Agnieszka Burzyńska

Etyka zawodowa pracowników samorządowych

W roku 1990 odrodził się w Polsce samorząd terytorialny. Jednym z efektów jego ponad dziesięcioletniego rozwoju jest wykształcenie się kadry urzędników samorządowych, stanowiących obecnie wyraźnie wyodrębnioną grupę zawodową. Jej status określa ustawa z 20 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Ponieważ regulacja ta nie ma kompleksowego charakteru, wiele kwestii znalazło unormowanie także w wielu innych aktach prawnych, w tym w kodeksie pracy.

W obliczu rozwoju samorządu terytorialnego i jego zadań szczególnie wyraźne stały się jednak niedostatki obecnej regulacji statusu pracowników samorządowych. Stąd podnoszą się głosy postulujące stworzenie, na wzór służby cywilnej, korpusu służby samorządowej, dla którego prawa i obowiązki, kryteria zatrudniania i zwalniania, zasady wykonywania zawodu i podnoszenia kwalifikacji byłyby uregulowane w jednym kompleksowym akcie prawnym[1].

Wspomniane niedostatki dotyczą także etycznych aspektów pracy urzędników samorządowych. Dlatego wraz z postulatami utworzenia służby cywilnej urzędników samorządowych łączą się postulaty stworzenia etyki zawodowej tej grupy pracowników. Głosy te nasilają się szczególnie po każdym spektakularnym ujawnieniu przez media przejawu korupcji w administracji publicznej.

W związku z powyższym należałoby się zastanowić nad tym, jaki jest cel, tzn. co zamierza się osiągnąć formułując zasady etyki zawodowej pracowników samorządowych, i jakimi narzędziami można się posłużyć w konstruowaniu tej etyki.

Zakres podmiotowy rozważań

Zanim jednak podejmie się próbę odpowiedzi na postawione powyżej pytania należy zdefiniować określenie „pracownicy (urzędnicy) samorządowi", czyli zakres podmiotowy niniejszych rozważań.

---

[1] T. G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna*, „Samorząd terytorialny" 2000, nr 7–8, s. 61–77.

Zakres ten wyznacza wymieniona ustawa o pracownikach samorządowych, według której do grupy tej należą pracownicy urzędów gmin, powiatów i województw, jednostek pomocniczych gminy oraz gminnych jednostek i zakładów budżetowych. Ustawa ta wyróżnia 5 grup urzędników samorządowych, biorąc za podstawę sposób zatrudnienia, tzn. wybór, powołanie, mianowanie i umowę o pracę. Podział powyższy jest następstwem różnego statusu stanowisk występujących w urzędzie, ponieważ każda z tych podstaw zatrudnienia niesie ze sobą konsekwencje w sferze praw i obowiązków oraz trwałości stosunku pracy.

Katalog zawarty w ustawie jest katalogiem zamkniętym, wyznaczającym zakres podmiotowy rozważań. Natomiast przyjęte przez ustawę zróżnicowanie oparte na kryterium sposobu zatrudnienia nie ma wpływu na konstruowanie etyki zawodowej tej grupy pracowników, bowiem nie powoduje konieczności tworzenia odrębnych bądź zmodyfikowanych etyk osobno dla każdej z poszczególnych grup. Podłożem etyki pracowników samorządowych jest bowiem przyjęcie przez tę grupę zawodową wspólnych podstaw wykonywania swojego zawodu, jakim w przypadku administracji samorządowej jest działanie w interesie publicznym, a w szczególności zaspokajanie szeroko rozumianych potrzeb lokalnych.

Z grupy pracowników samorządowych wyłączyć należy jednak pracowników, których ustawa nie wyróżnia, a którzy nie będąc urzędnikami, jako zatrudnieni w wymienionych jednostkach, są, zgodnie z przepisami, pracownikami samorządowymi. Powyżej celowo został postawiony znak równości pomiędzy sformułowaniem pracownik samorządowy a urzędnik, ponieważ to właśnie ta grupa pracowników stanowi podmiot rozważań. Nie należą do nich natomiast pracownicy zajmujący stanowiska pomocnicze, tzn. sprzątaczki, dozorcy, konserwatorzy itd. Będąc, według ustawy, pracownikami samorządowymi, wykonują jednak zawody, których standardy są niezależne od celów, dla jakich działa administracja. W zasadzie nie ma potrzeby tworzenia etyki zawodowej dla tych grup pracowniczych, bowiem dla dobrego wykonywania ich pracy wystarczają zasady etyki ogólnej. Rzecz wydaje się oczywista, należało ją jednak podkreślić ze względów formalnych. O ile bowiem na płaszczyźnie teoretycznych rozważań nie ma co do tego wątpliwości, to w praktyce przyznanie tym pracownikom na równi z urzędnikami statusu pracowników samorządowych skutkuje korzystaniem przez nich z przywilejów przysługujących urzędnikom z racji specyfiki ich pracy. Stan taki kwestionuje cele, dla jakich przywileje te zostały ustanowione, czyli rekompensatę za szczególność wykonywanego zawodu (np. sprzątaczka w urzędzie miasta odchodząca na emeryturę uzyskuje prawo do 6-miesięcznej odprawy, w porównaniu do przewidzianej w kodeksie pracy 1-miesięcznej odprawy dla jej koleżanki z innej instytucji). Ustawodawca dostrzegł częściowo te różnice, ustalając na przykład nieco inne zasady wynagradzania, jednak wyodrębnienie owe powinno iść znacznie dalej.

Pewnego uproszczenie wymaga także przyjęcie statusu przewodniczącego zarządu gminy i jednocześnie kierownika urzędu, czyli wójta (burmistrza, prezydenta). Konieczność taką powoduje właśnie dwoistość pełnionych funkcji. Z jednej strony jest on urzędnikiem w ścisłym tego słowa znaczeniu, przełożonym pracowników urzędu, wypełniającym wobec nich wszystkie obowiązki pracodawcy, wydającym decyzje administracyjne. Z drugiej jednak strony zarówno funkcja przewodniczącego zarządu, jak i sposób objęcia stanowiska (wybór przez radę gminy w głosowaniu tajnym większością 2/3 głosów, przy którym najczęściej głównymi kryteriami są względy polityczne) kreują go na polityka – lidera społeczności lokalnej. Standardy etyki polityka muszą zawierać inne treści niż standardy pracy urzędnika (np. niemożliwe jest, aby obowiązek neutralności politycznej dotyczył zarówno urzędnika, jak i radnego), co wynika z różnicy realizowanych zadań i funkcji. W literaturze nie ma natomiast zgodności co do zagadnienia, czy przewodniczącego zarządu (jak i członków samego zarządu) zaliczyć do korpusu urzędników, czy też do polityków[2]. Przytaczana wyżej ustawa sytuuje jednak wójta (burmistrza, prezydenta) wśród pracowników samorządowych, aby więc nie wdawać się w rozważania, które musiałyby znacznie odbiec od przedmiotu omawianego problemu nie mając na niego zasadniczego wpływu, można przyjąć, iż zasady etyki tej grupy zawodowej odnoszą się także do tego stanowiska.

Cel konstruowania etyki zawodowej pracowników samorządowych

Tworzenie etyki poszczególnych zawodów ma na celu uszczegółowienie, czy wręcz dostosowanie norm etyki ogólnej proponującej określony system wartości (przyjmowanej przez społeczeństwo niezależnie od wykonywanego zawodu, pozycji społecznej, a nawet wyznania) do specyficznych wymogów określonego zawodu. Na etykę zawodową składają się więc właściwa dla danego zawodu konkretyzacja ogólnie uznanych w społeczeństwie wymogów moralnych, swoista w każdym systemie moralności zawodowej hierarchia wartości oraz swoisty preferowany przez grupę zawodową sposób rozwiązywania konfliktów moralnych[3].

Etykę profesjonalną zaliczyć należy do etyk stosowanych, których zadaniem jest urzeczywistnianie norm etyki ogólnej (normatywnej) poprzez rozwiązywanie etycznych dylematów, pojawiających się w różnych dziedzinach życia[4].

---

[2] B. Kudrycka, *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, w: *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, B. Kudrycka, M. Debicki, Municipium, Warszawa 2000.

[3] H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Poznań 1998, s. 183.

[4] J. Jackson, *Bussiness i moralność*, PWN 2000 oraz W. Kot, *Rodzaje i komponenty systemów etycznych*, w: *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, red. B. Pogonowska, Warszawa 2000.

Etyka polityczna oraz etyka administracji zaliczają się do etyk profesjonalnych, ale, zgodnie z propozycją B. Kudryckiej, obydwie można ująć wspólnym mianem etyki publicznej, w odróżnieniu od etyki obywatelskiej, rozumianej jako prawa, obowiązki i wartości wynikające z etyki normatywnej i wyznaczające pożądane zachowanie jednostek w społeczeństwie obywatelskim. Charakterystyczne dla etyki publicznej jest to, iż jej źródłem nie są prywatne stosunki jednostek, lecz oficjalne stosunki między politykami, urzędnikami, między politykami i urzędnikami oraz między funkcjonariuszami publicznymi i obywatelami[5]. Cecha ta stanowi istotną przesłankę konieczności sformułowania etyki polityków oraz etyki zawodowej urzędników samorządowych, którzy, wykonując swój zawód, powinni przyjąć określone standardy etyczne. Zagadnienie to jest szczególnie podkreślane obecnie, a wynika z faktu powszechnie dostrzeganego kryzysu lub wręcz braku etyki w administracji publicznej. Stan ten pogłębiają dwa czynniki: po pierwsze, wspomniana we wstępie zła konstrukcja regulacji prawnych w tym zakresie, po drugie – regulacja ta, nawet jeśli byłaby od początku poprawna, to i tak nie nadąża za dynamicznym rozwojem administracji zajmującej coraz większe obszary życia społecznego. Wzrost znaczenia administracji w procesach regulowania życia społecznego jest zjawiskiem naturalnym, stanowiącym odpowiedź na coraz większą złożoność procesów zachodzących w społeczeństwie i dążenia do nadania tym procesom przynajmniej w części uporządkowanego charakteru[6]. Dlatego oczekuje się, iż działanie administracji oparte będzie na jasnych, zrozumiałych, racjonalnych i etycznych zasadach. Stąd na przykład tak popularny postulat transparentności administracji.

Określenie jasnych i przejrzystych zasad, którymi kierowaliby się urzędnicy w wykonywaniu swojego zawodu, jest więc jednym z pierwszych zadań konstruowania etyki zawodowej. W przypadku urzędników samorządowych ma to znaczenie także dla bezpieczeństwa zarządzania sprawami wspólnoty lokalnej. Dodam, iż zasady te powinny być jasne dla społeczeństwa i odpowiadać jego oczekiwaniom. Mimo iż odnoszą się do działań profesjonalnych, muszą zawierającej treści i terminy odwołujące się do ogólnej wiedzy i świadomości społecznej. Skonstruowanie etyki niezrozumiałej dla ogółu, zwierającej normy, które zinterpretować może tylko członek danej grupy zawodowej, stwarza niebezpieczeństwo łatwości uzasadniania lub nawet ukrywania odstępstw od etyki ogólnej, a przez to łatwość uwolnienia jednostki od odpowiedzialności.

W społeczeństwie polskim funkcjonuje niekorzystny dla urzędników stereotyp ich pracy. Zjawisko to obejmuje styl pracy (powolność, brak skuteczności i dobrej woli, niedouczenie), nadużywanie uprawnień, podejrzane motywy po-

[5] *Etyczne administrowanie*, op. cit.

[6] A. Ferens, *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej* w: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, J. Mocek, Wrocław 1999, s. 10.

dejmowania rozstrzygnięć. Stereotypy pracy urzędnika wynikają, po pierwsze, ze złych doświadczeń minionego ustroju, po drugie, z negatywnego wizerunku kreowanego w mediach, co również jest konsekwencją zaszłości w stosunkach media – urząd. Inną przyczyną złego obrazu administracji w mediach jest oczywiście większa popularność materiałów sensacyjnych, donoszących o kolejnym błędzie lub objawach korupcji. Stąd na pierwszych stronach gazet bądź w głównych wydaniach wiadomości tak często dowiadujemy się o przejawach korupcji lub niekompetencji, rzadko natomiast o sukcesach samorządów. Niezbyt fortunną cechą tego zjawiska jest to, że działania takie koncentrują się na najmniej akceptowalnych aspektach działalności władz lokalnych. Całą uwagę odbiorców kierują one na zachowania niewielkiego odsetka pracowników pozostających w lokalnej służbie publicznej, w związku z czym zawodzą zarówno jako ilustracje, jak też i objaśnienia szerszych kwestii dotyczących etycznych aspektów służby publicznej[7].

Poruszona powyżej kwestia uzasadnia przyjęcie kolejnego celu: budowania etyki zawodowej urzędników samorządowych – dowartościowanie profesji. Cel ten[8] ma w przypadku pracowników samorządowych wydźwięk jak najbardziej pozytywny. Ze względu na zadania i funkcje zawodu urzędnika samorządowego (służba w interesie publicznym) konsekwencją jego realizacji będzie wzrost zaufania do instytucji publicznych oraz władz lokalnych i państwowych, a co za tym idzie, także wzrost wiary w realizację zasad demokratycznego państwa. Zawód urzędnika samorządowego należy bowiem do obszaru działań, z którymi związana jest norma „ szczególnego zaufania publicznego", a zatem wymaga posiadania dużych kompetencji[9]. Odbudowa etosu urzędnika samorządowego, porównywalnego z międzywojennym, ma więc niebagatelne znaczenie jako uzasadnienie konstruowania etyki zawodowej tej grupy pracowników.

Narzędzia budowania etyki zawodowej pracowników samorządowych

Instrumentami, mającymi szczególne znaczenie w konstruowaniu etyki zawodowej pracowników samorządowych, są: prawo, instrumenty organizacji wewnętrznej oraz etyka ogólna.

---

[7] F. C. Amos, *Etyka i społeczna odpowiedzialność w samorządzie lokalnym*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Municipium, Warszawa 1997.

[8] W. Kot, *Spory w kwestii konstruowania etyk zawodowych*, w: *Studia z etyki i socjologii gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 1999, nr 270.

[9] Tamże.

Obecna regulacja prawna, bezpośrednio odnosząca się do pracowników samorządowych, w szczątkowej formie normuje ich obowiązki etyczne. Normy zawierające treści etyczne w ustawie o pracownikach samorządowych traktują ogólnikowo, np o: przestrzeganiu porządku publicznego, zachowaniu się z godnością w miejscu pracy i poza nim oraz sumiennym postępowaniu. Obowiązki te, wskutek braku jakiejkolwiek konkretyzacji, należy uznać jedynie za postulaty. Z powodu uznaniowości kryteriów, np. godnego postępowania, trudno oczekiwać jednoznacznej odpowiedzialności za ich naruszenie. Zaznaczyć należy, iż stosowanie wprost kryteriów wywodzących się z norm etyki ogólnej może być zawodne (np. w sferze prywatnej za „godną" uznana zostanie wdzięczność za przysługę, natomiast takie postępowanie urzędnika jest niedopuszczalne), poza tym zastosowanie odpowiedzialności pozostaje w sferze uznania przełożonego. Obok ogólnikowości obowiązków etycznych, mankamentem regulacji prawnej jest także jej szczupłość. Pewne normy o charakterze etycznym (antykorupcyjnym) zawierają także przepisy o zakazie zajmowania stanowiska bezpośrednio podległego służbowo przez członków najbliższej rodziny, czy wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami służbowymi, bez określenia jednak jakiejkolwiek sankcji za naruszenie tych przepisów. W tej sytuacji pozostaje również uznaniowe zastosowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej wynikającej z przepisów kodeksu pracy. Regulacje prawne o ograniczeniu działalności gospodarczej, mające zastosowanie tylko do wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarza i skarbnika, oraz o wyłączeniu z postępowania administracyjnego nie zastąpią kompleksowej regulacji w tym zakresie. Nie zmienia sytuacji również pośpieszne łatanie prawa, np. w postaci źle skonstruowanej ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (zwanej „kominową"). Przysparza to bowiem więcej kłopotów (np. kwestia interpretacji wejścia w życie poszczególnych zapisów ustawy czy ingerencji w zasadę wolności zawierania umów) niż korzyści. W obowiązującej regulacji samorządowej konstrukcje prawne, mające na celu eliminację zachowań nieetycznych, z zasady opierają się na założeniu ułomnej penalizacji[10]. Dodać można, iż urzędnik, jako funkcjonariusz publiczny, zachowaniem nieetycznym może w skrajnych przypadkach wyczerpać znamiona przestępstwa, jakim jest łapownictwo. Wówczas jego odpowiedzialność będzie regulował kodeks karny.

Dla utworzenia rzetelnych podwalin etyki zawodowej należy postulować uregulowanie podstawowych obowiązków etycznych pracowników samorządowych oraz jasno określonych konsekwencji ich naruszenia w przepisach ustawy na wzór ustawy o pracownikach służby cywilnej. Zasadnicze wartości służby cywilnej normuje w art. 153 Konstytucja RP, a także ustawa z 17 grudnia 1998 r.

[10] R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gmin*, „Samorząd Terytorialny", 2000, nr 4.

o służbie cywilnej. Akt ten określa również zasady wykonywania zawodu, prawa i obowiązki, kryteria zatrudniania i podnoszenia kwalifikacji, realizując tym samym zasadę transparentności działania administracji.

Reasumując, prawo powinno stanowić podwaliny etyki zawodowej pracowników samorządowych, określając jej podstawowe wartości, sankcje za naruszenie ustawowych nakazów bądź zakazów oraz procedury dające gwarancję etycznego zarządzania gminą i etycznej organizacji pracy w urzędzie. Wartości te oraz odpowiedzialność za naruszenie obowiązków o charakterze etycznym powinny być sformułowane jasno i w sposób nie budzący wątpliwości, nie dający możliwości różnych interpretacji. Jak podkreśla B. Kudrycka, „formułowanie obowiązków etycznych ma sens tylko wówczas, gdy związane jest z konsekwentnym stosowaniem odpowiedzialności za ich naruszenie, (...) Dopiero wówczas (...) pełnią one funkcję dyscyplinującą i kontrolną, a także stymulującą i prewencyjną."[11]. Jedną z głównych luk bowiem obecnych regulacji jest właśnie brak realnych sankcji za zachowania nieetyczne i niezgodne ze wzorcami wskazanymi w przepisach prawa.

Szczególna moc prawnych instrumentów konstruowania etyki wynika z dysponowania przez nie sankcją o charakterze scentralizowanym, co oznacza, iż o ich stosowaniu nie decyduje „dobra wola", której sprzyjają siła powiązań i zależności między jednostkami, lecz zewnętrzny i obiektywny przymus państwa[12].

Uregulowanie sytuacji prawnej pracowników samorządowych w jednym kompleksowym akcie uwzględniającym złożoność zadań realizowanych przez samorząd terytorialny podkreślać będzie szczególny status pracowników samorządowych oraz etos ich pracy. Nie rozwiąże to oczywiście w sposób wyczerpujący tego zagadnienia, stanowić jednak może podwaliny etyki zawodowej tej grupy pracowników, wyznaczając podstawowe standardy wykonywania zawodu.

Regulacja prawna zasad etyki pracowników samorządowych może stanowić podstawę etyki zawodowej, wyznaczając minimalne standardy, które muszą być spełniane, natomiast dalsza ich konkretyzacja powinna nastąpić w aktach organizacji wewnętrznej, jakimi są regulaminy pracy, statuty gmin, regulaminy organizacyjne urzędów. W obliczu braków w prawie powszechnie obowiązującym obecnie akty te w większości przejęły funkcję formułowania katalogów obowiązków etycznych oraz procedur zapewniających etyczne zarządzanie urzędem. Nie mają one jednak po pierwsze wystarczającej wagi do ich bezwzględnego stosowania, po drugie ich twórcy nie zawsze posiadają odpowiednie przygotowanie i umiejętności do opracowywania tego typu aktów, co skutkuje ich

[11] B. Kudrycka *Standardy etyczne radnych...*, op. cit.

[12] W. Kot, *Racje kulturowe obowiązywania norm obyczajowych i moralnych*, w: *Elementy etyki gospodarki rynkowe*, red. B. Pogonowska, Warszawa 2000.

niską jakością. Ponadto brak powszechnie obowiązujących minimalnych standardów wprowadza możliwość selektywnego tworzenia katalogów wartości etycznych oraz dostosowywanie ich do mało obiektywnych potrzeb.

Konieczność wyraźnego i jasnego określenia wartości etycznych w wykonywaniu pracy urzędnika samorządowego, rozproszenie norm regulujących to zagadnienie oraz ranga, jaką posiada etyka w każdej działalności dotyczącej sfery publicznej, skutkują postulatami stworzenia kodeksu etycznego urzędników samorządowych. Akt taki werbalizowałby owe rozproszone normy, wyrażałby je w postaci uporządkowanej, wyróżniając i określając poszczególne wartości i sposób ich realizacji. Zaliczenie go do któregoś rodzaju narzędzi zależy od jego mocy wiążącej, może to być akt prawa powszechnie obowiązującego, może dotyczyć tylko jednego urzędu. W obecnej sytuacji kodeksy etyki należą do instrumentów wewnętrznej organizacji i są sporadycznie konstruowane w odniesieniu do lokalnych potrzeb, np. Kodeks Postępowania Pracownika Magistratu Krakowskiego. Dokument tego typu powinien mieć jednak charakter ponadlokalny. Jego twórcą powinien być jeśli nie ustawodawca, to przynajmniej ogólnopolska organizacja stanowiąca reprezentacje samorządów lokalnych, na tyle reprezentatywna, żeby zagwarantować stosowanie opracowanych zasad przez wszystkich ich adresatów. W przeciwnym wypadku kodeksy etyki mogą zawierać te same niedociągnięcia co regulaminy organizacyjne czy regulaminy pracy (niską jakość sposobu regulacji, selektywność doboru wartości do katalogu według subiektywnych kryteriów, słabą moc obowiązywania).

Ostatnim z omawianych, lecz podstawowym i niezbędnym narzędziem budowania etyki zawodowej, jest etyka ogólna, czy raczej jej rodzaj w postaci etyki obywatelskiej jako systemu wartości danego społeczeństwa nie związany z wyznaniem czy pozycją społeczną. Z niej bowiem czerpane będą podstawowe wartości etyki zawodowej pracowników samorządowych (np. lojalność, uczciwość, profesjonalizm, oszczędność). Wartości te są dostosowywane i precyzowane w odniesieniu do wymogów zawodu, a w przypadku zawodów ze sfery służby publicznej muszą także odpowiadać społecznym oczekiwaniom. Etyka funkcjonariuszy publicznych jest więc pochodną etycznego obrazu społeczeństwa, choć nie jest jego prostą funkcją[13].

[13] B. Kudrycka, w: *Etyczne administrowanie...*, op.cit.

Podsumowanie

Rozwój samorządu terytorialnego zarządzającego coraz szerszymi dziedzinami życia wspólnoty lokalnej, a przez to w coraz większym zakresie ingerującego w życie członków tej wspólnoty, doprowadziły do sytuacji, w której szczególnie wyraźnie ujawnił się brak zobowiązującej werbalizacji wartości etycznych, jakimi powinni kierować się biorący udział w procesie administrowania. Dotyczy to zarówno polityków, jak i pracowników administracji samorządowej. Stan taki skutkuje nadużywaniem pewnych wartości lub ich dostosowywaniem do konkretnych okoliczności dla usprawiedliwiania działań będących odstępstwem od reguł etyki społecznej oraz ogromnym upolitycznieniem samorządów.

Konieczność uporządkowania zagadnienia etyki w życiu publicznym odnosi się także do etyki zawodowej pracowników samorządowych. Powstaje tylko pytanie, dlaczego w ciągu dziesięciu lat istnienia ta kwestia nie znalazła rozwiązania. Wydaje się, iż powodem jest ogromna złożoność zagadnienia. Pracownik samorządowy w środowisku swojej pracy funkcjonuje bowiem w trzech rolach: pracownika, dla którego ważne są wartości ogólnej etyki pracy (może np. być członkiem związków zawodowych stających w opozycji do rozwiązań kadrowych przyjętych przez przełożonych, a koniecznych dla dobra interesu publicznego); członka społeczności lokalnej oraz urzędnika działającego w imieniu demokratycznie wybranych organów gminy. Te same wartości mogą zupełnie inaczej wyglądać z punktu widzenia każdej z przypisanych urzędnikowi ról. Dobrym przykładem będzie kwestia lojalności. Co ma zrobić pracownik samorządowy, jeśli jako członek wspólnoty, zatroskany o jej dobro, nie zgadza się z przyjętymi przez radę gminy rozwiązaniami, które musi jednak jako pracownik urzędu wdrażać w życie? Wobec kogo ma być lojalny? W samorządzie ponadto pracują specjaliści, których etyki zawodowe nakładają się na etykę pracownika urzędu (np. architekci, geodeci). Może się więc zdarzyć konflikt dwóch etyk profesjonalnych, gdy wartości wykonywania określonego zawodu dyktują inne postępowanie niż postępowanie konieczne w warunkach służby publicznej. Zatem o ile istnieje ogólna zgoda co konieczności przestrzegania generalnych zasad uczciwości, równości, lojalności innych podstawowych wartości etycznych, o tyle brak jest consensusu co do zastosowania tych zasad w pracy samorządowca. Być może za wczesna normatywna werbalizacja zasad etyki zawodowej pracowników samorządowych, zanim jeszcze samorząd terytorialny niejako nauczył się funkcjonować, prowadziłaby do wypaczenia zasad tej etyki poprzez jej usztywnienie i nienadążanie za wymogami zawodu. Tym bardziej, że kadry zatrudnianie przez władze lokalne pracują w wyjątkowo niepewnym środowisku o wzajemnie odziałujących na siebie kodeksach etycznych, w otoczeniu, w którym trzeba nieustannie dokonywać trudnych kompromisów. Co więcej, treść tych kodeksów może ciągle się zmieniać pod wpływem owych kompromisów,

nowych etycznie sytuacji, które domagają się ciągłych interpretacji, wreszcie pod wpływem zmian opinii społecznej na temat tego, co dobre, a co złe[14]. Niemniej wydaje się, że z określeniem etyki zawodowej pracowników samorządowych nie należy już dłużej zwlekać, a jej werbalizacja służyć będzie zarówno społeczeństwu, jak i samym pracownikom samorząd.

Agnieszka Burzyńska

Professional ethics of self-government employees

Summary

Since 1990, when the local government regenerated in Poland, it has been noticed a huge development of this authority. For last ten years it has exerted far-reaching influences on the formation of local government personnel, which at present becomes clearly separated professional group.

The legal frame of the personnel obligations and rights was established in the separate Act of 22-nd March 1990 on local government staff.

Although the provisions of the Act do not distinguish manual and intellectual workers it is necessary to point out that operating personnel (like guards, charwomen) employed in above mentioned institutions should be excluded from the self-government staff.

On the contrary chairmen of the management board in any local authority unit (i.e. mayors, presidents) have been listed among local government personnel. However the chairmen positions has caused lively discussions among experts.

The main purpose of defining self-government officer ethics is to give a warranty of performing sound public and observing moral qualities. The aim is to be achieved by founding clear and comprehensive rules of officers activities, especially nowadays when the share of local government in public live is on the increase.

Another important goal to reach is to change negative attitude towards local government officers, assumed under the previous policy. By winning public confidence the relations between officer of public institutions and petitioners should renew and simultaneously it should let people believe in the democracy again.

The tools of main significance in shaping professionals ethics are legal regulations internal provisions and universal ethics.

[14] F. I. C. Amos, *Etyka i społeczna odpowiedzialność w samorządzie lokalnym*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Municipium, Warszawa 1997.

The binding regulations are said to suffer from the lack of ethics provisions. What is characteristic on them, they are general and vague with disable penalty. They go not meet public expectations of building foundation for the officers ethics, defining general values, imposing real sanctions and procedures of ethics management and work organisations in offices.

In the light of law weakness the importance of internal provisions is increasing. The municipality statutes, labour regulations and work organisations regulations are supposed to tackle the ethics issues by founding the guiding principles of officers activities and decisions making process. Therefor codes of ethics for self-government officers established occasionally are also classified as internal provisions. Unfortunately these instruments are blamed for poor and inadequate technique of regulations as well as for subjectively selected rules and incomplete catalogue of basic principles.

The most important and helpful in shaping professional ethics seem to be the universal ethics defined as the system of values accepted in the society and appalled to everybody regardless of their social positions, practiced profession or even professed religion. Professional ethics is to detail and determine these universal ethical standards in accordance with the professional demands and needs. It should also be assured that rules intended for local government officers are understood not only for this exclusive group but also for all citizens. Otherwise the main of professional ethics which is establishing clear and comprehensive rules will not be achieved

Finally it has to be pointed out that present development of local government creates the urgent need for professional ethics enactment. Filling this will be profitable for the whole public life and the self-government as well. The discussed and clearly defined aims with properly used tools should guaranty foundations of professionals ethics for local government officers.