

ETYKA W ZAWODZIE SAMORZĄDOWCA W ASPEKCIE PERSONALISTYCZNYM

Ks. Tadeusz Dyk

Pomorski Uniwersytet Medyczny
Szczecin

Wstęp

Dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od właściwego funkcjonowania administracji zarówno rządowej, publicznej, jak i samorządowej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników administracji. Urzędnika determinują przepisy prawa państwowego, którym podlega w sposób oczywisty. Oprócz tych przepisów istnieją normy moralne, które obowiązują nas wszystkich.

Problem uczciwości, etyki i prawości w urzędach istnieje, odkąd istnieją urzędy. Sposoby funkcjonowania administracji od początku były wykorzystywane do celów politycznych, prywatnych lub interesów różnych grup społecznych. Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na etos w pracy samorządowca i jej personalistyczny wymiar. Opracowanie tego problemu zostało poszerzone o wnioski z dyskusji, jaka została przeprowadzona w Siekierkach 15 września 2010 roku na dorocznym spotkaniu księdza arcybiskupa Andrzeja Dziegi z samorządowcami województwa zachodniopomorskiego („Etyka w wykonywaniu mandatu samorządowca”).

Podjęmowane zagadnienie zostanie omówione według następujących etapów: 1) standardy wynikające z prawa oraz 2) funkcje: stabilizacji społecznej,

demokratyzacji państwa i aktywności społecznej, które są źródłem etosu pracy samorządowca, 3) urzędnik i wspólnota – wymiar personalistyczny, 4) podsumowanie i wnioski.

1. Standardy wynikające z prawa

Należy stwierdzić, że nie ma jednego dokumentu, który jako „kodeks etyki” obejmowałby wszystkie urzędy samorządowe. Jednak wymagania tworzące system pracy w samorządzie są wymieniane w licznych ustawach i tworzą mocny fundament do tworzenia standardów zawodowych.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego zawiera katalog głównych zasad funkcjonowania całej administracji w Polsce.

Inny dokument to *Główny katalog wartości* obowiązujący wszystkich pracowników samorządowych, który znajduje się w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Katalog ten obejmuje dbałość o wykonanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnych interesów obywateli, praworządność, sumienność, staranność, sprawność, bezstronność, jawność, dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej, uprzejmość, życzliwość, zachowanie się z godnością, stałe podnoszenie umiejętności oraz kwalifikacji, jak również unikanie konfliktów interesów.

Z kolei ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej formułuje wymogi dotyczące jawności i otwartości funkcjonowania urzędów.

Choć sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Europejska karta samorządu terytorialnego zaledwie wspomina o osobach zatrudnionych w samorządzie, to nie ulega wątpliwości, że przedstawiony katalog wartości obowiązujący polskich pracowników samorządowych realizuje wymagania Europejskiego kodeksu dobrej administracji.

Te przepisy prawa nie mają na celu udreńczyć człowieka, ale ukazać sens jego działań. Urzędnik formuje osobowy wymiar człowieka i wydobywa ten wymiar na zewnątrz. Prawo stanowione uzupełnia prawo naturalne. Ono je akcentuje. Prawo stanowione, które degraduje człowieka i nie jest zgodne z prawem natury, nie obowiązuje urzędnika.

Podejmując temat etyki w pracy samorządowej, należy wyjaśnić, że przedstawione dokumenty nie tworzą specjalnej etyki dla tego środowiska zawodowego. Każdy członek konkretnej grupy zawodowej pozostaje przede wszystkim człowiekiem, który winien zachowywać się zgodnie ze swoją osobową godno-

ścią. Może trzeba zatem mówić nie tyle o samej etyce zawodowej, ile o uczciwości człowieka w danym zawodzie i uczciwości urzędników w służbie dobra wspólnego. Na pewno należy szanować w sprawowaniu funkcji społecznej i samorządowej każdego człowieka jako wartość osobową niemającą żadnego zamiennika.

2. Funkcja stabilizacji społecznej, demokratyzacji państwa i aktywności społecznej źródłem etosu pracy samorządowca

Samorządowi terytorialnemu przypisuje się trzy funkcje, które są źródłem etosu pracy samorządowca: 1) jest czynnikiem stabilizacji społecznej, 2) demokratyzacji państwa oraz 3) szkołą aktywności społecznej. Zagadnienie zostanie omówione na podstawie artykułu Józefa Kupnego *Etyka w samorządzie*, który został wydrukowany w „Programie duszpasterskim na rok 2000/2001” (Komisja Duszpasterstwa Episkopatu Polski, Katowice 2000).

Funkcja stabilizacyjna samorządu terytorialnego jest szczególnie ważna w wypadkach częstych zmian rządów w ustroju parlamentarnym, kiedy to do władzy dochodzi raz jedno ugrupowanie polityczne, to znowu inne, mając tendencje do dokonywania zmian w administracji. „Samorządy stawiają tamę tym tendencjom, bo ich władze pochodzą z wyborów lokalnych i miewają bezpośrednie oparcie na swoim terenie lub w swoim środowisku”. Samorządy terytorialne zapewniają demokracji oddolny i powszechny charakter. To właśnie na poziomie samorządu gminnego człowiek ma możliwość uczenia się gospodarowania i działalności społeczno-politycznej. Może wybierać władze gminne i powiatowe, a co więcej – zgłosić własną kandydaturę. Angażując się w życie polityczne, obywatel ma możliwość rozwijania umiejętności działania politycznego i uczenia się sztuki kompromisu w rozwiązywaniu różnych problemów społecznych. Autonomiczny samorząd stwarza przestrzeń, w której jest miejsce na aktywność społeczną mieszkańców i na realizację dobra wspólnego w taki sposób, w jaki jest ono w danej społeczności rozumiane.

Samorząd to pewna forma władzy. Samorząd terytorialny dysponuje zatem władzą. Katolicka nauka społeczna często podkreśla, że sprawowanie władzy to nie tylko przywilej, lecz także obowiązki. Od radnych i pracowników samorządowych coraz częściej wymaga się znacznie więcej niż tylko działania zgodnego z prawem. Wymaga się od nich skutecznego działania, uczciwego postępowania i równego traktowania wszystkich. Pożądanymi cechami tych osób są: uczci-

wość, prawość, obiektywizm, bezstronność, jawność działania. Samorządowców nie powinien również cechować pęd do szybkiej kariery, ale raczej poczucie misji, służby dla dobra społeczności lokalnej.

Szczególnym zagrożeniem dla zgodnej z prawem i etycznej działalności radnych i pracowników samorządowych jest korupcja. W raporcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jest napisane: „szczególne zagrożenia korupcją występują w sferze tak zwanej małej prywatyzacji, to jest przy wynajmie i sprzedaży lokali komunalnych na cele działalności gospodarczej, a także w zarządzaniu zasobami komunalnymi lokali mieszkaniowych i wspólnotami mieszkaniowymi lokali własnościowych. [...] Ogółem czynnościami urzędowymi, którym często towarzyszyć może działanie korupcyjne, są: zlecenie przez urzędy publiczne lub jednostki budżetowe robót i usług, przydział lub zmiana lokalu, wydawanie zezwoleń na budowę lub załatwianie innych spraw budowlanych, wyrażanie zgody przez gminę na składowanie odpadów przemysłowych na wysypisku odpadów komunalnych, wydawanie dowodów rejestracyjnych pojazdów wcześniej zatrzymanych przez policję oraz przeprowadzanie egzaminów, głównie na prawo jazdy” (za: *II Polski Synod Plenarny (1991–1999). Dokumenty*, Poznań 2001, s. 77).

Raport zwraca również uwagę na fakt szerzenia się korupcji w przetargach i zamówieniach publicznych. Dzieje się to w związku z nieprzestrzeganiem procedur z nimi związanych przez osoby odpowiedzialne za te sprawy”.

3. Urzędnik i wspólnota – wymiar personalistyczny

Punkt ten ukazuje związek, jaki zachodzi pomiędzy podmiotowością samorządowca a strukturą wspólnoty miejscowej, w której samorządowiec pracuje. Praca samorządowca ma podwójne znaczenie: z jednej strony jako członek konkretnej wspólnoty wykonuje określone działania na rzecz dobra wspólnego, z drugiej zaś sam doświadcza skutków swoich działań. Występuje jako podmiot i przedmiot zarazem. Do istoty bycia samorządowcem należy jego doświadczenie, w którym występuje jako podmiot wszelkich swoich działań, ale i sam siebie doświadcza w sposób wspólnotowy¹. Konkretna jednostka samorządowa wskazuje na wielość osób, które do niej należą, i jest to zbiór osób. Występuje jako zbiór osób, które zachowują swoją podmiotowość. Dlatego w analizach pragnę

¹ K. Wojtyła, *Osoba: podmiot i wspólnota*, w: C.S. Bartnik (red.), „Personalizm. Prawda. Dobro. Piękno” 5 (2003), s. 19–21.

mówić o podmiotowym wymiarze jednostki samorządowej i swoistej podmiotowości tej wielości. Jednostka samorządowa nie jest rzeczą czy przedmiotem działań. To wielu ludzi, wiele podmiotów, które razem mieszkają i pracują wspólnie. W pracy samorządowca, na którego terytorium mieszkają różne podmioty ludzkie, należałoby się skupić na jakiejś wartości, która zasługiwałaby na nazwę dobra wspólnego. Dzięki tej wartości i relacji do niej ta faktyczna wielość ludzkich podmiotów miałaby świadomość, że stanowi określoną wspólnotę. Ta nowa relacja pozwoliłaby otworzyć się ludziom na nowe zadania i istotne wymagania, jakie stawia sobie samorządowiec. To dobro powinno być godziwe. Powinno mieć charakter nadrzędny i odpowiadać podmiotowości osób. Dla nas, Polaków, dobro wspólne, któremu na imię „Polska” czy „ojczyzna”, kształtowało nieraz poszczególnych ludzi i całe pokolenia naszych rodaków. Miara trudu wkładanego w realizację dobra wspólnego, poświęcenia poszczególnych jednostek świadczyła i świadczy nadal o wielkości tego dobra, o jego nadrzędności.

Problematyka dobra wspólnego stanowi centralne zagadnienie personalistycznej etyki społecznej². Pytanie o dobro wspólne prowadzi do pytania o człowieka. Personalizm polega na dostrzeganiu istoty społecznej człowieka. Karol Wojtyła wyróżnia wiele zasad. Dwie podstawowe to zasada solidarności i pomocniczości, które można opisać w następujących punktach: 1. Tyle decentralizacji, ile tylko możliwe, tyle centralizacji, ile niezbędnie potrzeba. 2. Tyle odpowiedzialności za siebie jednostki i każdej kolejno mniejszej społeczności, ile tylko możliwe, tyle przekazywania odpowiedzialności społecznościom kolejno większym i państwu, ile niezbędnie potrzeba. 3. Gdziekolwiek jest to tylko możliwe, społeczność większa powinna wspierać mniejszą w jej odpowiedzialności za siebie, a nie odbierać jej tego. 4. Państwo powinno dążyć do federalizacji. 5. Prawo własności nie jest prawem absolutnym, lecz jedynie prawem w funkcji dobra wspólnego. 6. Mechanizmy rynkowe podporządkowane są dobru wspólnemu. 7. Wolność prasy nie upoważnia do produkowania tandety i pornografii. 8. Nie każda nierówność jest niesprawiedliwością. Niektóra wynika z natury (na przykład uzdolnienia), inna z wychowania. 9. Trzeba usuwać te nierówności, których eliminowanie leży w zasięgu naszych możliwości. 10. Należy pomagać szczególnie ludziom słabym. 11. Istnienie rozwarstwienia nie jest czymś niesłusznym. Między warstwami nie istnieje walka, lecz partnerstwo. 12. Społeczeństwo nigdy nie będzie doskonałe. Tak zaprezentowana etyka społeczna koncentruje uwagę na człowie-

² Tamże, s. 41–45.

ku i na dobru wspólnym oraz sposobach jego osiągnięcia³. Realizacja tych zasad wymaga poszanowania „inności” drugiego człowieka: jego specyfiki, odrębności i autonomii⁴. Podsumowując ten punkt, pragnę zwrócić uwagę, że te dwanaście zasad moim zdaniem powinno stanowić fundament pracy samorządowca, a ich treść znaleźć szczególne miejsce, może przymocowane do każdego biurka jak mezusa na drzwiach domu żydowskiego⁵.

3. Wnioski

Podsumowując, chciałbym wskazać, że wyliczony w raporcie katalog czynności urzędowych, którym może towarzyszyć działanie korupcyjne, powinien stanowić punkt wyjścia do przeglądu przepisów prawnych i wprowadzenie zmian tam, gdzie przepisy wydają się być korupcjogenne. Jedną z głównych cech działania samorządu powinna być jawność. Zaufanie społeczeństwa do władz lokalnych zwykle maleje na skutek braku jawności. W społeczeństwie demokratycznym społeczność lokalna ma prawo kontrolować samorządy, a radny jest odpowiedzialny przed całą społecznością lokalną w zakresie sprawowanej funkcji publicznej. Tym bardziej że głównym celem jego działalności jest interes publiczny i dobro społeczności lokalnej, którą reprezentuje i której sam jest jej członkiem.

Społeczność lokalna ma prawo wymagać od radnych i pracowników samorządowych działania na podstawie prawa i zgodnie z prawem. Ma prawo wymagać działania kompetentnego w oparciu o znajomość przepisów prawa oraz rzetelnego, właściwego wydawania środków publicznych.

Przestrzeżenia moralności w życiu publicznym nie ureguluje się jednak za pomocą ustawy. Żadne rozwiązanie prawne nie pomoże, jeśli ludzie nie będą mieli wrażliwości moralnej: poczucia winy w sytuacji postępowania niegodnego z zasadami moralnymi ani świadomości, że robią coś złego.

Z satysfakcją należy odnotować, że powiększa się grono radnych i działaczy samorządowych, którzy przywiązują wagę do etyki. Świadczą o tym doroczne

³ J. Galarowicz, *Na ścieżkach prawdy. Wprowadzenie do filozofii*, Kraków 1992, s. 628–629.

⁴ S. Kowalczyk, *Bóg w myśli współczesnej*, Wrocław 1982, s. 332.

⁵ Mezusa jest symbolem żydowskiego życia. Żydowski dom często można rozpoznać po dłuższej puszcze, zawierającej zwitek pergaminu z fragmentami Tory, przymocowanej do futryny drzwi wejściowych. Kto wchodzi do domu lub go opuszcza, powinien przypomnieć sobie Boże przykazania.

spotkania w Siekierkach. Odpowiednie kształtowanie moralne osób sprawujących funkcje publiczne stanowi bez wątpienia wyzwanie dla Kościoła.

ETYKA W ZAWODZIE SAMORZĄDOWCA W ASPEKCIE PERSONALISTYCZNYM

Streszczenie

Po roku 1989 w Polsce wraz ze zmianami społecznymi i politycznymi wzrosła rola samorządów lokalnych. Praca samorządowca nabrała wartości osobowej zarówno w wymiarze osobistym, jak i społecznym. Artykuł jest próbą refleksji dotyczącej pracy samorządowca w kontekście etyki personalistycznej. Samorządowca z jednej strony obligują przepisy prawa państwowego, a z drugiej strony jest on członkiem wspólnoty, w której żyje i na rzecz której pragnie pracować. Jego życie moralne i wartości, które przyjmuje, są ważne w tej służbie i go legitymizują. Pragnę podkreślić, że jego rozwój osobowy jest ważnym elementem tej działalności zarówno dla niego samego, jak i osób, którym pragnie służyć.

Słowa kluczowe: samorządowiec, etyka, urzędnik, służba.

ETHICS IN A LOCAL GOVERNMENT JOB IN A PERSONALISTIC VIEW

Summary

After the 1989 in Poland, together with social and political change has increased the role of local governments. Local Government Jobs took the partnership both in terms of personal and social life. The article is an attempt to reflect on the work of Local Government in the context of the ethics of personalism. Local Government on the one hand obliges the law of the state, on the other side of the local government is a member of the community in which he lives and the thing would work. His life and moral values are important to this service and legitimize him. I would like to point out that his personal development is an important part of this activity both for his own sake as well as those for whom he seeks to serve.

Keywords: local government job, ethics, official, service.

