



Tom 25/2017, ss. 367–387
ISSN 1644-888X
e-ISSN 2449-7975
DOI: 10.19251/ne/2017.25(24)
www.ne.pwsplock.pl

Rafał Kania

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

**KODEKS ETYCZNY JAKO INSTRUMENT
KSZTAŁTOWANIA POSTAW MORALNYCH
W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ. STUDIUM
PRZYPADKU**

THE ETHICAL CODE AS AN INSTRUMENT OF FORMING MORAL
ATTITUDES IN PUBLIC ORGANIZATIONS. CASE STUDY.

Streszczenie

Kodeksy etyczne stanowią współcześnie popularne narzędzie służące do wyznaczania standardów postępowania w organizacjach sektora publicznego. Tego rodzaju regulacje stają się powszechne w administracji publicznej, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego. Jednak aby właściwie wyznaczały standardy postępowania, muszą spełniać kilka warunków oraz być prawidłowo opracowane. Przedmiotem artykułu jest analiza kodeksu etycznego obowiązującego w Urzędzie Miasta Płocka.

Summary

Nowadays ethical codes have become a very popular instrument used to form standards of reacting in public sector organisation. Such regulations are becoming more common in public administration, especially in self-government units. However, to apply appropriate standards, several conditions must be formed and fulfilled. Thus, the aim of the article is to analyse the code of ethics used in the City Hall of Płock.

Keywords: ethical code, self-government administration, axiology, office, political ideas.

Słowa kluczowe: kodeks etyczny, administracja samorządowa, aksjologia, urząd, idee polityczne.

Wprowadzenie

Współcześnie zdążył się utrwalić pogląd o silnym wpływie kultury organizacji na efektywność funkcjonowania instytucji publicznych. Na ten aspekt organizacji składają się zarówno czynniki materialne i niematerialne [Kozmiński i Piotrowski, 2007, s.371]. W uniwersalnym wymiarze wartościami, będącymi szczególnymi elementami kultury niematerialnej, zajmuje się aksjologia [Ślipko, 1984; Pietrzak i in., 2011]. Ich znaczenie wynika stąd, że jako fakty społeczne [Szacki, 1964, s.129] dysponują wielką mocą oddziaływania na człowieka. Są bowiem odbierane przez jednostki jako element transcendentnego wobec nich porządku panującego w danej zbiorowości.

Problematyka wartości jest zagadnieniem bardzo rozbudowanym, dlatego wprowadzane są różnorodne podziały i klasyfikacje. Pośród nich istotną rolę pełni kategoria wartości moralnych będąca przedmiotem zainteresowania etyki. Natomiast z punktu widzenia funkcjonowania instytucji publicznych, kluczowego znaczenia nabierają dwa rodzaje wartości: sprawnościowe i etyczne (moralne). Dalsze rozważania zostaną skupione wokół wartości etycznych, stanowiących fundament aksjologiczny działalności zawodowej pracowników samorządowych. Przedmiotem analizy będzie próba kodyfikacji norm etycznych podejmowanych przez władze samorządowe. Rozważania zostaną skoncentrowane na wynikach badań treści Kodeksu etyki pracownika Urzędu Miasta Płocka [www 1].

1. Metoda i narzędzia badawcze

Analizę przedmiotowego Kodeksu przeprowadzono przy użyciu szeregu narzędzi badawczych. Jako punkt wyjścia przyjęto, właściwą naukom prawnym, metodę dogmatyczno-prawną. Z uwagi na fakt, że podjęty problem badawczy należy do sfery powinności [Kant, 1953], egzegeza tekstu została uzupełniona o analizę doktrynalno-aksjologiczną, ze szczególnym uwzględnieniem idei polityczno-prawnych, stanowiących podstawowy nośnik wartości decydujących o jakości standardów życia publicznego, w tym funkcjonowania administracji samorządowej. Ponieważ przedmiotem zainteresowania był kodeks etyczny, stanowiący specyficzny rodzaj wypowiedzi normatywnej,

dalsza refleksja będzie dotyczyła norm etycznych, kształtujących postawy moralne adresatów. Dlatego poruszana problematyka bliższa będzie etyce normatywnej aniżeli opisowej. Analiza aktu normatywnego obowiązującego w konkretnym miejscu i czasie decyduje o tym, iż jest to także studium przypadku.

2. Stan faktyczny i prawny

Okolicznością inicjującą badania była inicjatywna władz samorządowych Miasta Płocka. Jego cel to analiza Kodeksu etyki pracownika Urzędu Miasta Płocka, stanowiącego element Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Urzędzie Miasta Płocka – wersja 11 z 17 kwietnia 2015 r. (odpowiadający wymogom norm: PN-EN ISO 9001:2009, PN-EN ISO 14001:2005, OHSAS 18001:2007/ PN-N-18001:2004 oraz PN-ISO/IEC 27001:2014) [www 1].

Rekonstrukcja treści Kodeksu wymagała uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Obok Zintegrowanego Systemu Zarządzania, kluczowe znaczenie w tym zakresie miały akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnętrznego, przede wszystkim: 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016 poz. 446 ze zm.); 2) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.); 3) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2016 poz. 902); 4) Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016, poz. 283); 5) uchwała nr 304/XVII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 22 marca 2016 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Płocka ze zm. (Dz.Urz.Woj.Mazow. z 2016, poz. 4219); 6) Zarządzenie Nr 2260/2016 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 22 lipca 2016 roku w sprawie nadania Urzędowi Miasta Płocka Regulaminu Organizacyjnego (ze zm.). Ponadto aktem prawnym o fundamentalnym znaczeniu dla rekonstrukcji podstawy aksjologicznej omawianej regulacji była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.).

3. Etyka urzędnicza jako subdyscyplina etyki zawodowej

Dla omówienia węzłowych zagadnień dotyczących Kodeksu, konieczne jest naszkicowanie szerszego kontekstu współczesnej etyki urzędniczej. Problematyka ta plasuje się na pograniczu filozofii i nauk prawnych. Fakt ten

decyduje o dualistycznej naturze norm etycznych, kształtujących postawy moralne urzędników. Na obu bowiem płaszczyznach odbywa się formułowanie norm postępowania kierowanych do kategorii urzędników *sensu largo*.

Etykę urzędniczą należy traktować jako jedną z etyk szczegółowych, stanowiących subdyscyplinę etyki, która z kolei jako element aksjologii stanowi jeden z działów filozofii. Z kolei przyjmując drugą z wymienionych perspektyw, plasuje się pośród nauk o administracji, należących do dziedziny nauk prawnych wchodzących do obszaru nauk społecznych.

Z punktu widzenia przedmiotu omawianego projektu badawczego szczególnego znaczenia nabiera podział etyki na opisową i normatywną. O ile pierwsza zajmuje się analizą empirycznie weryfikowalnych stanów rzeczywistych, o tyle druga skupia swoje wysiłki na tworzeniu optymalnych norm moralnych, stosownie do przygotowanego uprzednio wzorca zachowań [Bogucka i Pietrzykowski, 2015]. Etyka opisowa wymaga stosowania przede wszystkim narzędzi badawczych oferowanych przez antropologię kulturową, socjologię oraz psychologię społeczną. Z kolei etyka normatywna wykorzystuje analizę semantyczną oraz dostępne metody wykładni prawniczej. Dominują zatem narzędzia badawcze charakterystyczne dla nauk dogmatyczno-prawnych, a także logika formalna, warunkująca rozumowanie racjonalne właściwe refleksji filozoficznej.

Przechodząc do głównego przedmiotu rozważań, należy zauważyć, że współcześnie powszechną praktyką stało się wprowadzanie przez władze samorządu terytorialnego regulacji wyznaczających normy formułowane na płaszczyźnie deontologii urzędniczej. Intencją tego rodzaju poczynań jest wyznaczenie jednolitego kanonu postaw moralnych pracowników samorządowych. Często stosowanym sposobem formalizacji przedmiotowego zagadnienia jest wprowadzenie kodeksu etycznego [Kania, 2016, s. 75]. Żeby tego rodzaju akty normatywne spełniły oczekiwania, powinny stanowić koherentny zbiór przepisów, opracowanych zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, wyznaczający adresatom precyzyjnie sformułowane dyrektywy pozwalające zachować się zgodnie z oczekiwaniami normodawcy. Właściwie skonstruowany kodeks powinien także stanowić wsparcie w sytuacji konieczności rozstrzygnięcia dylematów moralnych, wpisanych nieuchronnie w działalność urzędników administracji publicznej. Do zasad decydujących o poprawności kodyfikacji etycznej należy zaliczyć w szczególności: spójność logiczną i aksjologiczną, niesprzeczność dyrektyw postępowania zarówno wewnątrz

aktu, jak również wobec innych systemów normatywnych (przede wszystkim porządku prawnego) oraz jednoznaczne i precyzyjne formułowanie oczekiwań wobec adresatów.

4. Analiza tekstu Kodeksu etyki pracowników Urzędu Miasta Płocka

Analizowany Kodeks składa się z dziewięciu paragrafów podzielonych na ustępy. Przyjmując, że każde zdanie stanowi podstawową jednostkę redakcyjną tekstu normatywnego, w skład regulacji wchodzi dwadzieścia sześć przepisów. Treść aktu uzupełnia Preambuła, która chociaż nie ma charakteru normatywnego, zawiera ważne wskazówki interpretacyjne przydatne podczas odkodowania norm zamieszczonych w części merytorycznej, w szczególności intencje normodawcy [Kalina-Prasznic (red.), 2004, s. 586]. W badanym przypadku Kodeks Etyki stanowi element polityki Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Miasta Płocka, w szczególności określonej w nim misji.

Zgodnie z treścią Preambuły, celem działalności Urzędu Miasta Płocka, jest nieustanne dążenie do podwyższenia jakości życia mieszkańców Płocka, które ma być realizowane zgodnie z przyjętą „Strategią zrównoważonego rozwoju Miasta”. Efekt ten ma zostać osiągnięty poprzez sprawne i profesjonalne realizowanie zadań, przy racjonalnym gospodarowaniu środkami publicznymi oraz w optymalnym czasie. Określenie „w szczególności” sugeruje, że jest to katalog otwarty właściwości decydujących o sprawnym i profesjonalnym działaniu. Sformułowane *explicite* oczekiwanie dotyczące wykorzystania zasobów, tj. środki finansowe oraz czas, pokazuje priorytety normodawcy. Nie ulega jednak wątpliwości, że inne właściwości sprawnego działania powinny zostać również uwzględnione.

Poza sformułowaniem „środki publiczne” pozostałe pojęcia użyte w deklaracji wskazują, że twórcy Kodeksu odwołali się głównie do terminologii z obszaru prakseologii, teorii organizacji i kierownictwa oraz nauk o zarządzaniu. Tym samym wskazówek interpretacyjnych dla tego fragmentu Kodeksu należy poszukiwać poza obszarem problematyki etycznej. Konieczne jest przejście na płaszczyznę rozważań aksjologicznych dotyczących sprawnego działania.

Definicja legalna pojęcia „jakość” została ujęta w Zintegrowanym Systemie Zarządzania. Zgodnie ze słowniczkiem zamieszczonym w pkt. 3 Wprowadzenia do ZSZ: „jakość to ogół cech i właściwości wyrobu decydujących

o możliwości zaspokojenia stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb”. Z kolei „działania jakościowe - działania podejmowane w celu spełnienia wymagań zawartych w dokumentach ZSZ”.

W tej części Kodeksu nawiązano także do koncepcji zrównoważonego rozwoju, elementu doktryny formułowanej na płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej. Idea ta eksponuje dążenie do wyznaczenia jakości życia człowieka na poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny, z jednoczesnym powstrzymaniem się od rabunkowej eksploatacji zasobów, w szczególności zasobów naturalnych. Zgodnie z Raportem Światowej Komisji Środowiska z 1987 r. jest to proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom” [www 2]. Powyższa koncepcja rozwoju uwzględnia nie tylko populację ludzką, ale również świat zwierząt i roślin, ekosystemy, zasoby naturalne: wodę, powietrze, surowce energetyczne. Przyjęcie powyższych założeń ma na celu holistyczne i spójne traktowanie najważniejszych wyzwań stojących przed współczesnym człowiekiem [Izdebski, 2010, s. 316-319]. Zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona *expressis verbis* w art. 5 Konstytucji RP z 1997 r.

W literaturze przedmiotu występuje szereg definicji pojęcia strategia. Przykładowo, jest rozumiana jako zbiór zadań, które po realizacji powinny doprowadzić do wykonania zamierzonego celu. To także program podejmowany dla osiągnięcia zakładanych celów, w wyniku przeprowadzenia określonych działań, przy użyciu dostępnych środków [Sosnowska i Jurek-Stępień, 2013, s. 27]. Strategia jest też rozumiana jako koherentny i celowy zbiór decyzji oraz działań zrealizowanych w określonym czasie [Obłój i Trybuchowski (red.), 2007, s. 127].

Uwzględniając dotychczasowe wywody „strategia zrównoważonego rozwoju” w analizowanym Kodeksie to koherentny zbiór decyzji i działań, którego celem będzie optymalne zaspokojenie potrzeb, aspiracji i oczekiwań lokalnej społeczności, przy uwzględnieniu istniejących uwarunkowań środowiskowych i cywilizacyjnych w ujęciu holistycznym i temporalnym, z jednoczesnym poszanowaniem analogicznych aspiracji przyszłych pokoleń mieszkańców Płocka.

Kolejnym sformułowaniem Preambuły istotnym dla zrozumienia intencji twórców Kodeksu jest „sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań”. Przymiotnik „sprawne” pochodzi od rzeczownika „sprawność”, stanowiącego

podstawowe pojęcie prakseologiczne. Należy zaznaczyć, że wyraz ten ma kilka znaczeń: 1) w sensie syntetycznym jest to ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech (w szczególności działanie skuteczne, korzystne, ekonomiczne, racjonalne); 2) w znaczeniu uniwersalnym jest to każdy z walorów dobrego działania; 3) w znaczeniu manipulacyjnym jest to zręczność; 4) w znaczeniu intelektualnym jest to zdolność do wysiłku umysłowego [Pszczółowski, 1978, s.227-228]. Sprawne realizowanie zadań to działania odznaczające się optymalną konfiguracją pozytywnie ocenianych cech, wynikających z przyjętego wzorca urzędnika administracji publicznej, z jego dostosowaniem do specyfiki administracji samorządowej.

Na płaszczyźnie zawodowej ze sprawnością wiąże się ściśle działanie profesjonalne. Przymiotnik ten pochodzi od rzeczownika profesja, oznaczającego tyle co zawód, stawianego w opozycji do działania amatorskiego. Z kolei profesjonalizm oznacza czyjeś duże umiejętności i wysoki poziom wykonywanej pracy [Bralczyk (red.), 2008, s. 636]. Należy dodać, że sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań zostało w Kodeksie powiązane z racjonalnym wykorzystaniem środków publicznych, których katalog został określony w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 902 z późn. zm).

Twórcy Kodeksu zobowiązali pracowników UM Płocka do kierowania się racjonalnością podczas wydatkowania środków publicznych. Racjonalny (od łac. *rationalis* – rozsądny) oznacza rozumny; oparty na zasadach poprawnego myślenia i skutecznego działania; także uzasadniony, wyrozumowany [Kopaliński, 1999, s. 421]. Z kolei na płaszczyźnie prakseologicznej racjonalny to tyle, co ugruntowany poznawczo, przy czym wyróżnia się dwa znaczenia orzecznika racjonalny jako podstawowej oceny sprawnościowej. W znaczeniu 1) *ex post* pozwala ocenić czy i na ile działanie było skuteczne lub uzasadnione poznawczo; 2) *ex ante* – pozwala przyjąć, że w świetle dostępnej wiedzy i informacji podejmowane działanie jest celowe i skuteczne. Działanie racjonalne zostaje podjęte dla realizacji celu, któremu przypisuje się wartość pozytywną lub uniknięcia skutków, którym przypisuje się wartość negatywną [Pszczółowski, 1978, s. 203].

Z racjonalnym działaniem wiąże się także optymalizacja czasu wykorzystanego do realizacji zadań. Warto dodać, że optymalizacja jest pojęciem wykorzystywanym w teorii gier, teorii decyzji oraz w badaniach operacyjnych. Jego istota polega na poszukiwaniu i wyborze najlepszego rozwiązania

spośród dostępnych alternatyw, w określonych okolicznościach i uwarunkowaniach [Pszczółowski, 1978, s.149-150].

Na wstępie części normatywnej Kodeksu (§ 1), zostały uregulowane dwa zagadnienia. Zdefiniowano cel wprowadzenia Kodeksu, określono adresatów oraz etos stanowiący podstawowy wzorzec postępowania. Ponadto określono sankcje za naruszenie norm. Zgodnie z intencją twórców Kodeks wyznacza zasady postępowania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Płocka. Zasada oznacza normę postępowania uznaną przez kogoś za obowiązującą [Szymczak (red.), 1998, t.3, s. 893]. Z kolei zasada moralna to przyjęta na gruncie danego systemu etycznego najogólniejsza norma, określająca wartość najwyższą (*summum bonum*) i kryterium oceny czynów lub podstawę przyjmowania norm bardziej szczegółowych [Jedynak (red.), 1994, s. 251]. Z uwagi na analogiczną rolę systemu etycznego i prawnego, jak również cechy pozwalające zaliczyć przedmiotową regulację do kategorii *soft law*, uzasadnione jest odwołanie się do znaczenia pojęcia zasada prawa, które w prawoznawstwie oznacza normę prawną uznaną za szczególnie ważną (zasadniczą) dla danego systemu prawa lub jego części [Kalina-Prasznic (red.), 2004, s. 976].

Uwzględniając przytoczone znaczenie tego pojęcia, należałoby interpretować przepisy Kodeksu w świetle treści § 1 jako zbioru norm o szczególnym znaczeniu dla większej grupy norm tworzących system. Dla przykładu taką rolę w systemie prawa pełni zasada praworządności, *lex retro non agit*, a na płaszczyźnie etycznej idea dobra najwyższego. Tymczasem w analizowanej regulacji znajduje się zbiór norm etycznych, wyznaczających standardy moralne pracowników samorządowych, a nie określających normy o znaczeniu fundamentalnym dla jakiegoś systemu etycznego.

Zgodnie z treścią przytoczonego ustępu, Kodeks reguluje zasady postępowania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta Płocka. Katalog osób zaliczanych do tej grupy zawodowej został określony w art. 2 oraz art. 4 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

W ust. 1 *in fine* twórcy wskazali także sankcje, jakie mogą być zastosowane w przypadku naruszenia norm Kodeksu. Posłużono się stosowanym na gruncie prawa pracy sformułowaniem: „utrata zaufania pracodawcy do pracownika” w wyniku nienależytego wykonywania obowiązków służbowych. Jest to okoliczność, która może stanowić przesłankę do rozwiązania stosunku

pracy. W analizowanym przypadku zagrożenie wspomnianą sankcją nabiera konkretnych kształtów, biorąc pod uwagę obowiązek poddania się pracowników samorządowych cyklicznej ocenie okresowej. Zgodnie z art. 27 ust. 9 u.p.s. uzyskanie ponownej negatywnej oceny okresowej skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

W tym miejscu należy zauważyć, że zagrożenie sankcją określoną w ust. 2 analizowanego przepisu jest hipotetyczne i fakultatywne. Cytowany przepis określa bowiem, że pracodawca może utracić zaufanie w wyniku naruszenia norm postępowania rekonstruowanych na podstawie przepisów Kodeksu. Sugeruje to, że ewentualne sankcje nie są nakładane automatycznie w momencie naruszenia norm kodeksowych, lecz zostają uzależnione od woli przełożonych. Rozwiązanie to rodzi brak pewności sytuacji po stronie pracowników Urzędu.

Do odmiennych wniosków można dojść analizując przepisy prawa pracy, w których ustawodawca posługuje się utratą zaufania jako przesłanką rozwiązania stosunku pracy. „Powołanie się przez pracodawcę na utratę zaufania i wskazanie okoliczności, które legły u jej podstaw, spełnia wymagania co do formy wypowiedzenia w zakresie określonym w art. 30 § 4 k.p., a to, czy podane przez pracodawcę fakty istniały obiektywnie i czy uzasadniały utratę zaufania, stanowi przedmiot oceny w płaszczyźnie art. 45 § 1 k.p.” [Wyrok SN, II PK 60/12]. Uwzględniając stanowisko SN, wyraz „może” odnosić się powinien nie tyle do woli pracodawcy decydującej o zastosowaniu bądź odstąpieniu od nałożenia sankcji, ile raczej od obiektywnej oceny faktów, które miały miejsce w świetle ich zgodności albo niezgodności z normami postępowania ujętymi w Kodeksie.

Zgodnie z treścią tytułu, § 2 powinien zostać poświęcony powinnościom związanym z realizacją zasady praworządności. Jest to, zdaniem normodawcy, podstawowy obowiązek moralny pracownika samorządowego. Pokrywa się również z jego obowiązkiem określonym przepisami prawa. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1) u.p.s., pracownik samorządowy w szczególności przestrzega Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i inne przepisy prawa. Analogiczne uregulowanie odnajdujemy w art. 4, 6 i 7 k.p.a.

Zasada praworządności wywodzi się z idei: 1) rządów prawa (*rule of law*) oraz 2) państwa prawnego (*Rechtsstaat*) [Jaskólski (red.), 2009, t.4, s. 518-520]. Jest także ściśle powiązana z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Istotą wywodzącej się z anglosaskiej tradycji *common law* idei rządów

prawa, jest dążenie do wyeliminowania i dowolności działania osób sprawujących władzę i stworzeniem jednolitych dla wszystkich standardów postępowania [Bogucka i Pietrzykowski, 2015, s.166]. Z kolei państwo prawne, na płaszczyźnie Konstytucji RP z 1997 r. powiązane z przymiotnikiem „demokratyczne” (art. 2), wiąże się z tradycją kontynentalnej kultury prawnej (*ius civile*), w szczególności z doktryną prawa niemieckiego [Mohl, 2003, s. VII, 280]. Jej fundamentalnym założeniem jest obowiązek realizacji zadań nałożonych na państwo w granicach i na podstawie obowiązującego prawa [Izdebski, 2010, s. 243].

Z omawianą problematyką łączy się obowiązek odmowy wykonania polecenia służbowego nieznajdującego umocowania w istniejącym porządku prawnym lub powodującego jego naruszenie. Pracownik samorządowy powinien zgłaszać przełożonemu wszelkie przypadki wątpliwości dotyczące braku zgodności własnych działań z obowiązującym prawem. Każdy urzędnik ma także obowiązek reagowania na wszelkie przypadki naruszenia lub łamania prawa przez inne osoby. W szczególności dotyczy to miejsca pracy. W tradycji amerykańskiej postawę taką określa się jako *whistleblowing* [Tokarczyk, 2009, s. 330-331]. Normodawca wymaga także, aby urzędnik przestrzegał prawa w życiu prywatnym.

Kolejny obowiązek nałożony w treści analizowanego paragrafu polega na zachowaniu staranności podczas wykonywanych obowiązków. Staranność jest jedną z cech działania polegająca na dbałości o to, aby jego wynik był zgodny z przyjętym uprzednio wzorcem [Pszczółowski, 1978, s.231]. Jest to pojęcie prakseologiczne. Jego sens jest zatem inny aniżeli obowiązek postępowania zgodnie z obowiązującym prawem. Odmienna płaszczyzna analizy semantycznej przewidziana dla sformułowań: działania zgodnego z prawem oraz staranności, prowadzi do wniosku o błędnym uregulowaniu tego zagadnienia w § 2.

W ust. 2 § 2 twórcy Kodeksu skupili się na optymalnym wydatkowaniu środków publicznych. Miejsce w którym znalazł się omawiany zapis sugeruje, że obowiązek ten dotyczy zgodnego z prawem ich wydatkowania w związku z wykonywanymi obowiązkami. Wobec braku precyzyjnego sformułowania należy domniemywać, że wszelkie nieprawidłowości należy rozumieć szeroko i będą się one wiązały zarówno z działaniami sprzecznymi z prawem, jak również nieracjonalnymi z punktu widzenia kategorii prakseologicznych: ekonomiczności i korzystności [Pszczółowski, 1978, s. 61, 107]. Umieszczenie

tej wskazówki postępowania w części regulacji poświęconej praworządności nasuwa jednak poważne wątpliwości.

Podobny wniosek wynika z analizy treści § 2 ust. 3. Pracownicy UM Płocka zostali w nim zobowiązani do reagowania na stwierdzone „niespójności” w istniejącym porządku prawnym poprzez „inicjowanie zmian w prawie”. W polskim porządku prawnym obowiązuje zamknięty katalog podmiotów dysponujących kompetencjami w zakresie wszczynania procedury legislacyjnej. Z kolei akty wykonawcze mogą być wydawane jedynie na podstawie delegacji ustawowej wyrażonej *expressis verbis* w ustawie. W tym wypadku ustawodawca również wskazał konkretny organ uprawniony do takich działań. Oznacza to, że pracownicy UM Płocka nie dysponują kompetencjami, które pozwalałyby na realizację tego obowiązku.

Zakaz dyskryminowania jest kolejną dyrektywą ujętą w Kodeksie (§ 3). Stanowi ona przejaw idei równości, stanowiącej współcześnie jeden z fundamentów aksjologicznych. Dla wielu interpretatorów jest to cel-ideał, do którego należy dążyć w życiu społecznym. Zasada równego traktowania wyrażona *expressis verbis* w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi bezpośrednie przeniesienie omawianej idei do polskiego systemu prawa. Ta na pierwszy rzut oka jednoznaczna norma może jednak prowadzić do odmiennych sposobów postępowania adresatów w zależności od przyjętej interpretacji. Dla przykładu, na płaszczyźnie prawnej należy przede wszystkim odróżnić równość wobec prawa i równość w prawie. W tym drugim przypadku chodzi o takie ukształtowanie prawa, aby unikać bezpodstawnego uprzywilejowania lub dyskryminacji.

Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego należy wymienić przede wszystkim art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. Z kolei w prawodawstwie Unii Europejskiej należy wskazać przede wszystkim art. 10 oraz 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r., zobowiązujące organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie do podejmowania działań na rzecz ochrony jednostek przed dyskryminacją. Z kolei w Rozdziale III Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej określono katalog przesłanek stanowiących przejawy dyskryminacji (art. 21 ust. 1). Powyższe uregulowania znalazły odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym (art. 32 Konstytucji RP).

Analogiczne intencje przyświecały zapewne twórcom analizowanego Kodeksu. Z ust. 1 w § 3 wynika, że pracownicy UM Płocka mają obowiązek

równego traktowania stron podczas rozpatrywania ich wniosków oraz podejmowania decyzji. Wszelkie przypadki różnicowania muszą wynikać z obiektywnych przesłanek oraz istotnych okoliczności sprawy. Użyte w omawianym przepisie zwroty wprowadzają jednak niepotrzebne ograniczenia w zakresie stosowania przedmiotowej dyrektywy. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że obowiązek niedyskryminowania dotyczy wyłącznie „rozpatrywania wniosków stron” i podejmowanych w związku z nimi decyzjami. Wynikałoby stąd, iż w innych przypadkach, np. działaniach podejmowanych z urzędu, można byłoby owej zasady nie stosować. Pojawia się zatem sprzeczność wobec idei równości oraz zakazu dyskryminowania, gdyż ich istotą jest możliwie najszersze stosowanie egalitaryzmu z wyjątkowymi przypadkami uzasadnionych odstępstw od niego.

Wątpliwości wzbudza treść ust. 2 analizowanego przepisu. Został w nim określony katalog odmienności indywidualizujących sytuację jednostki, które nie mogą stanowić podstawy dyskryminacji. Pojawił się w tym miejscu błąd techniki legislacyjnej. Pominięto w treści przepisu zwrot „w szczególności”, czyniąc przedmiotowe wyliczenie katalogiem zamkniętym. W konsekwencji poza unormowaniem znalazły się przesłanki w nim niewymienione. Przykładem może być nieuwzględnienie, zapewne niecelowe, zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, do którego Polska zobowiązała się ratyfikując Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zasadzie współmierności został poświęcony §4. Precyzyjne określenie oczekiwań normodawcy nasuwa istotne trudności, ponieważ treść paragrafu jedynie częściowo koresponduje z istotą owej zasady. Znaczenia analizowanego pojęcia należy szukać przede wszystkim na płaszczyźnie językowej. Pewną wskazówkę interpretacyjną może stanowić definicja przymiotnika współmierny. Pojęcie to oznacza tyle, co dający się porównać z czymś innym; porównywalny, proporcjonalny [Szymczak (red.), 1998, t.3, s.714]. Od niego tworzony jest przysłówek współmiernie oraz interesujący nas rzeczownik współmierność.

Uwzględniając sens normatywny analizowanego przepisu, pojawia się jednak wątpliwość, czy intencją normodawcy było nadanie właśnie takiego znaczenia wspomnianemu przepisowi. Poszukując wskazówek interpretacyjnych uzasadnione wydaje się przejście na grunt prakseologii, gdzie słowo współmierny, znalazło się w definicji pojęcia adekwatny. Adekwatny (łac. *adaequo* – porównując) oznacza tyle co: współmierny, dorównany, dokładnie odpowiadający czemuś (...) Metodologiczny postulat adekwatności

odnoszony np. w logice do terminu definiowanego i definicji, w filozofii – do rzeczywistości i poznania ludzkiego, prakseologia przenosi w sferę czynu, żądając współmierności działania do wymogów sytuacji, wysiłków do celów, zamiarów do sił i zasobów, preparacji (przygotowania) do realizacji itp. [Pszczółowski, 1978, s. 10]

Porównując sens przytoczonej definicji oraz treści § 4 ust. 1 należałoby odwołać się do synonimu wyrazu współmierny, jakim jest słowo adekwatny. Współmierność oznaczałaby wtedy adekwatność, czyli optymalne i odpowiednie użycie dostępnych zasobów do osiągnięcia zamierzonego celu. Z kolei zdanie drugie wskazuje na dążenie do minimalizowania ingerencji pracownika samorządowego w sferę praw i wolności jednostek podczas realizacji zadań, bądź też ograniczenie skłonności do potencjalnie nadmiernego obciążenia ich ograniczeniami i obowiązkami.

Treść ust. 2 wzbudza uzasadnione wątpliwości, gdyż nie wiąże się z intencjami deklarowanymi w tytule paragrafu. W treści omawianego przepisu został bowiem wprowadzony zakaz prowadzenia aktywności, mogącej wywoływać negatywny wpływ na realizację obowiązków służbowych lub utrudniać obiektywne rozstrzygnięcie prowadzonych spraw. Przedmiotowa dyrektywa postępowania bardziej zatem dotyczy bezstronności oraz profesjonalizmu.

Zasada zakazu nadużywania uprawnień (§5 ust.1) stanowi w głównej mierze uszczegółowienie praworządności oraz legalizmu. Ponadto posiada bliskie konotacje z zasadami poszanowania interesu publicznego i profesjonalizmu. Twórcy Kodeksu zobowiązali adresatów do wykorzystywania przyśługujących uprawnień wyłącznie do realizacji obowiązków służbowych oraz celów tych działań. Nieprzekraczalną granicę w tym zakresie stanowią ograniczenia wynikające z przepisów prawa, określających zakres kompetencji pracownika samorządowego.

Ustęp 2 został poświęcony dostępowi do informacji w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Świadczenie pracy w administracji samorządowej, otwiera szerokie możliwości dostępu do informacji, które mogą decydować o przewadze osób nimi dysponujących (np. przewagi konkurencyjnej w obrocie gospodarczym), jak również plasować ich dysponentów w pozycji uprzywilejowanej. Jako cenny zasób, są także przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów. Sytuacja ta może rodzić pokusę wykorzystania dostępnych zasobów informacyjnych w innym celu, niż wynikałoby to z pierwotnego przeznaczenia i prowadzić do powstawania sytuacji patologicznych.

Słusznie zatem twórcy Kodeksu wyeksponowali obowiązek powstrzymania się przed wykorzystaniem dostępnych zasobów informacji do celu innego, aniżeli wynikałoby to z zakresu powierzonych zadań.

Także ust. 3 ma na celu przeciwdziałanie potencjalnym przypadkom nadużycia dostępnych zasobów. Intencją autorów jest wyeliminowanie przypadków ich wykorzystywania do celów niezwiązanych z wykonywaniem zadań. Wątpliwości wzbudza druga część przepisu. Wynika z niej, że obowiązkiem każdego pracownika samorządowego jest niedopuszczenie do wykorzystania zasobów do celów prywatnych przez inne osoby. Trudno rozstrzygnąć, czy intencją twórców Kodeksu było wprowadzenie obowiązku reagowania jedynie na przypadki naruszenia powierzonych zasobów, czy również na tego rodzaju sytuacje pojawiające się w Urzędzie Miasta Płocka.

Zasadzie bezstronności i sprawiedliwości został poświęcony § 6. W wymiarze językowym bezstronność oznacza brak uprzedzeń, obiektywizm [Szymczak (red.), 1998, t.1, s.142]. W szerokim ujęciu wspomnianą zasadę odnieść należy do podejmowania decyzji, w szczególności rozstrzygnięcia, jak w danych okolicznościach należałoby się zachować. Na płaszczyźnie deontologii urzędniczej bezstronność rodzi obowiązek dążenia do realizacji interesu publicznego. Podejmowanie decyzji stronniczych powoduje bowiem odwoływanie się do przesłanek znajdujących się poza obszarem wyznaczonym przez ideę *bonum commune* [Bogucka i Pietrzykowski, 2015, s. 205].

Sprawiedliwość charakteryzuje się wieloznacznością. W wyniku tego stanu rzeczy, wokół tej idei rodzić się może wiele kontrowersji i niejasności. Maria Ossowska [1986] słusznie zauważyła, że nieporozumienia wynikają zazwyczaj z braku jednoznacznego określenia jakiej kategorii bytów lub zjawisk cecha sprawiedliwości ma przysługiwać. Z kolei Zygmunt Ziemiński [1992] próbując uporządkować sądy o sprawiedliwości, wskazywał na sprawiedliwość czynów, sprawiedliwość norm oraz sprawiedliwość porządku społecznego. Ponadto eksponował relatywizację sprawiedliwości względem podmiotów będących jej beneficjentami, konkretnych dóbr, preferowanych formuł tej idei oraz czasu.

Rekonstrukcja znaczenia sensu, jaki owej zasadzie nadali autorzy Kodeksu jest istotna dla zrozumienia powinności jego adresatów. Dla kształtu obowiązków urzędniczych szczególnie ważna wydaje się wizja sprawiedliwości dominująca w konkretnym społeczeństwie. Pomocny w poszukiwaniu właściwego sensu analizowanej idei jest podział zaproponowany przez

Arystotelesa, który wyróżnił sprawiedliwość dystrybucyjną oraz komutatywną. Sens pierwszej sprowadza się do proporcjonalnego rozdziału dóbr i ciężarów na wszystkich członków społeczeństwa. Jest to konstrukcja bardzo pojemna. Z kolei istota sprawiedliwości wyrównawczej sprowadza się do proporcjonalnej odpłaty wobec postępowania człowieka lub ekwiwalentności wymienianych dóbr i świadczeń. Konstrukcja ta jest wyraźnie widoczna w regulacjach prawa karnego oraz prawa zobowiązań.

Obok wspomnianych dwóch koncepcji należy wspomnieć również o trzecim sposobie pojmowania omawianej idei – sprawiedliwości formalnej. Jej istota polega na zastosowaniu takich samych zasad i standardów postępowania, działania, oceny w analogicznych stanach faktycznych, niezależnie od przymiotów podmiotu ocenianego.

Z racji brzmienia art. 2 Konstytucji RP należy także wspomnieć o szeroko wykorzystywanej współcześnie konstrukcji sprawiedliwości społecznej [Ziemiński, 1996, s.52], podniesionej do rangi zasady prawa. Wolą prawodawcy znalazła się pośród kilku zasad o fundamentalnym znaczeniu dla porządku społecznego i prawnego. W konsekwencji wszystkie regulacje, także tworzone na poziomie najniższego szczebla samorządu terytorialnego muszą uwzględniać przedmiotową ideę. Rodzi to skutki nie tylko w wymiarze prawotwórczym, ale również dla stosowania prawa, a więc także podczas wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników samorządowych.

Omawiany przepis nakłada na pracownika samorządowego obowiązek wykonywania swoich obowiązków z zachowaniem bezstronności. Wszelkie działania powinny być realizowane na podstawie obiektywnych przesłanek, z odrzuceniem względów partykularnych. Starając się określić właściwe kryterium dla oceny bezstronności działań pracowników UM Płocka, autorzy Kodeksu w ust. 2 odwołali się do interesu publicznego, pełniącego rolę klauzuli generalnej.

Ustęp 3 został poświęcony najbardziej drastycznej formie naruszenia bezstronności, jakim jest korupcja. Należy podkreślić, że zjawisko to jest nagannie oceniane nie tylko w wymiarze etycznym, ale również podlega penalizacji jako przestępstwo. W art. 228 k.k. określono przesłanki przestępstwa sprzedajności popełnionego przez osobę pełniącą funkcję publiczną.

Ostatni ustęp w § 6 został sformułowany wadliwie. Normodawca starał się podkreślić niedopuszczalność kierowania się podczas wykonywania obowiązków służbowych interesem osobistym. Jest to szczególnie przypadek

kolizji interesu partykularnego niemal zawsze pozostającego w sprzeczności z interesem publicznym. O ile zamierzenia twórców Kodeksu były właściwe, sformułowanie analizowanego przepisu należy uznać za niewłaściwe.

Kolejny, 7 § Kodeksu poświęcony został obowiązkowi udzielania informacji oraz doradztwa. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatele mają prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne. Wyłączenie jawności może wynikać z konieczności ochrony wolności i praw innych podmiotów oraz ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa, ważnego interesu gospodarczego państwa [Izdebski, 2010, s.376; Kania, 2011, s.61]. Wspomniana zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie na poziomie ustawowym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 2058 ze zm.).

Wątpliwości wzbudza dyrektywa dotycząca doradztwa. Doradztwo to udzielanie fachowych zaleceń, porad, zwłaszcza ekonomicznych. Doradca to ten, kto udziela porad, doradza [Szymczak (red.), 1998, t.1, s. 404]. Biorąc pod uwagę znaczenie przedmiotowych wyrazów należy przyjąć, iż doradztwo to szczególnego rodzaju działalność, głównie zawodowa, polegająca na udzielaniu porad w określonym zakresie, oparta na osobistym zaufaniu między doradzającym i uzyskującym poradę. O ile pracownik samorządowy jest zobowiązany do udzielenia wszelkich informacji związanych ze sprawą zainteresowanego klienta urzędu, to nie wynika stąd jednak dodatkowy obowiązek udzielania merytorycznych porad lub wskazywania rozwiązań udzielanych w sposób właściwy doradztwu. Należy odróżnić konieczność odpowiedniej obsługi klienta urzędu zgodnie z zasadą profesjonalizmu i rzetelności, od zindywidualizowanej relacji między klientem a zaufanym doradcą (np. radcą prawnym).

W § 8 twórcy Kodeksu uwzględnili na pozór banalną, lecz w praktyce życia codziennego bardzo ważną zasadę uprzejmego odnoszenia się do innych osób. Z treści cytowanego przepisu wynika także obowiązek właściwego i odpowiedniego zachowania podczas wykonywania zadań służbowych.

Ostatni, § 9 Kodeksu został poświęcony wartościom o charakterze sprawnościowym. Choć sformułowana zasada postępowania dotyczy efektywnej współpracy, nie ulega wątpliwości, że intencją twórców Kodeksu było wyeksponowanie znaczenia sprawności działania, zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i zespołowym. W ust. 1 analizowanego paragrafu skupiono się na różnych aspektach działania celowego. Powierzone zadania powinny być

realizowane sprawnie, skutecznie, zgodne z prawem i oczekiwaniami strony. Biorąc pod uwagę fakt, że skuteczność stanowi immanentny element sprawnego działania, użycie tego pojęcia wydaje się zbędnym powtórzeniem.

W przeciwieństwie do innych dyrektyw Kodeksu, przepis umieszczony w § 9 ust. 1 nie koncentruje się wyłącznie na cechach indywidualnego działania adresatów. Nacisk został bowiem położony na wyeksponowaniu roli współpracy i działania zespołowego dla sprawnego realizowania zadań, przybliżających do urzeczywistnienia dobra wspólnego lokalnej społeczności. Jest to powód, dla którego adresaci zostali zobowiązani do dochowania szczególnej staranności i zaangażowania w dążeniu do uzyskania oczekiwanego poziomu efektywności działań. Skutecznym sposobem ma być współpraca pracowników UM Płocka. W ust. 2 został wyeksponowany jeden z jej warunków, jakim jest umiejętność unikania konfliktów w miejscu pracy. Z kolei ust. 3 eksponuje wpływ gotowości pracowników do dzielenia się informacjami oraz, *implicite*, wiedzą.

5. Wnioski analizy Kodeksu etyki

Analiza Kodeksu etyki pracownika Urzędu Miasta Płocka prowadzi do kilku wniosków. W pierwszej kolejności należy wskazać niezgodność Kodeksu z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, które powinno zostać uwzględnione podczas redagowania aktu. Regulacja tworzona przez jednostkę administracji publicznej i skierowana do pracowników samorządowych, powinna uwzględniać metodykę tworzenia aktów normatywnych. Obok ogólnych zasad techniki prawodawczej, w szczególności mają w tej kwestii zastosowanie przepisy Działu VI poświęcone opracowaniu projektów wewnętrznych aktów normatywnych [Błachut i in., 2007].

Akt prawny, także wewnętrzny, powinien w sposób wyczerpujący regulować zagadnienia danego rodzaju (§2). Przepisy, także wewnętrzne, należy redagować w sposób zwięzły i syntetyczny przy unikaniu nadmiernej szczegółowości (§5). Ponadto dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm muszą wyrażać intencje prawodawcy (§7). Należy także posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8 ust.1). Właściwie sformułowany przepis prawa materialnego bezpośrednio i wyraźnie wskazuje kto, w jakich okolicznościach, jak powinien się zachować (§ 25 ust.1). Jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całego aktu

normatywnego, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu (§ 150 ust. 1). Zważywszy na wieloznaczność i abstrakcyjny charakter pojęć użytych w Kodeksie należałoby rozważyć ich zdefiniowanie na użytek przedmiotowej regulacji. Z kolei z uwagi fakt, że Kodeks reguluje sytuację oraz nakłada obowiązki na pracowników samorządowych, powinien zostać wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Płocka. Wymagane jest także wskazanie podstawy prawnej uzasadniającej jego wydanie (§ 139).

W regulacji znalazło się szereg dyrektyw postępowania, które wykraczają poza problematykę etyczną. Część przepisów dotyczy innych zagadnień: sprawnościowych, prawnych, technicznych, kultury osobistej itp. Dlatego należałoby rozstrzygnąć, czy analizowany akt ma dotyczyć wyłącznie moralności urzędniczej i wtedy tytuł „Kodeks etyki” byłby właściwy, czy jednak powinien obejmować wiele aspektów wykonywania obowiązków urzędniczych, co wiązałoby się ze zmianą jego tytułu. W przypadku drugiego rozwiązania, należałoby dokonać podziału treści aktu, stosownie do rodzajów regulowanych zagadnień. Cenne wskazówki daje w tym zakresie Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

Przechodząc do oceny merytorycznych aspektów regulacji, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na brak lub pobieżne potraktowanie szeregu ważnych wskazówek postępowania formułowanych przez etykę urzędniczą. Jako przykład pominięcia kluczowych problemów aksjologicznych można wskazać nieuwzględnienie moralnego obowiązku poszanowania godności człowieka. Jest to o tyle istotne, że wiele z innych zasad określających standardy postępowania tej grupy zawodowej wywodzi się z tej fundamentalnej idei. Inną zbyt lakonicznie potraktowaną kwestią jest bezstronność oraz neutralność polityczna, w tym zjawisko korupcji. W Kodeksie zabrakło wyraźnych wskazówek dotyczących postępowania pracownika w sytuacjach niejednoznacznych moralnie. Ponadto pominięto dyrektywy postępowania dla osób zajmujących stanowiska kierownicze. Jest to kwestia o doniosłych skutkach praktycznych, bowiem pod adresem tej grupy kierowane są dodatkowe oczekiwania. Wraz z piastowanym stanowiskiem powinna wszak wzrastać gotowość do sprostania wyższym standardom zachowania.

Ostatnią grupą zagadnień, na którą należy zwrócić uwagę, jest nieprecyzyjne użycie w tekście pojęć z obszaru doktryn polityczno-prawnych.

Aktywność na polu etyki urzędniczej, zarówno w jej wymiarze teoretycznym, jak praktycznym, plasująca się na pograniczu filozofii i nauk prawnych, musi uwzględniać także dorobek jurysprudencki. Biorąc pod uwagę treść sformułowanych dyrektyw postępowania, w szczególności wykorzystanie szeregu idei polityczno-prawnych, warunkiem *sine qua non* właściwie przygotowanego kodeksu etyki urzędniczej, jest uwzględnienie dorobku tej dyscypliny. Pojęcia takie jak: sprawiedliwość, wolność, równość, praworządność, są wieloznaczne i poddają się różnorodnym interpretacjom, które z kolei prowadzić mogą do całkowicie odmiennych, często sprzecznych, wniosków. Twórcy Kodeksu powinni zatem zdawać sobie sprawę, że bez precyzyjnego określenia sensu użytych idei polityczno-prawnych, nie jest możliwe precyzyjne sformułowanie norm postępowania kierowanych do pracowników samorządowych, a co za tym idzie właściwa ocena ich postaw w świetle obowiązujących norm etycznych. Co więcej, owa wieloznaczność utrudnia adresatom interpretację przepisów Kodeksu.

Podsumowanie

Analiza Kodeksu etyki pracownika Urzędu Miasta Płocka prowadzi do wniosku, że jeżeli ma on rzeczywiście spełnić swoją rolę, powinien zostać poddany modyfikacji. W przeciwnym razie w świadomości pracowników utrwali się poczucie braku pewności sytuacji, spowodowane nieprecyzyjnym sformułowaniem przepisów wyznaczających normy moralne. Istnieje również alternatywne niebezpieczeństwo. Z racji swojej nieprzydatności, Kodeks pozostanie „aktem martwym”. W konsekwencji zarówno w jednym jaki i drugim przypadku nie będzie spełniał celu, jaki przeświecał jego wprowadzeniu.

Literatura

Błachut Michał, Gromski Włodzimierz, Kaczor Jacek. 2007. *Technika prawodawcza*. Warszawa: C.H. Beck.

Bogucka Iwona, Pietrzykowski Tomasz. 2015. *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa: WoltersKluwer.

Bralczyk Jerzy (red.). 2008. *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*. Warszawa: PWN.

Bukowski Zbigniew. 2009. *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń: TNOiK.

- Izdebski Hubert. 2010. *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: LexisNexis.
- Jaskólski Michał (red.). 2009. *Słownik historii doktryn politycznych. t.4*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jedynak Stanisław (red.). 1994. *Mały słownik etyczny*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta
- Kalina-Prasznic Urszula (red.). 2004. *Encyklopedia prawa, wydanie trzecie zaktualizowane i poszerzone*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kania Rafał. 2011. Dostęp do informacji publicznej w świetle art. 61 Konstytucji RP – rozważania filozoficzno- i teoretyczno-prawne. W *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia*, red. Wiesław Koński. Płock: NOVUM.
- Kania Rafał. 2016. Idee polityczno-prawne a treść kodeksów etycznych na przykładzie gmin Powiatu Iławskiego. W *Samorząd terytorialny. Doświadczenia i perspektywy*, red. Rafał Kania. Płock: NOVUM.
- Kant Immanuel. 1953. *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Tłum. Mściśław Wartenberg. Warszawa: PWN.
- Kopaliński Władysław, 1999. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Muza SA.
- Koźmiński Andrzej, Piotrowski Włodzimierz (red.). 2007. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Mohl Robert. 2003. *Encyklopedia umiejętności politycznych*. tłum. A. Białecki. Warszawa: Liber.
- Ossowska Maria. 1986. *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*. Warszawa: PWN.
- Pietrzak Edyta, Szczepanik Renata, Zaorski-Sikora Łukasz. 2011. *Aksjologia życia publicznego*. Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.
- Pszczółowski Tadeusz. 1978. *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Ossolineum.
- Sosnowska Alicja, Jurek-Stępień Stefania. 2013. *Zarządzanie strategiczne. Wybór i realizacja strategii przedsiębiorstwa*. Płock: NOVUM.
- Szacki Jerzy. 1964. *Durkheim*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Szymczak Mieczysław (red.). 1998. *Słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN.
- Ślipko Tadeusz. 1984. *Zarys etyki ogólnej*. Kraków: Wydawnictwo Apostolstwa Modlitwy.

- Tokarczyk Roman. 2009. *Etyka prawnicza*. Warszawa: LexisNexis.
- Ziembiński Zygmunt. 1992. *O pojmowaniu sprawiedliwości*. Lublin: Daimonion.
- Ziembiński Zygmunt. 1996. *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. 2016 poz. 446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. T.j. Dz. U. z 2016, poz. 1137.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. T.j. Dz.U. 2016, poz. 902 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. T.j. Dz. U. z 2016 r., poz.1870 z późn. zm.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dz.U. z 2016, poz. 283.
- Uchwała nr 304/XVII/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 22 marca 2016 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Płocka. Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2016, poz. 4219.
- Wyrok SN, II PK 60/12, LexPolonica Maxima, logowanie: 07.02.2017.
- www 1. http://zsz.ump.pl/?cid=zsz&iid=kodeks_etyki, logowanie 18.03.2017.
- www2.<http://www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/>, logowanie: 31.01.2017.