jak okrutnie został ukarany. Lecz Platon - w jednym z dialogów - ukazuje drugą stronę tej historii. Píše on, że Prometeusz nie był w stanie ofiarować ludziom mądrości politycznej i dlatego krzywdził jeden drugiego, a próby zakładania państwa kończyły się niepowodzeniem. Dopiero Zeus w obawie, aby ród ludzki ze szczeniem nie wyginał, przekazał ludziom wstyd i poczucie prawa. One miały stanowić o ładzie i porządku w państwie i dlatego zostały rozdzielone między wszystkich. Czy aby nie wracamy do czasów sprzed interwencji boskiego Zeusa, sądząc, że technika i manipulacja są lekarstwem na wszystko? Rzecz nie w tym, aby zabić w sobie wstyd i korzystając z mandatu myśleć tylko o sobie i bezkarnie łamać prawo, lecz w tym, aby sprostać sumieniu. „Prawdziwy sens ma tylko taka polityka - powiedział Vaclav Havel - która wyprzedza sumienie”.

Jeszcze raz - mam nadzieję, że Państwo mi wybaczą - odwołam się do historii. Arystoteles, który w imię prawdy poddał krytyce poglądy umiłowanego mistrza Platona, w „Polityce” napisał: „Wszystkim ludziom właściwy jest z natury pęd do życia we wspólnocie, a ten, kto ją zestroił, jest twórcą największych dóbr. Jak bowiem człowiek doskonale rozwinięty jest najprzedniejszym ze stworzeń, tak jest i najgorszym ze wszystkich, jeśli się wyłamie z prawa i sprawiedliwości. Najgorsza jest bowiem nieprawość uzbrojona,

człowiek zaś rodzi się uzbrojony w broń, jaką są jego zdolności umysłowe i morale, które jak żadne inne, mogą być niewłaściwie nadużywane. Dlatego człowiek bez poczucia moralnego jest najniegodziwszym i najdzikszym stworzeniem, najpodlejszym w pożądlivosti zmysłowej i żarłoczności. Sprawiedliwość zaś jest znamię państwa, wymiar jej jest bowiem podstawą porządku istniejącego we wspólnocie państwowej, polega zaś na ustaleniu tego, co jest sprawiedliwe”.

Za każdym razem, kiedy czytam ten tekst, jestem zaskoczony jego aktualnością. A przecież Arystoteles nie mógł wiedzieć, że człowiek wyprodukuje broń, która będzie zdolna zniszczyć życie na ziemi. Nie mógł wiedzieć o degradacji przyrody w skali globalnej, która również zagraża życiu na ziemi. Nie mógł wiedzieć o możliwościach współczesnej nam techniki w nadużywaniu motywacji moralnej. Ale już wiedział, że doskonalenie techniki i doskonalenie człowieka to dwie różne sprawy. Ta druga sprawa to dziedzina etyki i wychowania. I dlatego, w ramach szeroko pojętej filozofii praktycznej, politykę (sztukę sprawowania władzy) i ekonomię (umiejętność gospodarowania) związał ściśle z zasadami etyki (strategii życia wziętego w całość).

Można zapytać, po co nam historia i Arystoteles, skoro interesuje nas dzień dzisiejszy? Rysem istotnym naszych dni nie jest łamanie zasad i norm, o których mówi etyka, lecz zatracanie się poczucia jakiegokolwiek normy. Obowiązuje raczej zasada - im mniej etyki, tym lepiej dla polityki, i mniej polityki, tym lepiej dla gospodarki. Dla kogo lepiej? Kto tak naprawdę jest moim bliźnim? Czy jest nim jeszcze człowiek, który jest w największej potrzebie? Dla kogo ma być ten świat, w którym żyjemy? Czy tylko dla młodych, zdrowych i bogatych? Może więc warto spojrzeć wstecz, aby w dniu dzisiejszym się nie zagubić i z nadzieją pomyśleć o nowym dniu, za który już dziś jesteśmy odpowiedzialni? Odpowiadamy zaś tym, co i w jaki sposób czynimy. Nawet największa ilość słów osobistego świadectwa nie zastąpi.

Lecz gdzie jest miejsce dla posługi radnego w tekście Arystotelesa, który przytoczyłem? Wiemy już, że radny ma strzec prawa i sprawiedliwości, a także ma tworzyć prawo lokalne i ustalać,

co jest sprawiedliwe. Jest zatem wśród tych, którzy „są twórcami największych dóbr”. Co się dzieje, kiedy radny myśli tylko o sobie? Powtórzę jeszcze tylko jedno zdanie: „Dlatego człowiek bez poczucia moralnego jest najniegodziwszym i najdzikszym stworzeniem, najpodlejszym w pożądlivosti zmysłowej i żarłoczności”. Od siebie dopowiem - choćby i używał najbardziej pięknych i wzniosłych słów o obowiązku moralnym.

Etyka jest dziedziną myśli, pogłębionej refleksji, zasłuchania w słowa Chrystusa biblijnej Marii. Rzecz w tym, aby w niezbędnej krzątaninie dnia codziennego, której patronuje biblijna Marta, co nazywamy gospodarowaniem, nie zabrakło zasłuchania Marii. Taki jest sens słów Chrystusa: „Maria najlepszą część wybrała”. Ta częśćka najlepsza, choćby i najmniejsza, nadaje najgłębszy sens powołaniu radnego. Kodeks etyki radnego może w tym tylko pomóc.

### *Co robimy w Krakowie, aby wzmocnić wśród radnych motywację moralną?*

W ubiegłej kadencji byłem delegatem Krakowa do Sejmiku Samorządowego Województwa Krakowskiego. Sejmik ten podjął uchwałę o nagrodzie samorządowej, aby w ten sposób promować postawy liderów lokalnych ofiarnej i wytrwałej pracy samorządowej. Opracowaliśmy regulamin, rozpisaliśmy konkurs na formę rzeźbiarską, który wygrał jeden z profesorów krakowskiej ASP. Rzeźbę otrzymywał zdobywca pierwszego miejsca. Odbyły się trzy - śmiem twierdzić - bardzo udane edycje tego konkursu. Uroczystości wręczenia nagród i wyróżnień odbywały się w sali Hołdu Pruskiego Muzeum w Sukiennicach. Polecam pomysł takiej nagrody dla samorządnych i przedsiębiorczych, których raczej nie znamy z pierwszych stron gazet.

Praca we władzach Sejmiku pozwoliła mi dotrzeć do uchwały Sejmiku I kadencji i przyjętego opracowania pt. „Honorowy kodeks radnego”. Postanowiłem ten dokument, o którym nikt już nie pamiętał, upowszechnić. W materiałach ze szkolenia dla rad dzielnic, które ukazały się pt. „Vademecum radnego dzielnicy” /KOMK,

Kraków 1996/ ów „Honorowy kodeks radnego” jest zawarty. Poprzedza go mój tekst pt. „Etyka samorządności”.

Komisja Dyscyplinarna Rady Miasta Krakowa postanowiła, aby ów Kodeks uznać za podstawę własnych rozstrzygnięć, do czasu opracowania przez Komisję, we współpracy z radnymi dzielnic, projektu kodeksu, który Rada Miasta Krakowa będzie mogła przyjąć i uznać za własny. Prace nad takim dokumentem trwają.

Komisja Dyscyplinarna, nie czekając na końcowy dokument własny, wystosowała dwa apele do radnych. W pierwszym zwróciliśmy uwagę na niestosowne zachowanie się radnych podczas sesji i na potrzebę poprawy wizerunku Rady w tym zakresie, w drugim apelu przypomnieliśmy podstawowe prawa i obowiązki radnego. W pracach Komisji staramy się raczej działać prewencyjnie, mniej często restrykcyjnie. Nie potrafię powiedzieć, jakie są nasze sukcesy.

W chwilach, kiedy ogarnia mnie zwątpienie, odwołuję się do słów Alberta Schweitzerera, który napisał między innymi: „Nikt z nas nie zna zasięgu swego działania i tego, co ludziom daje. Jest to przed nami ukryte i takim powinno zostać”. Zaś w innym miejscu dopisał: „Prawdziwa siła nie czyni wrzawy, ona jest i działa. Prawdziwa etyka zaczyna się tam, gdzie milkną słowa”. Warto będąc radnym o tych słowach pamiętać.

### *Mój własny kodeks etyki radnego.*

1. Nie zapominaj, że jesteś istotą myślącą
2. Bądź budowniczym nadziei, skłonny do okazywania wdzięczności
3. Przestrzegaj w życiu pierwszej zasady etyki lekarskiej „Primum non nocere” (Przede wszystkim nie szkodzić)
4. Bądź człowiekiem dialogu i porozumienia w imię prawdy
5. Dotrzymuj zobowiązań
6. Staraj się być dobrym negocjatorem i mediatorem
7. Pracuj nad własnym charakterem pielęgnującym cnotę pokory
8. Działaj w duchu chrześcijańskiej „caritas”
9. Bądź skłonny do ponoszenia ofiar
10. Miej zawsze zrozumienie dla godności życia osobowego

## Raport z realizacji grantu

W ramach realizowanego przez Federację Związków Gmin i Powiatów RP programu „Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych” (LGPP-USAID) do wszystkich gmin i powiatów w Polsce rozesłano ankiety dotyczące tego projektu. Odpowiedzi udzieliło ok. 60% ankietowanych.

W ankiecie zadano następujące pytania:

1. Czy uważają państwo, że istnieje potrzeba wprowadzenia kodeksu etyki samorządu?
2. Czy w państwa gminie pracowano lub pracuje się nad opracowaniem tego typu dokumentu?
3. Jakie zapisy powinny znaleźć się w Kodeksie?
4. Czy i w jaki sposób organizowana jest współpraca z mieszkańcami, proszę wskazać metody informowania mieszkańców o działaniach samorządu i pozyskiwania ich opinii i postulatów.
5. Kto zajmuje się informowaniem i współpracą z mediami i jak ona się układa?
6. Czy statut miasta, gminy zawiera regulacje dotyczące postępowania radnych i pracowników samorządowych?
7. Jakie są procedury kontroli wewnętrznej sprawowania funkcji przez radnych i pracowników samorządowych?

8. Czy w państwa gminie/powiecie działa Komisja Dyscyplinarna lub/i Komisja Rewizyjna?

9. Czy miał miejsce przypadek popełnienia przestępstwa lub wykroczenia w związku z pełnioną funkcją publiczną (wystarczy odpowiedzieć tak lub nie)?

10. Czy w państwa gminie istnieją regulacje mające za treść etyczne zasady postępowania (chodzi o akty prawa miejscowego)?

11. Czy istnieją regulacje określające zakaz swobody dysponowania funduszami reprezentacyjnymi? Jaki mają one kształt?

12. Czy istnieją przepisy określające limity wartości przekazywanych przez instytucje i osoby prywatne darowizn?

13. Czy środki na działalność statutową, są w państwa gminie objęte kontrolą wynikającą z przyjętych przez gminę rozwiązań w tej kwestii? Jakie są to rozwiązania?

14. Czy planują państwo wprowadzenie w waszej gminie regulacji powyższego typu, a jeśli tak, to czy dotyczyłyby one także innych obok wymienionych dziedzin?

15. Jak państwa zdaniem można usprawnić obsługę mieszkańców w urzędzie i przyspieszyć i uskutecznić załatwianie spraw?

16. Jakie są lub mogą być lokalne sposoby walki z korupcją?

Z ankiet wynika, że samorządy widzą potrzebę zarówno dyskusji o zagadnieniach etyki w samorządach, jak i opracowania kodeksu etyki dla radnych i pracowników samorządowych. Podkreślano, że może doprowadzić to do bardziej godnego wypełniania obowiązków przez osoby pozostające w służbie publicznej. W niektó-

rych Radach działają Komisje Etyki Radnych, które pracują nad Kodeksem Etyki Radnego. Zasadniczo jednak, pomimo jednogłośniego poparcia dla takiej inicjatywy nie ma w gminach szczegółowych regulacji dotyczących zagadnień etyki. Jedynej oceny postępowania radnych i pracowników samorządowych dokonują Komisje Rewizyjne Rady na podstawie regulacji ustawowych, tj. ustaw: o samorządzie terytorialnym, o samorządzie powiatu, o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz statutów gminy czy powiatu.

Istniejące regulacje dotyczą kwestii ogólnych i zasadniczo brak jest wzorca w postaci kodeksu pożądanego zachowania, według którego możliwa byłaby ocena postępowania osób pełniących funkcje publiczne. Nie spełnia tego zadania również regulacja zawarta w kodeksie karnym penalizująca najbardziej negatywne zachowania i sytuacje, w których wewnętrzna kontrola w samorządzie już nie wystarcza.

Kodeks Etyki Radnego jasno powinien wyznaczać zasady którymi powinni kierować się radni i pracownicy samorządowi w służbie publicznej. Z drugiej strony Kodeks wyznaczy zakres wymagań lokalnej społeczności wobec tych osób.

Zwrócono uwagę na kontakty z mieszkańcami w tym szczególne znaczenie dobrej informacji społeczności lokalnej, czy to za pomocą mediów - prasy lokalnej, lokalnych stacji telewizyjnych, czy bezpośrednio poprzez Rzecznika Mieszkańców, punkty informacyjne, obwieszczenia. Podkreślono, że radni i pracownicy samorządowi są odpowiedzialni przed całą społecznością lokalną w zakresie wykonywania swojej funkcji. Ważne jest, by działali zgodnie z prawem określającym ich kompetencje. Decyzje samorządów powinny zawsze mieć podstawę prawną i uzasadnienie merytoryczne. Pojęcie takie jak interes publiczny powinno ze sfery idei, czy nawet sloganu przyświecać działaniom samorządu. Należy również pamiętać o promocji wszelkich inicjatyw służących większej jawności działania urzędu.

Podkreślono dużą rolę stosunków z mediami. Dobre kontakty, wręcz współpraca z mediami, umożliwią szybkie i skuteczne informowanie społeczeństwa i gwarantuje jawność działania urzędu.

W kontaktach z mediami samorządy powinny się kierować zasadami rzetelności, uczciwości i dokładności przekazywanych informacji. Oczywiście nie może to eliminować obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz informacji poufnych.

Z analizy ankiet wynika również, że słaba jest znajomość ustaw dotyczących radnych i pracowników samorządowych, a regulujących ich obowiązki i zasady pełnienia służby publicznej. Często zapomina się w urzędach, że poza ustawą o samorządzie terytorialnym oraz innych określających ustrój samorządu obowiązują ich przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, przepisy kodeksu karnego. W kontekście etyki zwrócono uwagę na zapis art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych ograniczającym możliwość zatrudniania przez pracodawców samorządowych osób pozostających w stosunku pokrewieństwa, gdy miałyby to prowadzić do sytuacji powstania między tymi osobami podległości służbowej. Zwrócono uwagę, że obecnie bardzo często ten zapis ustawy nie jest respektowany.

Najbardziej drażliwym punktem, co niejednokrotnie zostało podkreślone w odpowiedziach na ankiety, jest wydatkowanie pieniędzy publicznych. Zawsze wymaga on kompromisów, w których należy kierować się zasadami bezstronności, gospodarności i dobra społeczności lokalnej. Wobec stosunkowo małych budżetów gmin i powiatów nie można dopuszczać do jakiegokolwiek marnotrawienia, ważna jest maksymalizacja efektów.

Etyka samorządu, to również zakaz faworyzowania, kierowania się interesem prywatnym, stronniczości.

Analiza ankiet pozwoliła na wyodrębnienie zagadnień, które powinny być regulowane Kodeksem Etyki Samorządu. Wyodrębniono następujące zagadnienia:

1. Określenie adresatów i celu Kodeksu
2. Prymat prawa i interesu publicznego

3. Zasady staranności i rzetelności postępowania
4. Zakaz faworyzowania i prywaty
5. Ograniczenia w sprawowaniu innych funkcji lub wykonywania innego zawodu
6. Zakaz korupcji
7. Przestrzeganie dyscypliny finansowej i budżetowej
8. Zasada gospodarności
9. Nadzór wewnętrzny
10. Kontakty ze społeczeństwem - informowanie, jawność urzędowania
11. Stosunki z mediami - rzetelność, uczciwość i dokładność w przekazywanych informacjach

Na podstawie wskazanych powyżej zagadnień opracowane zostały założenia Kodeksu Etyki Samorządu Terytorialnego.

Federacja Związków Gmin i Powiatów RP składa serdeczne podziękowania na ręce Pani Bogumili Goljaszewskiej, przedstawicielki LGPP, za możliwość realizacji projektu „Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych”.

## *Honorowy Kodeks Radnego*

### *Postanowienia ogólne*

1. Radny jako członek władz lokalnych ma władzę określoną prawem, musi działać zgodnie z tym prawem i nie może tej władzy nadużywać.
2. Radnego obowiązuje znajomość zasad postępowania, które nakazuje prawo, regulaminy rady oraz niniejszy Kodeks.
3. Radny jest zobowiązany stosować się do tych nakazów i zasad oraz dbać, aby jego sytuacja osobista nie kolidowała z ustaleniami Kodeksu i prawa.
4. Radny nie powinien nigdy być zwolennikiem działań sprzecznych z tymi zasadami, ani też do nich zachęcać.

### *Obowiązki publiczne oraz korzyści osobiste*

5. Radny realizuje swoje obowiązki w imieniu i dla całej społeczności.
6. Radny ma szczególne obowiązki względem swoich wyborców, włączając tych, którzy na niego głosowali.
7. Radny, nawet jeśli jest członkiem partii politycznych lub ugrupowań i pozostaje pod silną presją innych ich członków, musi pamiętać, że tylko on ponosi odpowiedzialność za wybór podjętej decyzji.

8. Radny nie powinien nigdy brać udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw, z którymi wiąże się jego osobiste korzyści.

9. Radny nie powinien nigdy dopuścić, nawet jeśli szczególne okoliczności mu na to pozwolą, aby jego osobiste korzyści miały wpływ na podejmowaną decyzję.

10. Radny nie powinien nigdy robić czegoś, czego nie umiałby wytłumaczyć swoim wyborcom, jego postępowanie bowiem i to, co społeczeństwo o tym postępowaniu wie, będą wpływały na reputację całej rady.

11. Radny powinien unikać jakichkolwiek powodów do podejrzeń, że jego postępowanie jest niestosowne i niezgodne z niniejszym Kodeksem oraz przepisami prawa.

#### *Ujawnianie korzyści materialnych i niematerialnych*

12. Radny jest obowiązany do bezwzględnego ujawniania zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich korzyści materialnych i niematerialnych, włączając w to swojego współmałżonka i bliskich, które może osiągnąć w związku z rozstrzyganą przez radę sprawą, a także wyłączyć się z głosowania nad nią.

13. Radny powinien zawsze stosować zasady dotyczące ujawniania osobistych korzyści w swojej pracy z urzędnikami administracji publicznej oraz w nieoficjalnych kontaktach z innymi radnymi, postępując nie mniej skrupulatnie niż w czasie formalnych zebrań rady.

14. Radny nie powinien nigdy pozwolić, aby powstało wrażenie, że jest skłonny wykorzystać swoją pozycję bardziej do osobistych korzyści niż dla dobra ogółu.

15. Radny nie powinien nigdy przyjmować przewodnictwa w radzie ani podejmować działań w organach rady, jeżeli sprawa dotyczy go osobiście.

#### *Radni i urzędnicy*

16. Radny nie powinien nigdy być zatrudniony jako urzędnik administracji odpowiadającej bezpośrednio przed radą, której radny jest członkiem.

17. Radny jest obowiązany do respektowania zadań, obowiązków odpowiedzialności urzędników.

18. Radny nie powinien szukać ani akceptować preferencyjnego traktowania przez urzędników, gdy on sam, jego krewni lub jego firma załatwiają na terenie urzędu swoje sprawy jako petenci.

19. Radny powinien zawsze, uczestnicząc w podejmowaniu decyzji personalnych kierować się oceną przydatności kandydata do zajmowania danego stanowiska lub funkcji, nie zaś innymi, pozamerytorycznymi względami.

20. Radny nie powinien nigdy ujawniać, czy używać poufnych informacji dla odnoszenia osobistych korzyści lub dyskredytowania rady, organów gminy lub urzędu.

20. Radny nie powinien nigdy przyjmować nienależnych korzyści materialnych związanych z pełnieniem funkcji radnego.

21. Radny jest zobowiązany do skrupulatnego przestrzegania zasad związanych z wydatkami na realizację swoich obowiązków.

## Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

### PREAMBUŁA

Państwa członkowskie Rady Europy, sygnatariusze niniejszej Karty,

zważywszy, iż celem Rady Europy jest zacieśnienie więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad, które stanowią ich wspólny dorobek;

zważywszy, że jednym ze środków służących do realizacji tego celu jest zawieranie umów w dziedzinie administracji;

zważywszy, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego;

zważywszy, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy;

przekonane, że to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni;

przekonane, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela;

świadome faktu, że ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy;

przyznając, że jest to możliwe przy założeniu, że społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań,

uzgodniły, co następuje:

### Artykuł 1

Strony zobowiązują się do uznania poniższych artykułów za wiążące w sposób i w zakresie przewidzianym w artykule 12 niniejszej Karty.

### CZĘŚĆ I

### Artykuł 2

#### **Podstawa konstytucyjna i prawna samorządu terytorialnego**

Zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji.

### Artykuł 3

#### **Koncepcja samorządu terytorialnego**

1. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarzą-

dziania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

#### Artykuł 4

##### Zakres działania samorządu terytorialnego

1. Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie. To postanowienie nie wyklucza jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem.

2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

3. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

5. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

#### Artykuł 5

##### Ochrona granic społeczności lokalnych

Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

#### Artykuł 6

##### Dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych

1. Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.

2. Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.



## Artykuł 7

### Warunki wykonywania uprawnień na szczeblu lokalnym

1. Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu.
2. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.
3. Funkcje lub działania nie dające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych.

## Artykuł 8

### Kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych

1. Wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie.
2. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane.
3. Kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

## Artykuł 9

### Zasady finansowe społeczności lokalnych

1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.

7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.

8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.

#### Artykuł 10

##### **Prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się**

1. Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi - w granicach określonych prawem - w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.

2. Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie.

3. Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.

#### Artykuł 11

##### **Prawna ochrona samorządu terytorialnego**

Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

## CZĘŚĆ II

### PRZEPISY RÓŻNE

#### Artykuł 12

##### **Zobowiązania**

1. Każda ze Stron zobowiązuje się do uznania za wiążące co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w części I Karty, z których co najmniej dziesięć zostanie wybranych spośród następujących ustępów:

- art. 2,
- art. 3 ustępy 1 i 2,
- art. 4 ustępy 1, 2 i 4,
- art. 5,
- art. 7 ustęp 1,
- art. 8 ustęp 2,
- art. 9 ustępy 1, 2 i 3,
- art. 10 ustęp 1,
- art. 11.

2. Każde umawiające się państwo, w chwili składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia, powiadamia Sekretarza Generalnego Rady Europy o wybranych ustępach, zgodnie z przepisem ustępu 1 niniejszego artykułu.

3. Każda ze Stron może w jakimkolwiek późniejszym terminie powiadomić Sekretarza Generalnego, iż uznaje za wiążący każdy z pozostałych ustępów niniejszej Karty, którego dotychczas jeszcze nie przyjęła, zgodnie z przepisem ustępu 1 niniejszego artykułu. Te późniejsze zobowiązania będą uznane za integralną część ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia Strony składającej powiadomienie i będą miały ten sam skutek począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania powiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

### Artykuł 13

#### Spoleczności, do których Karta ma zastosowanie

Zasady samorządności terytorialnej zawarte w niniejszej Karcie mają zastosowanie do wszystkich kategorii społeczności lokalnych istniejących na terytorium Strony. Jednakże każda ze Stron może - w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia - wskazać te kategorie społeczności lokalnych lub regionalnych, do których zamierza ograniczyć stosowanie niniejszej Karty, lub te, do których Karta nie będzie miała zastosowania. Strona może również włączyć inne kategorie społeczności lokalnych lub regionalnych do zakresu stosowania Karty w drodze późniejszego powiadomienia o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy.

### Artykuł 14

#### Przekazywanie informacji

Każda Strona przekazuje Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wszelkie informacje dotyczące przepisów prawnych oraz innych rozwiązań, które zostały zastosowane w celu dostosowania się do postanowień niniejszej Karty.

### CZĘŚĆ III

### Artykuł 15

#### Podpisanie, ratyfikacja, wejście w życie

1. Niniejsza Karta jest otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy. Podlega ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu. Dokument ratyfikacyjny, przyjęcia lub zatwierdzenia zostanie zdeponowany u Sekretarza Generalnego Rady Europy.

2. Niniejsza Karta wejdzie w życie w pierwszym dniu miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia wyrażenia zgody na związanie się Kartą przez cztery państwa członkowskie Rady Europy, zgodnie z przepisem poprzedniego ustępu.

3. W stosunku do każdego państwa członkowskiego, które wyrazi w późniejszym terminie zgodę na związanie się Kartą, wejdzie ona w życie w pierwszym dniu miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia.

### Artykuł 16

#### Klauzula terytorialna

1. Każde państwo może przy podpisywaniu albo w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia określić terytorium lub terytoria, na których Karta będzie stosowana.

2. Każde państwo może w jakimkolwiek późniejszym terminie, w drodze oświadczenia skierowanego do Sekretarza Generalnego Rady Europy, rozszerzyć stosowanie niniejszej Karty na każde inne terytorium wskazane w tym oświadczeniu. W stosunku do tego terytorium Karta wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania oświadczenia przez Sekretarza Generalnego.

3. Każde oświadczenie sporządzone na podstawie przepisów dwóch poprzednich ustępów może być wycofane odnośnie do każdego terytorium wskazanego w tym oświadczeniu, w drodze powiadomienia skierowanego do Sekretarza Generalnego. Wycofanie to nabierze mocy pierwszego dnia następującego po upływie sześciu miesięcy od dnia otrzymania powiadomienia przez Sekretarza Generalnego.

## Artykuł 17

### Wypowiedzenie

1. Żadne państwo nie może wypowiedzieć niniejszej Karty przed upływem pięciu lat od dnia wejścia dla niego w życie niniejszej Karty. Sekretarz Generalny Rady Europy zostanie powiadomiony o wypowiedzeniu z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Wypowiedzenie takie nie wpływa na ważność Karty w stosunku do innych Stron, pod warunkiem że ich liczba nie będzie mniejsza niż cztery.

2. Każda Strona może zgodnie z przepisami zawartymi w poprzednim ustępie wypowiedzieć każdy z przyjętych ustępów części I Karty, pod warunkiem że liczba i kategoria ustępów, do których przestrzegania Strona będzie zobowiązana, są zgodne z przepisem artykułu 12 ustęp 1. W stosunku do każdej Strony, która w wyniku wypowiedzenia któregoś ustępu nie zastosuje się do przepisu artykułu 12 ustęp 1, przyjmuje się, że Strona ta wypowiedziała także Kartę.

## Artykuł 18

### Notyfikacje

Sekretarz Generalny Rady Europy powiadamia państwa członkowskie Rady o następujących faktach:

- a. każdym podpisaniu Karty;
- b. złożeniu każdego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia;
- c. każdej dacie wejścia w życie niniejszej Karty, zgodnie z artykułem 15;
- d. każdym powiadomieniu otrzymanym w związku z zastosowaniem przepisów artykułu 12 ustępy 2 i 3;
- e. każdym powiadomieniu otrzymanym w związku z zastosowaniem przepisów artykułu 13;
- f. każdej innej czynności, powiadomieniu lub informacji, które mają związek z niniejszą Kartą.

Na dowód czego niżej podpisani, właściwie do tego upoważnieni, podpisali niniejszą Kartę.

Sporządzono w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. w językach angielskim i francuskim, przy czym obydwie teksty mają jednakową moc, w jednym egzemplarzu, który zostanie złożony w archiwum Rady Europy. Sekretarz Generalny Rady Europy przekaże uwierzytelnione kopie wszystkim państwom członkowskim Rady Europy.

## Federacja Związków Gmin i Powiatów RP

Federacja Związków Gmin i Powiatów RP jest największą organizacją samorządu terytorialnego w Polsce - zrzesza prawie 20 regionalnych związków i stowarzyszeń, które skupiają łącznie około 1000 gmin i powiatów. Przewodniczącym FZGiP RP jest Kazimierz Barczyk.

W ramach działalności na rzecz samorządu terytorialnego Federacja prowadzi działalność informacyjną, szkoleniową i wydawniczą. Pośredniczy w kontaktach gmin i powiatów z administracją rządową, przygotowuje i opiniuje projekty ustaw oraz innych aktów prawnych związanych z działalnością samorządów. Przedstawiciele Federacji są członkami **Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego**.

W bieżącej działalności Federacja jest organizatorem licznych spotkań przedstawicieli gmin, powiatów i województw z całego kraju, na których omawiana jest problematyka działalności samorządów lokalnych na płaszczyźnie prawa, ekonomii, ochrony środowiska, integracji z Unią Europejską, polityki regionalnej, przepływu informacji, pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia, turystyki i sportu, etc.

W trakcie realizowanego przez Federację **Programu Promocji Reform Ustrojowych Państwa** w latach 1998-1999 zorganizowanych zostało kilkadziesiąt konferencji, szkoleń i seminariów poświęconych kształtowi i zasadom reform ustrojowych i społecznych, które łącznie zgromadziły ponad 20 tys. osób. Federacja zorganizowała m.in. Kongres Samorządów Terytorialnych RP oraz - w różnych częściach kraju - szereg spotkań przedstawicieli regionów i powiatów z całej Polski, nad którymi patronat objęli Marszałek Sejmu i Premier RP. Zorganizowana w grudniu 1998 roku I Ogólnopolska Konwencja Przewodniczących Rad Gmin, Rad Powiatów i Sejmików Województw w Sali Obrad Sejmu RP, z udziałem 1500 samorządowców, została przez premiera Jerzego Buzka ogłoszona uroczystą inauguracją działalności samorządu terytorialnego w nowym

kształcie. Od roku 1998 przy biurze FZGiP RP działa **Sekretariat Forum Powiatów i Forum Regionów RP**.

Federacja reprezentuje polskie samorzady w kontaktach międzynarodowych. Uczestniczy w pracach **Rady Gmin i Regionów Europy** (CEMR - Council of European Municipalities and Regions). Jest m.in. członkiem **ELANET** (European Local Authorities Telematic Network Initiative) - działającej w ramach CEMR europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju sieci informatycznych samorządów lokalnych.

Federacja jest animatorem wspólnej wymiany doświadczeń pomiędzy samorządami państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europy Zachodniej i USA. W październiku 1997 r. z inicjatywy Federacji odbyła się **I Konferencja Samorządów Terytorialnych Państw Europy Środkowej i Wschodniej**. Federacja organizuje także pomoc dla Polaków na Wschodzie i blisko współpracuje z organizacjami polonijnymi na całym świecie.

W ramach działań na rzecz integracji Polski z Unią Europejską w siedzibie Federacji utworzone zostało w czerwcu 1999 roku **Centrum Informacji Europejskiej**. Przygotowany przez Federację projekt działalności ośrodka został laureatem konkursu ogłoszonego przez Komitet Integracji Europejskiej w ramach Programu Informowania Społeczeństwa (PIS), dzięki czemu Centrum uzyskało status regionalnego ośrodka informacji europejskiej - oficjalnego przedstawicielstwa KIE w Krakowie. W ramach działalności edukacyjnej cyklicznie organizowane są konferencje i szkolenia połączone z warsztatami praktycznymi dla przedstawicieli samorządów terytorialnych, m.in. na temat umiejętnego wykorzystywania programów pomocowych UE dla rozwoju gospodarczego gmin, powiatów i województw. Pod patronatem Federacji otwarty został przez Zakład Integracji Europejskiej UJ nowy kierunek studiów podyplomowych "Przedsiębiorstwo i rozwój terytorialny w procesie integracji Polski z Unią Europejską".

Federacja jest wydawcą „**Gazety Gmin, Powiatów i Województw**". W latach 1998-1999 wydała ponad dwadzieścia publikacji książkowych - tematycznych poradników i informatorów dla samorządu terytorialnego. Wszystkie wydawnictwa są bezpłatnie rozprowadzane do gmin, powiatów i województw.