

Ewelina Stasiak
University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology
e-mail: ewelina.stasiak@uni.lodz.pl

Postawy etyczne pracowników administracji samorządowej

The Ethical Attitudes of Local Government Employees

The purpose of the article is to present the appropriate ethical attitudes of local government employees which affect the efficiency of the administration. Local government employees who are exclusively competent and honest are able to properly execute their goals within strictly defined procedures and tasks. The article focuses on a brief analysis of the concept of ethics, employees of local government, as well as an analysis of ethics in terms of its impact on the quality of services.

Keywords: ethics, employee of local government, ethical behaviours

JEL Classification: H79

1. Wstęp

W ogólnym znaczeniu, istotą samorządu jest zawiadywanie sprawami publicznymi przez samych mieszkańców wspólnoty. Polega to na utworzeniu i akceptacji przez państwo autonomicznego względem niego systemu organów i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje władcze. Warunkiem do powstania takich organów jest akceptacja przez państwo odrębności sfery interesów społeczności, które mają wyraz prawny, w postaci nadania związkom samorządowym osobowości prawnej i ekonomicznej, w postaci ich uwłaszczenia¹.

¹ *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, red. M. Lisiński, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 105.

W samorządzie terytorialnym przenikają się interesy uwarunkowane dobrem osobistym oraz dobrem publicznym, co może prowadzić do konfliktów, których konsekwencje mogą wpłynąć negatywnie na mieszkańców². Odpowiednio funkcjonujący samorząd terytorialny jest więc kluczem do prawidłowego funkcjonowania danej jednostki terytorialnej, której celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli. W strukturach administracji samorządowej powinni pracować ludzie z właściwą postawą etyczną, którzy są świadomi tego, że ich podstawowym obowiązkiem jest ochrona interesu publicznego. Wysoka jakość działalności samorządu jest zdecydowanie koniecznością, aby prawidłowo zarządzać danym terenem. Władze lokalne usiłują sprostać coraz wyższym oczekiwaniom stawianym przez mieszkańców jednostek samorządowych. Administracja samorządowa musi nieustannie się rozwijać, aby prawidłowo wypełniać zadania na rzecz dobra wspólnego.

Przedmiotem opracowania jest charakterystyka postaw etycznych pracowników samorządowych. Artykuł opiera się na przeglądzie wybranej literatury związanej z samorządem terytorialnym, jak również z etyką służby publicznej. Podjęto również analizę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³, która stanowi źródło wiedzy o regułach postępowania urzędników. Celem analizy jest próba zarysowania i oceny zachowań pracowników w administracji samorządu terytorialnego w świetle wymogów etyki. Jest to ważne, ponieważ urzędy samorządowe funkcjonują w warunkach monopolistycznych, które w małym stopniu wymuszają postawy etyczne. Za hipotezę badawczą przyjęto stwierdzenie, że charakter świadczonych usług komunalnych przez administrację publiczną oraz dominująca pozycja na rynku usług publicznych wymagają szczególnej uwagi ze strony organów samorządowych dla zapewnienia odpowiednio wysokiej jakości obsługi interesantów. Autorka ma świadomość, że nie da się przedstawić wszystkich postaw etycznych, jakimi powinien cechować się w swoim działaniu pracownik jednostki samorządu terytorialnego, ale można wskazać podstawowe, a jednocześnie oczekiwane społecznie, standardy etyczne.

2. Administracja samorządowa

Związek etyki i prawa najlepiej widoczny jest w administracji, ponieważ poziom etyczny zależy od poziomu i jakości prawa. Jeśli jest ono źle skonstruowane, to zniechęca urzędników do przestrzegania jego norm, co w konsekwencji powoduje ich omijanie, a w dłuższej perspektywie może prowadzić do łamania go⁴. Etyka w administracji ma na celu wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów administracji wyznaczonych im zadań w sposób należyty. Jakość pracy administracji zależy od jej sprawności, wyposażenia, organizacji i od stanu

² E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 133.

³ Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁴ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 53.

przestrzegania prawa, jak również od jakości kadr służby publicznej (kultury, kompetencji, walorów etyczno-moralnych, odpowiedzialności)⁵. Administracja samorządowa realizuje zadania publiczne poprzez swoją kadrę, a odpowiedzialność ma służyć doskonaleniu ich pracy oraz stanowić gwarancję prawidłowej realizacji nałożonych na nią obowiązków.

Administracja publiczna z punktu widzenia organizacyjnego jest zespołem instytucji zajmujących się sprawami publicznymi przez społeczności lokalne. Administracja samorządowa w myśl ustaw ustrojowych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego – ustawy z dnia 8. marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, ustawy z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ oraz ustawy z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸ – wykonuje zadania własne, zlecone i powierzone. Zadania dla jednostek samorządu terytorialnego określają powyższe ustawy⁹. Ustawy te traktowane są jako regulacje ustrojowe w zakresie samorządu.

Organizacja urzędów opiera się na strukturze organizacyjnej, czyli całości kształcie powiązań występujących pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi organizacji. Jest to podział instytucji na komórki organizacyjne, podział zadań i odpowiedzialności, jak również podporządkowanie i wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami. Funkcjonowanie i sposób realizacji rozmaitych celów i zadań odbywa się z wykorzystaniem określonej struktury organizacyjnej. Ma ona swój aspekt formalny, zawarty w regulacjach obowiązujących w urzędzie, jak i nieformalny, zakorzeniony w kulturze organizacyjnej¹⁰.

Administracja publiczna realizuje zadania z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, które wymagają od urzędników ciągłego doskonalenia form i metod działań oraz kształtowania nowych rozwiązań. Współczesna administracja publiczna musi być systemem elastycznym (przystosowywać się do zmieniających się warunków), dynamicznym oraz posiadającym cechy organizacji uczącej się¹¹. Postęp techniczny w administracji publicznej prowadzi do wzrostu roli wykwalifikowanych pracowników, ekspertów i specjalistów. Jednak postęp nie jest w stanie wyeliminować zupełnie roli czynnika ludzkiego, ponieważ wystąpią nowe problemy społeczne, które będzie musiał rozstrzygać człowiek¹². Pracownicy administracji samorządowej powinni orientować się w problematyce społecznej, ekonomicznej i politycznej, dzięki czemu będą w stanie lepiej zrozumieć potrzeby i ocze-

⁵ Z. Szonert, *Etyka i pragmatyka służbowa w administracji*, Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2011, s. 33.

⁶ Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁷ Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁸ Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁹ E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa 2013, s. 30–31.

¹⁰ J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 151.

¹¹ A. Potoczek, *Model współczesnego urzędnika administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, red. B. Sprengla, A. Strzelecki, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005, s. 25.

¹² E. Zieliński, op. cit., s. 48.

kiwania obywateli. Oznacza to potrzebę zatrudnienia w administracji osób kompetentnych (posiadających odpowiednią wiedzę, umiejętności oraz odpowiednie kwalifikacje), co w konsekwencji prowadzi do profesjonalnego zarządzania publicznego.

Piastowanie stanowiska urzędniczego postrzegane jest dość często jako udział we władzy, a w drugiej kolejności jako źródło utrzymania i miejsce pracy. Dopiero na czwartym miejscu odbierane jest jako służba lub rodzaj usługi świadczonej dla społeczeństwa¹³. Dlatego też niezbędna jest dobra znajomość etyki zawodowej, kultury administrowania i szeroko pojętej kultury organizacyjnej. Innymi słowy, jest to staranne dobranie roli, celów i wartości urzędnika jako funkcjonariusza publicznego realizującego politykę administracyjną. Tylko prawidłowo dobrana kadra z odpowiednimi kwalifikacjami zadba bowiem o ochronę praw i interesów jednostki odpowiednio dostosowując ją do ochrony interesu publicznego.

Od sprawności urzędu zależy właściwe kierowanie sprawami jednostki samorządu terytorialnego, bowiem jest on swoistym instrumentem, który ma na celu wykonanie odpowiednio określonych zadań. Jeśli w administracji ulokujemy złych pracowników, automatycznie praca urzędu stanie się mało wydolna i nieefektywna. W konsekwencji spowoduje to różnorakie bariery dla użytkowników gminy (mieszkańców, przedsiębiorców)¹⁴.

Organ wykonawczy samorządu realizuje zadania publiczne poprzez urząd gminy, którego jest kierownikiem. Pełni również uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu, któremu nadaje regulamin organizacji w drodze zarządzenia. Jest to dokument (akt wewnątrzadministracyjny), który określa organizację i zasady funkcjonowania administracji. Znajduje się w nim między innymi struktura organizacyjna urzędu, która przedstawia podział obowiązków i odpowiedzialności pracowników¹⁵. Organ wykonawczy, który prawidłowo inicjuje, kieruje i zespala działalność urzędu może pozytywnie wpływać na pracę w danej jednostce samorządu terytorialnego, ponieważ na skuteczność administracji duży wpływ ma osoba nią zarządzająca.

3. Pracownicy administracji samorządowej

Pracownicy samorządu terytorialnego wchodzą w skład szeroko pojętej służby publicznej, gdzie wdrażana jest etyka administracyjna, która pełni różnorodne funkcje, m.in. zapewnia odpowiednie warunki do realizacji zadań, chroni przed nadużywaniem funkcji publicznej, jest to również forma przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym. Kształtuje ona pozytywne wartości w życiu publicznym oraz ułatwia podejmowanie trudnych decyzji administracyjnych przez urzędników¹⁶.

¹³ *Administracja publiczna*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 1999, s. 149.

¹⁴ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 51.

¹⁵ *Ibidem*, s. 52.

¹⁶ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995, s. 142–149.

W 2008 r. wprowadzono rozwiązania prawne dotyczące pracowników samorządu terytorialnego, a mianowicie ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁷. Właściwe wzory zachowań urzędników zamieszczone są również w ustawach ustrojowych odnoszących się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz w statutach i regulaminach tych jednostek. Są to swego rodzaju wzorce, na podstawie których urzędnicy samorządowi powinni podejmować rzetelne decyzje. Przepisy powyższej ustawy stosowane są do pracowników samorządowych zatrudnionych w sytuacjach wymienionych w art. 2, pod warunkiem, że statusu pracowników tam zatrudnionych nie określają odrębne przepisy (art. 3). Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru (osoby zatrudnione w organach wykonawczych), powołania (zastępcy organu wykonawczego, skarbnicy jednostek samorządu terytorialnego) oraz umowy o pracę (pozostali pracownicy samorządowi) (art. 4 ust. 1). Zgodnie z art. 4 ust. 2 *pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych; doradców i asystentów; pomocniczych i obsługi*. Ustawa normuje przesłanki zdolności pracowniczej dla poszczególnych kategorii pracowników samorządowych.

Nabór na wolne stanowiska urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny (art. 11). Ustawa przewiduje sytuacje, w których dopuszczalne jest powierzenie wykonywania pracy na stanowisku urzędniczym bez przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru (zwanego powszechnie konkursem), w takich sytuacjach jak:

- (1) przeniesienie pracownika samorządowego tej samej jednostki na podstawie porozumienia (art. 12 ust. 1),
- (2) zatrudnienie pracownika na zastępstwo w związku z usprawiedliwieniem nieobecności w pracy (art. 12 ust. 2),
- (3) awans wewnętrzny (przeniesienie na wyższe stanowisko) (art. 20 ust. 1),
- (4) powierzenie pracownikowi samorządowemu innej pracy na okres do trzech miesięcy w roku kalendarzowym, zgodnej z jego kwalifikacjami (art. 21),
- (5) przeniesienie pracownika samorządowego zatrudnionego w innej jednostce organizacyjnej na mocy porozumienia (art. 22 ust. 1),
- (6) przeniesienie pracownika na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku (art. 23 ust. 1).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 omawianej ustawy, informacja o wolnym stanowisku pracy w urzędzie podawana jest do publicznej wiadomości. Ustawa ta wymaga, by ogłoszenie takie zostało umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁸ oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór. Ogłoszenie o naborze powinno zawierać ściśle określone informacje (np.: dane formalne związane z identyfikacją jednostki, określenie stanowiska, wymagania formalne) (art. 13 ust. 2). Natomiast termin do składania dokumentów nie może być krótszy niż 10 dni (art. 13 ust. 3). Następnie z przeprowadzonego naboru kandydatów sporządza się protokół (art. 14). Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 obowiązkiem jest upowszechnienie

¹⁷ Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

informacji o wyniku naboru wraz z określeniem niezbędnych danych. Kolejne artykuły, czyli 16. i 17. określają, jakie rodzaje umów o pracę mogą być stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego. Obowiązek złożenia ślubowania dotyczy wyłącznie urzędników samorządowych (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), pozostali pracownicy składają ślubowanie na podstawie przepisów prawa ustrojowego (art. 18). Obowiązkiem pracownika, który po raz pierwszy jest zatrudniony na stanowisko urzędnicze, jest odbycie służby przygotowawczej (art.19).

Do podstawowych obowiązków pracowników samorządowych należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych, środki publiczne, mając na uwadze interes publiczny i indywidualny interes obywatela (art. 24 ust. 1). Obowiązki szczególne zawarte w art. 24 ust. 2 określają katalog obowiązków, które obejmują wszystkich pracowników samorządowych niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy oraz rodzaju zajmowanego stanowiska pracy. Zawarte w nim obowiązki mają szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego¹⁹. W przepisie art. 25 ust. 1 ustawodawca nałożył na pracownika obowiązek sumiennego i starannego wypełniania poleceń przełożonego. Pracownicy samorządowi powinni kierować się zasadą obiektywizmu i bezstronności, jak również nie powinni ulegać wpływom rodzinnym, co pozwoli na wyeliminowanie jakichkolwiek zagrożeń (art. 26). Urzędnicy mają obowiązek udziału w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29 ust. 1). Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, ma obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 31. ust. 1). Złożenie oświadczenia o stanie majątkowym (art. 32. ust. 1) ma na celu ochronę interesu publicznego, w szczególności polegającego na funkcjonowaniu uczciwego korpusu pracowników samorządowych.

Rozdział 4 niniejszej ustawy, przedstawia system wynagrodzeń pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 36 ust. 1 *pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych*. Struktura wynagrodzeń pracownika samorządowego (art. 36) obejmuje:

- (1) wynagrodzenie zasadnicze,
- (2) dodatek za wieloletnią pracę,
- (3) nagrodę jubileuszową,
- (4) jednorazową odprawę w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy,
- (5) dodatkowe wynagrodzenie roczne,
- (6) dodatek specjalny dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa,
- (7) dodatek funkcyjny,
- (8) dodatek specjalny dla pracownika samorządowego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań,

¹⁹ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 271.

- (9) nagrody dla pracowników samorządowych za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Wprowadzono również obowiązek wypłaty odprawy pieniężnej (w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia) pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru w sytuacji rozwiązania stosunku pracy z upływem kadencji (art. 40 ust. 1). Jeśli jednak osoba ta zostanie ponownie zatrudniona w najbliższej kadencji na podstawie stosunku pracy z wyboru w tym samym urzędzie, odprawa nie przysługuje (art. 40 ust. 2).

4. Etyka a pracownik administracji samorządowej

Reformy, jak i wszelkie działania administracji, powinny być wprowadzane zgodnie z zasadą stosowania najlepszego środka. Oznacza to, że na wstępie powinno być stosowane np. informowanie i przekazywanie, a dopiero potem mogą być użyte jakiegokolwiek nakazy i zakazy. Dodatkowo administracja powinna utrzymywać ciągły dialog z mieszkańcami, zdając sobie sprawę, że spoczywa na nich bardzo ważne i trudne zadanie, mianowicie dbanie o prawidłowe działanie ogółu obywateli w państwie²⁰. Coraz częściej administracja publiczna zmierza do zwiększenia jakości obsługi klienta, poprzez pogłębianie wiedzy z zakresu umiejętności i prawidłowego kształtowania kontaktu z klientami. Pracownicy administracji samorządowej muszą nieustannie rozwijać umiejętności z zakresu profesjonalnej obsługi klienta, aby sprostać oczekiwaniom mieszkańców. W dobie nieustannych zmian i coraz to większych wymagań klientów warto położyć nacisk na właściwe sposoby postępowania z klientami, co skutkuje poprawą relacji pracy urzędnika i tym samym przełamania barier i zmiany negatywnych zachowań pracy z klientami.

Do podstawowych zasad, jakimi powinien charakteryzować się urzędnik, aby jego działania można było uznać za etyczne, należy zaliczyć²¹:

- (1) bezstronność (każde decyzje powinien podejmować w imię dobra publicznego, nie zważając na własne korzyści, jak również korzyści osób lub organizacji sobie bliskich),
- (2) obiektywność (powinien podejmować decyzje kierując się kryteriami merytorycznymi),
- (3) niezawisłość (nie powinien być w żaden sposób zależny od osób lub środowisk, dla których podejmuje decyzje),
- (4) przejrzystość (jeśli jest to możliwe decyzje powinien podejmować jawnie i uzasadniać je, a ograniczenie tej zasady musi stanowić wyjątek motywowany dobrem publicznym),
- (5) rzetelność (powinien wykonywać zadania z największą starannością, wykorzystując swoją wiedzę i umiejętności),

²⁰ S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 173.

²¹ P. Fenrych, *Etyka w działaniu urzędnika publicznego [w:] Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 99.

- (6) odpowiedzialność (powinien być świadomy, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed obywatelami za swoje decyzje).

Kodeks etyczny stanowi zbiór właściwych działań, czyli promuje pożądane wzory zachowań, które w znacznej mierze mogą przyczynić się do wzmacniania postaw etycznych pracowników urzędu. Przestrzeganie prawa, obowiązków oraz utożsamianie się z normami jest ważnym aspektem do prawidłowego funkcjonowania w instytucji administracji publicznej. Do zachowań nagannych zalicza się między innymi: oszustwa i nadużycia (np. podtekst korupcyjny), wchodzenie w konflikt interesów (w danej sprawie bierze udział członek rodziny urzędnika), lekceważenie zarządzeń przełożonych (brak rzetelności), działanie na szkodę urzędu lub współpracowników (działanie wbrew zasadom) oraz wywoływanie konfliktów z współpracownikami i klientami²².

Znaczenie etyki łatwiej jest docenić, gdy mamy do czynienia z występowaniem zachowań nieetycznych, które wykraczają daleko poza ogólnie przyjęte normy społeczne, takich jak korupcja lub kumoterstwo. Nagminną sytuacją jest również obsadzanie stanowisk w urzędach i organizacjach państwowych „po znajomości”, co jest rażącym przykładem nepotyzmu i kumoterstwa. W zastraszający sposób obniża to zaufanie do demokracji i instytucji państwa, a mieszkańcy oczekują wielu konkretnych działań, które wpłyną na jakość ich życia i będą realizowane zgodnie z normami etycznymi.

Kontrola korupcji zajmuje ważne miejsce w ocenie rządu. Zjawisko to negatywnie wpływa na państwo, ludzi i ich działalność, ponieważ pogarsza funkcjonowanie władzy i administracji, co w konsekwencji obniża jakość życia obywateli. Powoduje ona ograniczenie dostępu do świadczeń gwarantowanych przez państwo, brak równości wobec prawa i konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów za usługi publiczne. Środki publiczne, które są własnością nas wszystkich, marnują pracownicy administracji gorszej jakości²³. Dlatego tak ważny jest odpowiedni dobór kadry, w której dominować będą pracownicy o wysokich kwalifikacjach, którzy w dalszej perspektywie będą przywódcami etycznymi, co w konsekwencji podniesie standardy etyczne jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec tego władze mają za zadanie podejmować odpowiednie decyzje, tak aby dbać o rozwój regionu. Samorząd terytorialny, podobnie jak żywy organizm, potrzebuje pewnych bodźców od otoczenia, aby mógł prawidłowo się rozwijać. Dostarczać ich mogą również ludzie w służbie samorządu, którzy potrafią odpowiednio stymulować takie procesy. Dążenie do jakości to chęć dostarczenia pozytywnych zmian, czyli usprawnienie pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystości procedur, a przede wszystkim w posługiwaniu się jasną i czytelną informacją.

Warto również wspomnieć o etyce operowania nagrodami i karami. Uznać należy, że nagrody stanowią skuteczniejszy środek oddziaływania na kształtowanie pozytywnych postaw wśród pracowników niż kary. Istotnym czynnikiem powodzenia instytucji jest dobrowolny wkład myśli i pracy każdego członka załogi wykra-

²² M. Gabryel, *Sprawna obsługa klienta w urzędzie*, Wydawnictwo Presscom, s. 54.

²³ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 235.

czający poza zakres formalnie ujętych obowiązków. Nagrody ten wkład powiększają, a kary powodują jego zanik. Nagrody działają na załogę integrująco, natomiast kary dzielą ją na karzących i karanych. Należy również wspomnieć o socjotechnice pierwszego i drugiego stopnia. Pierwsza z nich opisuje czynniki, które skłaniają do określonych zachowań w konkretnych sytuacjach (jeśli się spóźnię do pracy, zostaną ukarani – unikam więc spóźnień). Socjotechnika drugiego stopnia ma na celu tworzenie i utrzymanie pożądanych postaw (jeśli się spóźnię do pracy, obniżę sprawność instytucji, do której mam postawę przychylną – unikam więc spóźnień). Istotną kwestią jest to, aby elementy socjotechniki pierwszego, jak i drugiego stopnia działały w tym samym kierunku, a nie przeciwdziałały sobie. Nie należy jednak traktować nagrody jako korzyści do rozdzielenia na cały zespół, ponieważ tak otrzymana nagroda nie stanowi żadnej zachęty do zwiększania wydajności pracy, jeśli otrzymuję się ją nie za wyniki, a za przynależność do zespołu²⁴.

Pracownik administracji samorządowej spotyka się również z dylematami, które w dużej mierze rodzą konflikty wewnątrz administracji. Do problemów etycznych, z którymi stykają się urzędnicy w codziennej pracy, zalicza się dylematy²⁵:

- (1) ról (trudności z ustaleniem hierarchii ważności ról, które pełni urzędnik),
- (2) obowiązków (konflikty obowiązków prawnych, organizacyjnych, które wynikają z poleceń służbowych zwierzchników, zaleceń radnych i parlamentarzystów),
- (3) skutkujące konfliktem interesów,
- (4) lojalności (powodujące sprzeczność pomiędzy lojalnością wobec prawa, społeczeństwa, zwierzchników, administracji, profesjonalizmem działań, lojalnością polityczną i własną moralnością),
- (5) odpowiedzialności (przedmiotu, zakresu i granic odpowiedzialności, odpowiedzialności prawnej, organizacyjnej, politycznej i etycznej),
- (6) skutkujące zniekształceniem informacji pomiędzy urzędnikiem, a obywatelem,
- (7) wartości (trudność w wyborze wartości, w tym uniwersalnych wartości społeczeństwa demokratycznego, takich jak interes publiczny, sprawiedliwość społeczna, równość i wolność).

Pracownicy mają różny zakres zadań i obowiązków w zależności od stanowiska i funkcji, jaką pełnią w organizacji publicznej. Obowiązki i wymagania etyczne są zróżnicowane także w zależności od szczebla, jaki administratorzy zajmują w hierarchii organizacji administracyjnej. Jednak liderzy muszą w szczególności uwzględniać etyczne uwarunkowania politycznych wyborców, ponieważ ich zadaniem jest zwrócenie uwagi na polepszenie jakości życia obywateli i sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego²⁶.

Skuteczność administracji, wdrażanie etyki i kształtowanie właściwego wizerunku w społeczeństwie jest możliwe przez odpowiednią przejrzystość działań.

²⁴ S. Kowalewski, *Etyka zawodowa w administracji*, Wydawnictwo Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984, s. 199–202.

²⁵ B. Kudrycka, op. cit., s. 43.

²⁶ *Ibidem*, s. 246.

Wgląd opinii publicznej w realizację zadań administracji przyczyni się do zrozumienia mechanizmów jej funkcjonowania, gdyż jej brak powoduje powszechne przekonanie o wysokim stopniu skorumpowania administracji. Dlatego też prawidłowa realizacja zadań i możliwość dostępu do informacji o zrealizowanych zadaniach ma kluczowe znaczenie dla społeczeństwa.

Pracownik administracji w jakichkolwiek sprawach związanych z obywatelem musi wybrać optymalny sposób, czyli taki, który zadowolony interesanta nie naruszając jednocześnie interesu społecznego. Przy prawidłowym postępowaniu urzędnika w danej sprawie powinny być spełnione dwa warunki²⁷:

- (1) powinien posiadać gruntowną wiedzę zarówno z właściwego działu prawa administracyjnego, jak i z zakresu rozpatrywanego przypadku, z punktu widzenia szeroko rozumianej polityki administracyjnej,
- (2) przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw nie powinien oszczędzać czasu dla dokładnego zapoznania się z sytuacją interesanta i często niepowtarzalną specyfiką jego sytuacji.

Określenie celów zarządzania i sprawowania władzy publicznej powinno wynikać ze strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, przy dialogu z mieszkańcami. To od nich zależy w dużym stopniu sprawne funkcjonowanie samorządu, który obejmuje: zadania, dobra i usługi publiczne, na które składają się przedsięwzięcia podejmowane w celu polepszenia jakości życia mieszkańców. Prawidłowe zarządzanie powinno obejmować decyzje i działania, które charakteryzują się przejrzystością, dążeniem do konsensusu, uwzględnieniem głosów mniejszości, zwłaszcza społeczeństwa. Wobec tego etyka jest szansą dla samorządów, które przy niewielkich nakładach finansowych mogą uzyskać poprawę w społecznym odbiorze swojej pracy.

5. Zakończenie

Transformacja ustrojowa przyczyniła się do wzmocnienia pozytywnych elementów, jakie niesie ze sobą sama idea samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego muszą harmonijnie ze sobą współpracować, aby mogły rozwijać się i stawać naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom mieszkańców. Samorząd terytorialny jest podmiotem sfery publicznej, która obejmuje przestrzeń komunikowania między mieszkańcem a pracownikiem administracji. Patrząc na etyczny wymiar funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w rozważaniach zwrócono szczególną uwagę na kształtowanie postaw etycznych pracowników. Odnosząc się do hipotezy badawczej można stwierdzić, że etyka buduje normy moralnego postępowania charakterystyczne dla przedstawicieli danego zawodu (zakres obowiązków). Urzędnik niejednokrotnie odczuwa konflikt między swoim kodeksem moralnym a wymogami struktury organizacyjnej, w której działa. W polskim systemie

²⁷ S. Kowalewski, op. cit., s. 215–217.

administracyjnym zakłada się pewną zależność urzędnika od kierownictwa, co powoduje zanik prawidłowych postaw urzędników przy rozwiązywaniu konfliktów natury moralnej. Wartości, normy i wzorce postępowania w administracji i stosunek urzędników do interesantów i społeczeństwa jako całości powinny opierać się na założeniu, iż władza jest służebna wobec obywateli, a urzędnik administracji publicznej nie rządzi, lecz pełni służbę publiczną. Personel w administracji publicznej powinien dbać o interes publiczny, realizować cele samorządu. Wymaga to pewnych kompromisów ze strony pracowników urzędu, przy uznaniu nadrzędnej wagi interesu publicznego. Polski system administracyjny pozbawiony jest odpowiednich urządzeń wspomagających etyczne zachowania urzędników i chroniących ich oraz społeczeństwo przed zachowaniem nieetycznym. Dla poprawy poziomu etycznego można zastosować pewne nakazy i zakazy, aby pracownik uczciwie podchodził do wykonywanej pracy. Następnie warto wykluczyć te osoby, które nie przestrzegają standardów etycznych. Po trzecie, warto określić zasady etyczne oraz prowadzić odpowiednią edukację etyczną (system szkoleń lub warsztatów na temat budowania prawidłowego wizerunku), aby pracownicy nie popadali w pułapkę nadużycia. Jednym z istotnych instrumentów promocji etyki w administracji publicznej są kodeksy etyczne obejmujące zbiór zasad i standardów zachowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Reasumując, samorządy powinny poświęcić więcej uwagi podnoszeniu jakości pracy w oparciu o etyczne zachowanie pracowników. Mimo to są nikłe szanse, aby prace idące w tym kierunku wpłynęły radykalnie na poprawę sytuacji w przyszłości, ponieważ wprowadzanie norm, przepisów i zasad w dużej mierze zależy od zachowania poszczególnych osób. Same reguły formalne nie zagwarantują w pełni likwidacji zjawisk korupcyjnych. Jednak bez upowszechniania wartości i zasad, jakimi mają kierować się urzędnicy, nie można wyobrazić sobie budowania korzystnego wizerunku pracownika administracji samorządowej.

Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 1999.
- Fenrych P., *Etyka w działaniu urzędnika publicznego* [w:] *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, red. C. Trutkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Gabryel M., *Sprawna obsługa klienta w urzędzie*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2012.
- Górnjak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Kowalewski S., *Etyka zawodowa w administracji*, Wydawnictwo Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1984.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1995.
- Kulesza M., M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

-
- Pilipiec S., P. Szreniawski, *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Potoczek A., *Model współczesnego urzędnika administracji publicznej* [w:] *Urzędnik w administracji publicznej*, red. B. Sprengel, A. Strzelecki, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005.
- Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, red. M. Lisiński, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Szonert Z., *Etyka i pragmatyka służbowa w administracji*, Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2011.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.)