

Marek Stawecki

Uniwersytet Szczeciński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi

e-mail: marekstawecki@op.pl

Granice lojalności w samorządzie terytorialnym

Człowiek bardzo często znajduje się na rozdrożu, stając przed podjęciem decyzji, których przedmiotem jest niejednokrotnie: być lojalnym, czy też słuchać swojego wewnętrznego głosu nakazującego czynić sprzecznie z prawem, któremu podlegamy. Lojalność powinna iść razem z umiejętnością wartościowania i wyboru. Bezgraniczna lojalność może wyrządzić wiele krzywd zarówno nam samym, jak i otoczeniu.

Pojęcie lojalności to przestrzeganie prawa i wywiązywanie się z obowiązków zarówno tych, które ustanowiło Państwo, tych, które ustanowiła wyznawana przez nas Religia, oraz tych, które przyjęliśmy na siebie sami w akcie dobrej woli. Te ostatnie są wynikiem naszej świadomej decyzji. Nie można także zapominać o prawie moralnym ukształtowanym pod wpływem wielorakich doświadczeń, będących naszym udziałem. Przemoczony wpływ na nie ma sposób wychowania, środowisko, w którym wyrosliśmy i w którym egzystujemy oraz jego wartości.

Wolność jest podstawą moralności. Istota pozbawiona wolności nie może być poddawana osądowi moralnemu. Jej postawa nie ma etycznej wartości, ponieważ zostaje pozbawiona możliwości wyboru. Dopuszczalne winno być ograniczenie wolności tylko, jeżeli miałoby ono służyć obronie wolności ogółu. Lojalność wobec prawa istniejącego w ludzkiej naturze to świadectwo człowieczeństwa. Tylko wtedy działanie jest prawdziwie etyczne, kiedy jest nie tylko zgodne z prawem, ale i dokonywane według prawa moralnego. Rozsądek jest „wbudowany” w ludzki umysł i to on umożliwia wnioskowanie przyczynowo-skutkowe. O lojalności musi decydować rozum, bo przecież w umyśle ludzkim realizowane są możliwości wyboru, wolna wola i rozum. Niewątpliwie ogół społeczeństwa ma przeogromny wpływ na te decyzje, jednak umysł człowieka dla którego syntezy, analizy i wnioskowania nie stanowią problemu, potrafi rozgraniczyć dobro od zła i przewidzieć skutki swoich decyzji¹.

W związku z powyższym, które zatem prawa są właściwymi, wyznaczającymi etyczny kierunek naszej egzystencji: sokratesowskie prawo wyznaczone przez państwo, prawo boskie propagowane przez św. Tomasza z Akwinu, czy prawo moralne zgodne z zasadą Immanuela Kanta². W obecnych czasach, gdy przepisy prawne regulują coraz to nowe dziedziny życia, w sposób niejednokrotnie sprzeczny z sobą, tracimy orientację w ich gmatwaniu. Ale i sam ustawodawca ma z tym często problem, uchwalając przepisy wzajemnie się

¹ T. Ślipko, *Wolność w liberalizmie a prawda o wolności*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, tom 11, nr 1, Łódź 2008, s. 19.

² H. Izdebski, P. Skuczyński, *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 25–37.

wykluczające. Coraz trudniej dokonać właściwego dla wszystkich wyboru: być lojalnym wobec państwa, religii, pracodawcy, czy też innych przepisów. Mniejszy to problem, jeżeli myśl wszystkich tych prawodawców idzie w jednym kierunku, ale co zrobić, gdy kierunki się rozchodzą? Lojalność względem jakiego organu jest prawdziwie etyczna? Lojalność zajmująca wysokie miejsce w hierarchii ludzkiej wartości nie powinna dominować nad rozumem. Nie jest też lojalność cechą samą w sobie, odnosi się do określonego postępowania widzianego przez pryzmat człowieczeństwa i roli jednostki w świecie.

Niezwykle istotne jest więc budowanie wrażliwości etycznej wśród ludzi. Służą temu m.in. szkolenia z zakresu etyki – rozwijają świadomość i wrażliwość etyczną pracowników i pracodawców, a także zwracają uwagę na kwestie etyczne, z którymi mogą się oni zetknąć na codzień. Szczególny nacisk położony powinien być jednak nie tyle na analizowanie zachowań nieetycznych, co na promowanie i podkreślanie etycznych sposobów działania. Niewątpliwie nasze społeczeństwo odczuwa potrzebę edukacji etycznej. Wdrażanie kodeksów etycznych łączy się ze stosowaniem przez daną organizację (w tym samorząd terytorialny) nowoczesnych metod zarządzania. Kodyfikacja procedur pro-jakościowych wyznacza obowiązki, które zawierają również aspekt etyczny i nierzadko w praktyce wiąże się z podejmowaniem wyborów o charakterze moralnym.

Zapewne większość ludzi w pracy czy też w życiu osobistym dąży do uczciwych wyborów, konfrontując sytuacje niosące moralne dylematy z własnym sumieniem, zaś zapisy określające wprost wartości i zasady postępowania dają im w tych rozterkach etyczny punkt podparcia. W wielu okolicznościach najlepiej sformułowane zapisy nie wystarczą – dla podtrzymania ładu społecznego mamy wówczas prawo, a wręcz moralny obowiązek, sięgać po restrykcje prawne, formalne oraz sankcje społeczne – polegające na stanowczym, często publicznym napiętnowaniu nieetycznych zachowań (*whistleblowing*), a nawet – w drastycznych okolicznościach – wykluczeniu ich sprawcy, np. spośród członków danej instytucji.

Whistleblowing to ujawnienia dokonane przez członka organizacji (w tym również samorządu terytorialnego) dotyczące nielegalnych, niemoralnych lub bezprawnych praktyk dokonywanych za wiedzą pracodawcy. Polega na informowaniu osób lub organizacji, które dysponują władzą umożliwiającą wpłynięcie na postępowanie krytykowanych osób lub organizacji³.

Niewątpliwie duża waga czynu nagannego oraz dostęp do informacji zwiększają szansę ujawniania informacji odpowiednim organom bądź osobom. Nadto możliwość bezpiecznego ujawniania informacji o tym czynie zwiększa szansę ujawnień. Im większe zagrożenie dla życia, tym większy będzie zapewne odsetek osób gotowych do ujawnienia informacji o nieprawidłowościach, które to zagrożenie mogą generować. Przyczyny nieujawniania nieetycznych zachowań mogą być rozmaite, np.:

- 1) strach przed utratą pracy,
- 2) brak wiary w skuteczność działania organów ścigania,
- 3) brak odpowiedniej ochrony prawnej,
- 4) obawa przed przypisaniem informatorowi opinii donosiciela.

W dobrze zarządzanej organizacji informacje o czynach nagannych winny być wykorzystywane jako sygnał do wyeliminowania przeszkód spowalniających jej rozwój. Takie

³ <http://www.twoja-firma.pl/wiadomosc/16047584.prawne-uwarunkowania-whistleblowingu-w-spolkach.html>

rozumienie *whistleblowingu* umożliwia do pewnego stopnia redukcję strachu przed utratą pracy, jak również podniesienie morale załogi.

Wielce przydatne w tym zakresie w ujawnianiu zachowań nieetycznych okazują się media.

Whistleblowing jest to właśnie ujawnienie jakiś tajnych informacji m.in. mediom, aby nadać sprawie rozgłosu i doprowadzić do pozytywnego rozwiązania. Jakie jednak reakcje może wywołać informacja prasowa? Media i *whistleblower* muszą mieć zbieżność interesów. Celem mediów jest przeważnie ogłaszanie sensacji. Mało sensacyjna wiadomość może być nieciekawa dla mediów, *nie sprzeda się* i w konsekwencji stać się może nieatrakcyjna. W związku z tym, nie wszystkie zagadnienia z zakresu *whistleblowingu* mogą być interesujące dla mediów. Poza tym, *whistleblowing* wewnętrzny z pominięciem czynników zewnętrznych ma jedną bardzo dużą zaletę: firma (np. urząd) nie traci dobrej opinii. Rozwiązywanie trudnych spraw wewnątrz organizacji stanowi o jej sile i dobrej organizacji.

Jednakże istnieją argumenty przeciw wprowadzaniu tego narzędzia. Pierwszym jest brak schematów postępowania w przypadku wykrycia zachowań nieetycznych, jak również brak odpowiednio przeszkolonej kadry zajmującej się problemami etyki w samorządzie terytorialnym lub życiu polityczno-gospodarczym. Innym będzie np. argument gospodarczy, kiedy to np. w przypadku ujawnień dotyczących zanieczyszczenia środowiska, może dojść do zamknięcia zakładu, który stanowi miejsce pracy dla danej społeczności.

Problemy związane z ujawnianiem w dobrej wierze nieetycznych postępowań niewątpliwie niebagatelne, nie powinny jednakże powstrzymywać od podejmowania prób usprawnienia systemu zapewniającego bezpieczeństwo.

Ujawnianie w dobrej wierze jest sposobem ujawniania prawdy o zachowaniach nieetycznych w organizacji (w tym również w urzędach), która nie wynika z obligatoryjnego obowiązku informowania odpowiednich władz, a jest jedynie wynikiem dobrowolnej osobistej decyzji osoby ujawniającej, tj. informatora. Forma ujawniania w dobrej wierze jest różnaita w różnych państwach oraz zależna od ich kultury jak i moralnego przyzwolenia obywateli. Obejmować może poważne przestępstwa, wykroczenia. *Whistleblowing* może być wewnętrzny bądź też zewnętrzny, może być interesujący dla mediów lub nie, *whistleblower* może być odbierany jak bohater lub donosiciel, może go motywować chęć zarobienia pieniędzy i zdobycia rozgłosu lub może się kierować dobrem publicznym. Nie ma jednego wzorca, jednej definicji.⁴

Spoiwem, które łączy te wszystkie skrajności jest fakt, że zostaje ujawniona prawda. Dlatego *whistleblowing* to przede wszystkim ujawnienie prawdy. Prawda niesie ze sobą szereg problemów, dylematów, zwłaszcza na styku filozofii i religii, w obszarze nie do końca dostępnym rozumowi. W tych zawiłościach wyłania się problem ujawniania prawdy za wysoką cenę. Czy można obwiniać tych, którzy tej ceny nie chcą płacić?

Oprócz tak dużej rozpiętości, co do zakresu i definicji *whistleblowingu*, kolejnym elementem, równie niestabilnym jest próba ujęcia tego, co etyczne, często rozgrywająca się w sumieniu człowieka, w ramy prawne. *Whistleblowing* to ryzykowna strategia ujawniania prawdy. Ryzykują wszyscy, którzy w tej strategii uczestniczą, dobrowolnie jak i przymusowo, a wysiłki w celu zminimalizowania ryzyka wciąż nie przynoszą pożądanych rezultatów, wciąż jest za mało ochrony prawnej, wciąż *whistleblowerzy* składają się głównie z osób, które za odwagę ujawniania prawdy ponoszą konsekwencje.

⁴ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Whistleblowing-bohaterstwo-zdrada-czy-interes-1592053.html>

Czy lojalność i etyka, powinny iść w parze? Oczywiście, że tak! Czy to utopia? Wszystko zależy od wartości, jakimi kierujemy się w życiu, od naszych priorytetów. W samorządzie terytorialnym, podobnie jak i w każdym innym miejscu, można mieć do czynienia z działaniami lojalnymi i etycznymi (i takie powinny dominować), ale nieobce są i działania nielojalne i nieetyczne, legalne i nieetyczne, oraz nielegalne i etyczne. Przykłady: zwrot nieruchomości wywłaszczonych a niewykorzystywanych na cel wywłaszczenia na rzecz byłych właścicieli, bądź ich spadkobierców (działanie legalne i etyczne), naruszenie przez radnych art. 24f ustawy o samorządzie gminnym – działania nielegalne i nieetyczne. Zakres podmiotowy tego artykułu jest poświęcony ograniczeniom w zakresie różnorodnej aktywności gospodarczej radnych, a również ich małżonków oraz małżonków niektórych funkcjonariuszy samorządowych w sytuacji, gdy taka aktywność miałaby związek z gminą lub jej mieniem⁵.

Ograniczenia zawarte w tym przepisie nie dotyczą natomiast wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, ich zastępców, sekretarzy, skarbników i kierowników jednostek organizacyjnych gmin, a także innych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. Ich wszystkich bowiem dotyczą osobne, ostrzejsze zakazy zawarte w przepisach ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Osoby te nie mogą, co do zasady uczestniczyć lub wykonywać funkcji w podmiotach gospodarczych niezależnie od tego, czy pomiędzy tymi podmiotami a gminą lub jej mieniem istnieje jakikolwiek związek.

Dalej zmiana planu zagospodarowania przestrzennego na korzyść osób powiązanych z radnymi podejmującymi uchwałę o zmianie tegoż planu, przy jednoczesnym odmawianiu innym osobom (niemającym wśród radnych znajomych) takiej zmiany w zakresie ich dotyczącym oczywiście uzasadniają tę odmowę dobrem społeczności lokalnej oraz zbyt dużymi kosztami ewentualnych zmian. Odpowiedź wówczas brzmi z reguły dość enigmatycznie: brak zasadności podjęcia stosownej uchwały przez radę – działanie legalne a nieetyczne.

Nielegalne i etyczne jest natomiast niepodejmowanie kroków mających np. na celu usunięcie garażu tymczasowego usytuowanego na gruntach jednostki samorządu terytorialnego, z którego korzysta osoba w podeszłym wieku, inwalida, bez jakiegokolwiek zgody gminy przy pełnej wiedzy i akceptacji władz samorządowych.

Z kolei działanie legalne i nieetyczne to obciążenie jednych pracowników obowiązkami ponad ich możliwości przy totalnym „nieróbstwie” innych, tzw. „swoich”. Nowe władze bardzo często w ten sposób „dzielą łupy”, a za tym idą oczywiście podwyżki wynagrodzeń, w których pomija się tych pierwszych nie zapominając jednakże o tych drugich.

Tematem wiodącym są jednak granice lojalności w samorządzie terytorialnym. Dla jednych granice te wyznaczają przepisy prawa, niezależnie od tego, jakie by one nie były: etyczne czy też nieetyczne. Inna sprawa, co, dla kogo jest etyczne a co nie? Wszystko uzależnione jest od systemu wartości, który nas kreuje. Dla innych osób granicą lojalności mogą być wartości etyczne, które niekoniecznie muszą pozostawać w zgodzie z przepisami obowiązującego prawa.

Jak np. zachowają się współpracownicy bądź przełożeni wiedząc, że ich kolega, przełożony postępuje w sposób np. nielegalny, nieetyczny? Czy udadzą, że nic się nie stało? A jeśli tak to, dlaczego tak zrobią czy też robią? Co nimi kieruje? W większości przypadków zapewne obawa przed represjami ze strony wpływowych przełożonych, ich znajo-

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

mych. Dalej zapewne obawa przed ostracyzmem towarzyskim. Obawa przed przyczępieniem „łatki donosiciela”? Jaki z tego wniosek? Czy aby mimo wszystko byt kształtuje świadomość? Czy aby od zarania ludzkości, większość (bo przecież nie wszystko) determinuje chęć „utrzymania się na tzw. powierzchni”? Nawet wbrew wartościom, w których atmosferze byliśmy wychowani? A przecież obecnie niemalże każdy urząd ma stosowny kodeks etyczny, który poucza, nakazuje, wyznacza kierunki, itp. I co z tego, chciałoby się powiedzieć? Po każdych wyborach samorządowych następuje prawie zawsze tzw. „czas czystki”. Szczytem hipokryzji jest niejednokrotnie twierdzenie w rozmowach kulturalnych nowych elit, iż nowe władze mają do tego tzw. „prawo moralne”. Oficjalnie oczywiście uzasadnia się te działania (zwolnienia) zmianami organizacyjnymi. Zatrudniani w tej atmosferze są nowi pracownicy, a na ich oczach pozbawiani są pracy inni. A wszystko na tle obowiązujących w urzędach przedmiotowych kodeksów.

Mając na uwadze powyższe, jaki może być stosunek pracowników do tych dokumentów? W mojej ocenie żaden. Jest im obojętny. A w wielu przypadkach nawet nie wiedzą o jego istnieniu. Na co dzień, bowiem mają do czynienia z sytuacjami, które ewidentnie naruszają normy etyczne w ich miejscu pracy. Jednakże nic w tej kwestii nie robią. Ich bierność determinuje strach. Strach przed utratą pracy. A tu przecież kryzys wokół. Przedsięwzięcia okoliczne zwalniają pracowników, więc lepiej „przymrużyć oko” na drobne uchybienia w miejscu pracy, zabić w sobie poczucie wstydu i pracować dalej. A pracodawcy: wójtowie, burmistrzowie, czy prezydenci? Oni doskonale wiedzą, co determinuje ich pracowników i to wykorzystują. Jak w tej atmosferze odbierane mogą być osoby informujące swych przełożonych, czy też opinię publiczną o nadużyciach etycznych w ich miejscu pracy? Odbierani mogą być jak „szaleńcy”, którym niebawem minie choroba zwana „wyrzutami sumienia”, a jak nie to im się w tym pomoże. No i się pomaga. Po udzieleniu tej „pomocy” odejść może ochota do etycznego postępowania⁶. Szantaż, zastraszanie, mobing? A jakże! I to w klasycznej postaci.

W moim odczuciu absolutnie niewystarczające są kodeksy (choć bardzo ważne!). Mianowicie, samorządy mogą się nimi pochwalić i to robią – mamy to, co wszyscy! Spełniamy najlepsze europejskie standardy – jesteśmy etyczni w swoich działaniach – a na dodatek mamy na to papier! I to nie byle jaki, bo kodeks! A to wszystko są bardzo często socjotechniczne gierki – determinowane chęcią „utrzymania się przy władzy”.

Czy można powyższego uniknąć, wyeliminować takie sytuacje? Jestem przekonany, że tak. Jak to osiągnąć? Poprzez systematyczne, metodyczne podnoszenie świadomości etycznej ludzi – pracowników i pracodawców⁷, co w konsekwencji winno zaowocować wyczulonymi etycznie radnymi, wójtami, burmistrzami, prezydentami oraz pracownikami samorządów terytorialnych. Bowiem od nich zależy stworzenie właściwej atmosfery, klimatu do nieakceptowania nieetycznych zachowań⁸.

A jak na razie niestety sygnalizowanie zachowań nieetycznych wiąże się z samymi problemami: obarczone jest ciężarem lojalności, dylematami etycznymi i decyzjami ekonomicznymi.

⁶ J. Filek, *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, tom 9, nr 1, Łódź 2006, s. 169.

⁷ M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Wydawca Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 22.

⁸ M. Skuła, *Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, tom 9, nr 2, Łódź 2006, s. 93.

Samorząd terytorialny nie jest wolny od dylematów związanych z działaniami etycznymi, ale nielegalnymi oraz z działaniami legalnymi, ale nieetycznymi.

Powyższe rodzi sytuacje, w których urzędnicy stają przed wyborem, czy być lojalnym wobec władz samorządu, czy wobec obywateli, którym mają służyć, np. czy mają zaakceptować narzuconą przez radę gminy politykę, nakazującą im zmienić swe urzędnicze postępowanie na takie, co do którego są przekonani, że będzie gorzej służyć obywatelom. Konsekwencją powyższego będzie obowiązek podjęcia lub zaniechania przez nich określonych działań, wynikający z nakazu wewnętrznego. U podłoża tego dylematu najczęściej leży niezgodność pomiędzy prawem a etyką. Wybór prowadzi do rozdarcia wewnętrznego.

Powyższe kreuje sytuacje, w której urzędnicy nie mogą w swym działaniu zadośćuczynić dwóm wartościom, będąc zmuszeni do wyboru tylko jednej z nich. Oby tej właściwej.

The Limits of Loyalty in Local Government

Summary

Local government is not free from dilemmas arising from ethical but illegal actions as well as legal, however, unethical ones.

This breeds situations in which officials must decide whether to be loyal to the government authorities or citizens, whom they are obliged to serve. For instance, they must decide whether to accept the policy imposed by the district council making them change their clerical rules of conduct which, in their opinion, will be less favourably inclined to citizens. Consequently, they will be obliged either to take or refrain from taking certain actions, which stems from the inner imperative. At the root of this dilemma frequently lies a discord between law and ethics. The choice to be made leads to a moral dilemma.

What is associated with this matter indeed is the question of revealing the truth about unethical, illegal, immoral or unlawful behaviour in the government that occurs with the employer's silent approval. The so-called whistleblowing is the means to achieve it. The process is based on informing people or organizations who have the power to influence actions of the criticized individuals or organizations.

This creates situations in which officials can no longer take advantage of two values and are made to choose only one of them.