



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Etos polityków w kodeksach etycznych radnych

**Author:** Tomasz Czakon, Danuta Ślęczek-Czakon

**Citation style:** Czakon Tomasz, Ślęczek-Czakon Danuta. (2019).  
Etos polityków w kodeksach etycznych radnych. Katowice :  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Tomasz Czakon  
Danuta Ślęczek-Czakon**

**Etos  
polityków  
w kodeksach etycznych  
radnych**



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO



**Etos polityków  
w kodeksach etycznych radnych**

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego  
w Katowicach  
nr 3890

**Tomasz Czakon  
Danuta Ślęczek-Czakon**

**Etos polityków  
w kodeksach etycznych radnych**

Redaktor serii: Filozofia

**Dariusz Kubok**

Recenzent

**Stefan Konstańczak**

# Spis treści

Wprowadzenie . . . . .	9
------------------------	---

## Część pierwsza

### Etyka — moralność — polityka w demokracji

<b>Etyka zawodowa w życiu publicznym . . . . .</b>	<b>19</b>
Społeczne uwarunkowania etyki zawodowej . . . . .	19
Moralność zawodowa (etos zawodu) a etyka zawodowa . . . . .	22
Czy etyka zawodowa jest niezbędna w każdym zawodzie? . . . . .	25
Swoistość etyki zawodowej (etyka zawodowa a etyka ogólna) . . . . .	26
Zakres, struktura i funkcje etyki zawodowej . . . . .	28
Etyka zawodowa jako deontologia i aksjologia . . . . .	31
Argumenty za zawodowymi kodeksami etycznymi i przeciwko nim . . . . .	36
Jak budować kodeks etyczny? . . . . .	40
Kiedy kodeks jest nieefektywny? . . . . .	45
Wnioski . . . . .	45
<b>Etyka a polityka . . . . .</b>	<b>47</b>
Jedność etyki i polityki (Platon, Arystoteles, Cynceron) . . . . .	50
Makiawelizm/separacjonizm (Tukidydes, Machiavelli) . . . . .	52
Stanowisko Maxa Webera . . . . .	54
Współczesne dyskusje o związkach etyki (moralności) i polityki . . . . .	56
Wnioski . . . . .	71
<b>Kodeksy etyczne radnych w świetle wymogów stawianych służbom publicznym i politykom . . . . .</b>	<b>73</b>
Społeczne postrzeganie zawodów. Hierarchia prestiżu zawodów . . . . .	73
Specyfika zawodu/funkcji polityka. Kodeksy ogólne polityka . . . . .	78



Status mandatu radnego a kodeksy etyki radnych . . . . .	83
Wzorcowy kodeks etyki radnych . . . . .	87

### Część druga

## Raport z analizy kodeksów etycznych radnych. Forma i treść

<b>Charakterystyka struktury kodeksów etycznych radnych . . . . .</b>	<b>95</b>
Preambuła . . . . .	97
Podstawowe części kodeksów . . . . .	99
Uwagi/postanowienia końcowe . . . . .	101
<b>Jednostki samorządu terytorialnego i sposób przyjęcia kodeksów etycznych . . . . .</b>	<b>102</b>
<b>Zakres stosowalności kodeksu . . . . .</b>	<b>104</b>
Rozszerzony zakres stosowalności kodeksu . . . . .	105
Zakres ograniczony do bycia radnym . . . . .	107
<b>Zadania kodeksu . . . . .</b>	<b>108</b>
Określenie standardów postępowania radnych jako zadanie kodeksu . . . . .	109
Informowanie mieszkańców o obecnych w kodeksie zasadach jako jego zadanie . . . . .	109
Regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami jako zadanie kodeksu . . . . .	110
<b>Narzędzia realizacji kodeksu etycznego . . . . .</b>	<b>111</b>
Upowszechnianie informacji o kodeksie jako zadanie przewodniczącego rady . . . . .	112
Realizacja wskazań kodeksu etycznego jako zadanie radnych . . . . .	113
Nakaz przestrzegania kodeksu . . . . .	113
Pisemne zobowiązanie radnych do przestrzegania kodeksu . . . . .	114
Obowiązek składania sprawozdań z aktywności przez radnych . . . . .	114
Zamysł powołania komisji etycznej . . . . .	114
Przewidziany sposób egzekwowania kodeksu . . . . .	115
Nakaz podnoszenia kwalifikacji, prowadzenie szkoleń (innych niż etyczne) . . . . .	116
Prowadzenie szkoleń etycznych . . . . .	117
Wnioski . . . . .	117

### Część trzecia

## Raport z analizy kodeksów etycznych radnych Treść norm kodeksów

<b>Kontekst instytucjonalny funkcjonowania kodeksu . . . . .</b>	<b>121</b>
Postawa wobec państwa . . . . .	121
Postawa wobec wspólnoty samorządowej . . . . .	124

---

Postawa wobec mieszkańców (wyborców) . . . . .	125
Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni . . . . .	129
Postawa wobec pracowników samorządowych . . . . .	133
<b>Rola radnego i zakres odpowiedzialności . . . . .</b>	<b>136</b>
<b>Zasady postępowania radnych . . . . .</b>	<b>139</b>
Główne zasady postępowania . . . . .	139
Szczegółowe zasady postępowania . . . . .	148
Cechy etykietalne (wizerunkowe) . . . . .	151
Zakazy dotyczące postępowania radnych . . . . .	153
Wnioski . . . . .	158
<b>Podsumowanie . . . . .</b>	<b>161</b>
Aspekt formalno-treściowy . . . . .	161
Dominujące wartości etosu polityków . . . . .	169
<b>Aneks I. Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego a zróżnicowanie kodeksów etycznych radnych . . . . .</b>	<b>185</b>
<b>Aneks II. Zróżnicowanie kodeksów etycznych radnych według ich statusu prawnego . . . . .</b>	<b>203</b>
<b>Literatura . . . . .</b>	<b>221</b>
<b>Lista przeanalizowanych kodeksów etycznych radnych . . . . .</b>	<b>227</b>
<b>Wykaz tabel . . . . .</b>	<b>229</b>
<b>Indeks osobowy . . . . .</b>	<b>233</b>
Summary . . . . .	235
Zusammenfassung . . . . .	237



## Wprowadzenie

Od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wzrosło społeczne zapotrzebowanie na etykę zawodową. Obecnie właściwie każdy zawód, a także rola społeczna mają swoją etykę zawodową — zainteresowaniem cieszy się nie tylko etyka biznesu, dziennikarska, prawnicza czy administracji, ale też etyka pracownika samorządowego, polityka, posła, radnego. Etyka ta najczęściej ma postać kodeksu etycznego. Wśród licznych kodeksów zawodowych odnajdziemy kodeksy etyczne polityków. Zyskują one popularność w wielu państwach naszego kręgu kulturowego. Powoływane są komisje złożone z wybitnych polityków. Ich zadaniem jest przygotowanie dokumentów proponujących standardy etyczne, które mają obowiązywać polityków. Kodeksy etyczne polityków są odpowiedzią na różne wyzwania współczesnej polityki. Z jednej strony ta sfera życia jest coraz bardziej złożona, co rodzi poczucie bezsilności wyborców („mój głos i tak niewiele zmienia”), z drugiej — ujawniane co jakiś czas skandaliczne zachowania polityków budzą niezadowolenie i chęć poddania ich działalności skutecznym formom kontroli społecznej.

Jedną z odpowiedzi polityków na stawiane im zarzuty i na społeczne oczekiwania przestrzegania najważniejszych zasad moralnych jest przygotowywanie dokumentów — kodeksów etycznych, w których deklarują swoje dobre intencje, precyzują standardy postępowania obowiązujące w sferze sprawowania władzy i dobrowolnie zobowiązują się do ich przestrzegania. W intencjach twórców kodeksy etyczne mają uświadamiać politykom etyczny wymiar ich działalności, zachęcać ich do samodyscypliny i dbałości o własny poziom moralny, wymagać od polityków działań budujących zaufanie społeczne do reprezentantów władzy. Inaczej mówiąc, kodeksy etyczne politycy traktują jako skuteczny sposób rozwiązania problemów w sferze polityki.

Przedmiotem naszych zainteresowań i badań są kodeksy etyczne radnych jako przejaw (odbicie) etosu polityków. Sądzimy, że uważna analiza treści tych dokumentów pozwoli zrekonstruować przyjmowany przez tę grupę zespół war-

tości i norm uznawanych za obowiązujące w sferze polityki i życia publicznego. Tak rozumiany etos<sup>1</sup> wyrażony jest przede wszystkim w oficjalnych dokumentach — statutach, regulaminach instytucji, wzorach dobrych praktyk i w zawodowych kodeksach etycznych. Te ostatnie, jeśli zostały przyjęte dobrowolnie, zawierają przekonania dotyczące pojmowania doskonałości w praktykowaniu danej działalności, elementarne pojmowanie dobra, zła, powinności, jakie wyznacza pełnienie roli społecznej i poczucie tożsamości grupy ludzi związanych zawodem czy rolą społeczną.

Radni jako lokalni politycy nie są wyizolowaną grupą, istnieją przecież powiązania i wymiana ról politycznych radnego, posła, senatora. Ludzie ci działają w ramach partii oraz ugrupowań politycznych, toteż badanie etosu radnych pozwoli określić samoświadomość polityków na kilku poziomach:

- społecznych oczekiwań (czego oczekuje się od nich w demokratycznym państwie, na czym polega rola radnego, czym jest etyczna polityka),
- relacji do otoczenia społecznego (jak pojmują swoje zadania/obowiązki wobec państwa, wyborców i innych podmiotów życia społecznego),
- jakie znaczenie przypisują kodeksowi (po co jest formułowany, jak realizować jego wskazania).

Metoda, którą zastosujemy, polega na ilościowej analizie treści. Analiza treści to uznany sposób postępowania<sup>2</sup>, szczególnie w badaniu zawartości różnego typu tekstów, wypowiedzi. Ta technika badawcza<sup>3</sup> służy do systematycznego i ilościowego opisu zawartości jakiegoś przekazu. Zastosujemy ją do badania kodeksów etycznych radnych, w których poszukiwane i analizowane będą treści dotyczące ich wyobrażeń „dobrego” radnego, lokalnego polityka. Analiza jest realizowana według kwestionariusza składającego się z kilku części i wielu pytań, co przedstawimy bardziej szczegółowo w omówieniu metody badawczej.

Etyczny wymiar funkcjonowania radnych bywa niekiedy przedmiotem zainteresowania badaczy, a nawet samych radnych. Są to zazwyczaj wypowiedzi

---

<sup>1</sup> Takie pojmowanie etosu bliskie jest ujęciu M. Ossowskiej i R.K. Mertona. Etos to „styl życia jakiejś społeczności, ogólna [...] orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości, bądź formułowana explicite, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań”. M. OSSOWSKA: *Ethos rycerski i jego odmiany*. Warszawa, PWN, 1973, s. 5. Etos to „zabarwiony emocjonalnie zespół wartości i norm uważanych za obowiązujące [...], [z których wynikają — D.Ś.C., T.C.] reguły działania charakterystyczne dla danych kultur czy kategorii zawodowych”. R.K. MERTON: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Tłum. E. MORAWSKA, J. WERTENSTEIN-ŻUŁAWSKI. Warszawa, PWN, 1982, s. 580, 603.

<sup>2</sup> Zob. E. BABBIE: *Podstawy badań społecznych*. Tłum. W. BETKIEWICZ. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. Por. Ch. FRANKFORT-NACHMIAS, D. NACHMIAS: *Metody badawcze w naukach społecznych*. Tłum. E. HORNOWSKA. Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2001; J. SZTUMSKI: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1995.

<sup>3</sup> Zob. E. BABBIE: *Podstawy badań społecznych...*, s. 358—370. Por. J. SZTUMSKI: *Wstęp do metod i technik...*, s. 182—191.

oceniające pojedyncze kodeksy bądź konstruuujące modele etycznych działań polityków jako rodzaju profesji. Natomiast analiza treści wielu kodeksów etycznych radnych nie była dotąd przedmiotem zainteresowania, stąd też nasze podejście uznajemy za nowatorskie. Analiza pojedynczych dokumentów nie oddaje w pełni postaw, poglądów i dominujących wyobrażeń. Można to ustalić, przeprowadzając badanie reprezentatywnej grupy kodeksów, ich struktury, treści, obecności wartości konstruujących etos polityka.

**Metoda badawcza.** Wobec kodeksów etycznych w ogóle, w tym wobec kodeksów etycznych polityków (a radni są politykami), formułuje się liczne oczekiwania. Zapewne najważniejsze z nich wyrasta z obserwacji, że rola polityka jest znacząca dla sposobów funkcjonowania państwa oraz jego części (takich jak samorząd terytorialny) i wywiera wpływ na życie współobywateli. Jednocześnie działania, postawy polityków budzą niejednokrotnie sprzeciw, niepokój, także o charakterze etycznym. Obywatele uważają, że polityka powinna być etyczna. Negatywną ocenę polityki wystawia także środowisko samych polityków. Wyobrażenia o etycznej polityce nie są jednoznaczne, ale we wzorcowych kodeksach etycznych polityków przywołanych wcześniej znajdujemy najważniejsze wymagania wobec polityków. Odpowiedzią polityków na te oceny i oczekiwania jest konstruowanie dokumentów (najczęściej w postaci kodeksów), które mają im pomóc w przeciwdziałaniu negatywnym etycznie zjawiskom. Zamiarem twórców kodeksów jest powiadomienie i przekonanie obywateli, że (jednak) politycy są inni, niż to się wydaje opinii publicznej, a przynajmniej podejmują takie działania, które powinny im pomóc w przezwyciężeniu deficytów etycznych.

Traktujemy kodeksy etyczne radnych jako przejaw wyobrażeń etycznych ich twórców. Oznacza to, że nie podejmujemy problemów dotyczących faktycznego przestrzegania kodeksów (nie analizujemy tego, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu kodeks etyczny jest przestrzegany w codziennym funkcjonowaniu rad i radnych), a także ich zgodności z prawem, choć bierzemy pod uwagę konsekwencje ich stosowania. Odwołujemy się do raportu przygotowanego przez zespół pod kierunkiem Jerzego Hausnera oraz do doświadczenia płynącego z bycia radnym, będącego udziałem jednego z autorów książki. Zbieżność (lub powielanie) znacznej części (może nawet większości) sformułowań obecnych w kodeksach z normami prawnymi (także tymi regulującymi funkcjonowanie samorządu terytorialnego) jest istotne, dlatego że ujawnia preferencje etyczne radnych — niektóre normy prawa są zauważane i włączane w treść kodeksu etycznego, a inne nie.

Przystępując do badania kodeksów etycznych radnych, sformułowaliśmy kilka pytań badawczych pomocnych w analizie treści i aksjologicznych założeń. Pytania te korespondują z oczekiwaniami społecznymi wobec polityków, pojmowaniem etyki, etyki polityki, etyki zawodowej, kodeksów etycznych. Najbar-

dziej inspirujące dla nas były spostrzeżenia Maxa Webera<sup>4</sup>, Mariusza Pawlukiewicza<sup>5</sup>, Krystyny Skarżyńskiej<sup>6</sup>, Ryszarda Legutki<sup>7</sup>, zespołu pod kierunkiem Jerzego Hausnera<sup>8</sup>, zespołu pod kierunkiem Janiny Filek<sup>9</sup>. Ich koncepcje zwróciły naszą uwagę na konieczność wzięcia pod uwagę nie tylko wzniosłych deklaracji twórców kodeksów etycznych radnych, lecz również, a nawet przede wszystkim kontekstu powstania, konsekwencji wynikających z deklaracji. W szczególności M. Weber przypomina o konieczności odróżnienia w działalności polityków sfery zasad od sfery odpowiedzialności. Mariusz Pawlukiewicz wprowadza do badań nad etyką polityki ważny dla nas wątek empiryczny. W propozycji K. Skarżyńskiej interesująca jest próba przedstawienia markerów demokracji. Korzystamy z tego pomysłu, rozszerzając go na inne wskaźniki, indeksy obecne w analizowanych kodeksach. Ryszard Legutko akcentuje konieczność wyróżnienia cnót polityka, charakteru instytucji, w których funkcjonują, i stosunku do tych instytucji, relacji z otoczeniem, a w szczególności z wyborcami. Badania zespołu J. Hausnera uświadomiły nam istnienie różnych dylematów i braków w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Wreszcie zespół pod kierunkiem J. Filek przygotował projekt wzorcowego kodeksu etycznego radnych, z którego korzystało wiele rad. W efekcie sformułowaliśmy następujące pytania dotyczące kodeksów radnych:

- Jaki jest ich status prawny (organizacyjny), czy są uchwałami rad, czy zostały przyjęte w inny sposób?
- Jaki jest zakres ich stosowalności, czy wymagają przestrzegania tylko w działalności politycznej, w radzie, czy też przyjęte zasady powinni radni wdrażać nie tylko w radzie, lecz „w życiu”, także po zakończeniu kadencji radnego?
- Jak radni określają zadania/rolę kodeksu, jaką dają odpowiedź na pytanie o sens jego istnienia, czemu, według nich, służy kodeks?
- Jakie przewidziane są narzędzia realizacji kodeksu, w szczególności kto jest za to odpowiedzialny?

---

<sup>4</sup> M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Tłum. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, 1998.

<sup>5</sup> M. PAWLUKIEWICZ: *Orientacja na moralność i orientacja na sprawność u osób aktywnych politycznie*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 233–250.

<sup>6</sup> K. SKARŻYŃSKA: *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.

<sup>7</sup> R. LEGUTKO: *Etyka instytucji publicznych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORKUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000.

<sup>8</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Oprac. J. HAUSNER z Zespołem. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf) [dostęp: 2.06.2018].

<sup>9</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_etyka-p.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf) [dostęp: 2.06.2018].

- Jak radni określają swój stosunek do otoczenia: państwa, wspólnoty samorządowej, mieszkańców, instytucji przez siebie tworzonych (współtworzonych), pracowników samorządowych?
- Jak radni definiują swoją rolę społeczną, polityczną?
- Jakie są aprobowane i kwestionowane zasady postępowania radnych (wzór osobowy)?
- Czy ze względu na głoszone, postulowane treści kodeksy etyczne radnych mogą przeciwdziałać dotychczasowym brakom (deficytom) etycznym w polityce?

Poszukując odpowiedzi na te pytania, przygotowaliśmy kwestionariusz składający się z kilku części, w których zawarte są pytania dotyczące obecności/nieobecności interesujących problemów. Pytania, a w konsekwencji hipotezy badawcze dotyczą różnych miejsc struktury kodeksów; miejsc odnoszących się (w stopniu, w jakim to było możliwe) do ich kontekstu powstania, lecz przede wszystkim ich treści. Kodeksy są zróżnicowane i dotyczy to zarówno objętości, jak i treści. W nieraz skromnej objętości znajduje się wiele wątków.

Na podstawie literatury przedmiotu dotyczącej etyki zawodów, polityki, zadań wyznaczanych kodeksom etycznym stawiamy następujące hipotezy badawcze, które dotyczą dwóch obszarów funkcjonowania kodeksów etycznych radnych: 1) aspektów formalno-treściowych (struktura kodeksów, zakres, zadania, narzędzia realizacji, interesariusze, zasady postępowania); 2) najważniejszych wartości konstytuujących etos polityków, które są zawarte w analizowanych dokumentach. Jeśli chodzi o pierwszy obszar dotyczący aspektów formalno-treściowych, to sądzimy, że kodeksy etyczne radnych powinny:

- określać zadania kodeksów zarówno wobec samych radnych (np. lojalność wobec siebie), państwa, jak i ich relacji z mieszkańcami (wyborcami),
- konkretyzować wzorzec osobowy radnego zawierający zarówno pożądane wartości, jak i zakazy.

Ewentualne potwierdzenie/obalenie wymienionych hipotez zależy od obecności/nieobecności odpowiednich sformułowań w analizowanych kodeksach. Natomiast co do obszaru drugiego, dotyczącego najważniejszych wartości konstytuujących etos polityków, sądzimy, że analizowane dokumenty:

- powinny określać zasady/wartości demokratycznego etosu (etosu polityka demokracji),
- powinny zawierać zasady/wartości antykorupcyjne,
- będąc realizacją idei instytucjonalizacji etyki, powinny określać sposoby realizacji reguł kodeksu, a także zawierać sformułowania pozwalające na kontrolowanie zachowań zdefiniowanych w kodeksie.

Zweryfikowanie hipotez dotyczących poszukiwanych wartości nie jest tak proste, jak w przypadku aspektów formalno-treściowych, wymaga to określenia wskaźników (indeksów) opisujących poszukiwane wartości, a będących zestawieniem wielu sformułowań obecnych w kodeksach. Dlatego oczekujemy, że



oprócz poszukiwanych indeksów (demokratycznego, antykorupcyjnego, kontroli społecznej) w kodeksach mogą się pojawić również inne. W razie otrzymania pozytywnych odpowiedzi na przedstawione wcześniej hipotezy będzie można przyjąć, że kodeksy etyczne radnych mogą przeciwdziałać brakom (deficytom) etycznym w polityce.

Analizie poddano 58 kodeksów etycznych radnych reprezentujących różne jednostki samorządu terytorialnego z całej Polski (lista kodeksów znajduje się na końcu książki). Są to kodeksy radnych gmin wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu, powiatów. Dokumenty zostały pozyskane z Internetu, ze stron odpowiednich rad. W przypadku braku informacji w kodeksie o jego statusie prawnym (uchwała rady czy inny sposób jego przyjęcia/zatwierdzenia) kontaktowaliśmy się z odpowiednimi radami. W części udało się uzyskać pożądaną informację. Część rad nie reagowała, wówczas przyjmowaliśmy, że nieznanym jest status prawny dokumentu. Część rad (ich biur) była zaskoczona, że mają kodeks etyczny radnych. Taka reakcja świadczy o marginalnej jego roli w trudnej do określenia części rad. Większa część kodeksów została przyjęta w latach 2005—2010, w tym część w ramach akcji *Przejrzysta Polska*<sup>10</sup>. Ostatnie analizowane kodeksy przyjęto w 2016 roku. Z punktu widzenia autorów analizy dobór kodeksów jest przypadkowy, co najwyżej kierowany algorytmami obecnymi w wyszukiwarce. Można więc sądzić, że wyniki analizy są swoiste (reprezentatywne) dla kodeksów etycznych radnych. Pozwalają wnioskować, jakie są wyobrażenia charakterystyczne w etosie polityków (radnych). Sposób pozyskania i liczebność próby upoważniają nas (z pewną skromnością) do przeprowadzenia analizy ilościowej treści kodeksów etycznych, choć to nie jest kwestią najważniejszą. Naszym zadaniem, jeśli to okaże się możliwe, jest sformułowanie wniosków o charakterze jakościowym, które pozwolą na określenie pewnych typów stanowisk znajdujących wyraz w analizowanych dokumentach, a szczególnie na skonstruowanie indeksów obecności wskaźników demokracji, przeciwdziałania korupcji, kontroli społecznej, ewentualnie także innych. W analizach statystycznych korzystamy z programu SPSS Statistics. W trakcie przygotowania bazy danych, a głównie ustalania wskaźników zmiennych (indeksów) odwołujemy się do opracowania Michała Ścibora-Rylskiego<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Akcję „Przejrzysta Polska” realizowała „Gazeta Wyborcza” przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego (obecnie Odpowiedzialne Państwo), Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego. Celem akcji była poprawa jakości życia publicznego, w tym szczególnie uczciwości.

<sup>11</sup> M. ŚCIBOR-RYLSKI. *Standardowe sposoby tworzenia wskaźników zmiennych*. W: *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*. Red. S. Bedyńska, A. Brzezicka. Warszawa, Academica Wydawnictwo SWPS, 2007, s. 115—133.

Konstrukcja pracy jest zgodna z przyjętym projektem prezentacji zagadnień. W części pierwszej *Etyka — moralność — polityka w demokracji* analizujemy przyczyny popularności etyki zawodowej w życiu publicznym (jej zadania, swoistość, wymagania stawiane zawodowym kodeksom etycznym), stanowiska w sprawie relacji między etyką a polityką oraz wymogi stawiane kodeksom etycznym radnych (tu między innymi wskazujemy wzorcowe kodeksy adresowane do służb publicznych i polityków). Ta część rozważań jest istotna dla uchwycenia społecznego podłoża etyki zawodowej, także etyki polityków.

Części druga i trzecia zawierają raport z analizy kodeksów etycznych radnych. Podział raportu na dwie części ma uwarunkowanie w zamiarze przejrzystego oraz zgodnego z przyjętymi hipotezami ukazania analizowanych cech kodeksów — część druga poświęcona jest analizie cech formalno-treściowych (struktura, zakres, zadania, narzędzia realizacji), natomiast część trzecia dotyczy szczegółowej analizy treści norm obecnych w kodeksach etycznych radnych (między innymi wskazania dotyczące relacji z innymi podmiotami, zasady postępowania). W podsumowaniu raportu wskazujemy, w jakim stopniu kodeksy radnych spełniają wymogi formalne oraz ujawniają dominujące wartości etosu polityków.

W pracy umieściliśmy dwa aneksy. W pierwszym pokazujemy analizę zróżnicowania treści kodeksów w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego, w drugim — zróżnicowanie ze względu na status prawny kodeksu (sposób przyjęcia). Zauważyliśmy zróżnicowanie treści kodeksów w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego i od sposobu ich przyjęcia, ale za małą liczbą kodeksów nie pozwala na statystycznie istotne ustalenia. Ujawnione zróżnicowanie uznaliśmy jednak za interesujące i warte odnotowania.

Na końcu zamieszczamy listę analizowanych kodeksów, wykaz tabel zawartych w pracy i literaturę oraz indeks osobowy.

Nie ukrywamy, że nasze zainteresowania kodeksami etycznymi radnych związane są z refleksją dotyczącą etyki zawodowej/społecznej, szczególnie tej uprawianej jako etyka kodeksowa. Nie zadowala nas jedynie teoria budowania kodeksów, próbujemy nadać etyce zawodowej/społecznej bardziej praktyczny charakter, dlatego za sensowne uznajemy badanie nie tylko etosu „nadawanego”, propagowanego w grupach zawodowych/społecznych, ale także etosu wyznawanego, akceptowanego w grupach zawodowych/społecznych. Dopiero bowiem konfrontacja tych dwóch kwestii pozwala lepiej sprawdzić „moc” etyki zawodowej, jej możliwość wpływania na postawy moralne ludzi.



Część pierwsza

**Etyka — moralność — polityka  
w demokracji**



# Etyka zawodowa w życiu publicznym

## Społeczne uwarunkowania etyki zawodowej

Etyka pojmowana jako filozofia moralności, teoria powinności i słuszności moralnej może być uprawiana jako ogólna teoria wartości i powinności moralnych, jako wdrożenie podstawowych wartości moralnych w praktykę życiową (etyka stosowana), a także jako popularyzacja wartości i ideałów moralnych (moralistyka w pozytywnym znaczeniu tego słowa). Etyka jako filozofia praktyczna spełnia co najmniej trzy zadania:

- Pomaga zrozumieć, co jest moralnie dobre, słuszne, godne człowieka.
- Uzasadnia, dlaczego należy postępować zgodnie z zalecanymi regułami i normami.
- Wskazuje, jak skutecznie kształtować świadomość i postawy moralne ludzi.

Jedną z przyczyn zróżnicowania moralności (funkcjonowania w społeczeństwie wielu systemów wartości, reguł, norm moralnych) jest społeczny podział pracy — istnienie odrębnych zawodów i grup zawodowych.

Grupa społeczna wykonująca tę samą profesję stanowi zarazem grupę zawodową. Do jej wyodrębnienia doszło już w starożytności wraz z pogłębiającym się podziałem pracy, ale poczucie wspólnoty zawodowej nie było wyraźnie ukształtowane<sup>1</sup>. Na przeszkodzie temu stał zarówno niski poziom rozwoju technicznego, jak i fakt istnienia niewolnictwa — częstokroć pożyteczne zawody wykonywali właśnie niewolnicy. Dopiero w okresie późniejszym społeczności zawodowe przybrały w zasadzie postać zwartych grup, które następnie na własne potrzeby tworzyły różnego typu organizacje zawodowe, np. w średniowieczu były to cechy rzemieślnicze, wobec czego wówczas coraz wyraźniej kształtowało się poczu-

---

<sup>1</sup> Z pewnymi wyjątkami, ponieważ zawód lekarza już w czasach starożytnych wykonywano w ramach zwartej grupy.

cie wspólnoty i solidarności zawodowej. Obecnie istnieją zarówno zwarte grupy zawodowe, jak i luźne zbiorowości. Te pierwsze charakteryzuje wysoki stopień wewnętrznej zwartości, wzmocniony dodatkowo różnymi układami uzależnień osobistych, zhierarchizowaną strukturą i akceptowaną przez nie ideologią. Za przykład mogą tu posłużyć grupy zawodowych wojskowych, lekarzy, nauczycieli, prawników. Natomiast luźne zbiorowości łączy zazwyczaj tylko rodzaj wykonywanej profesji, co można dostrzec choćby wśród handlowców lub urzędników. Te ostatnie grupy są określane jako grupy parazawodowe, zbliżone do zawodowych ze względu na odgrywane role, sformalizowane więzi organizacyjne i kwalifikacje. Zaliczyć do nich można np. niezawodowych parlamentarzystów, radnych, myśliwych czy wędkarzy<sup>2</sup>.

W ujęciu socjologicznym **zawód** określanym jest jako system czynności i zadań wyodrębnionych w wyniku społecznego podziału pracy, będących świadczeniami na rzecz innych osób, wykonywanych stale lub z niewielkimi zmianami przez poszczególne osoby i wymagających odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności), zdobytych w wyniku kształcenia lub praktyki. Wykonywanie zawodu stanowi źródło dochodów, a zarazem podstawę prestiżu społecznego<sup>3</sup>. Szczególnym rodzajem zawodu jest **profesja**. W języku potocznym używa się synonimicznie dwóch terminów: „zawód” i „profesja”. Są jednak powody, by odróżniać zawody o szczególnym znaczeniu społecznym od zawodów, które są społecznie aprobowane i potrzebne, ale nie wiąże się z nimi dodatkowych oczekiwań ani warunków ich wykonywania. Pod pojęciem **profesji** w socjologii i antropologii rozumie się te zawody, które wymagają długotrwałego przygotowania, zazwyczaj wiążącego się z koniecznością ukończenia studiów wyższych, a często także odbycia stażu zawodowego. Dla profesji charakterystyczne jest zrzeszanie się w stowarzyszenia zawodowe, tworzenie własnych kodeksów etycznych, jak również ograniczanie dostępu do wykonywania zawodu osobom nienależącym do organizacji. Pojęcie to tradycyjnie odnosiło się do księży, lekarzy, nauczycieli i prawników, współcześnie do profesji zaliczyć można także między innymi architektów, księgowych czy pracowników socjalnych.

Od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku refleksja etyczna w coraz większym stopniu obejmuje problemy moralne typowe dla wielu zawodów. Etyka zawodowa zaliczana jest do etyki szczegółowej i etyki stosowanej, choć jej budowanie nie może się obejść bez rozważań o charakterze ogólnym. Przyczyny aktualności (i rozwoju) etyki zawodowej są różne. Zwykle wskazuje się następujące uwarunkowania<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu*. Warszawa, Fundacja Innowacja Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, 2003, s. 113.

<sup>3</sup> J. SZCZEPAŃSKI: *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*. W: *Socjologia zawodów*. Red. A. SARAPATA. Warszawa, Książka i Wiedza, 1965, s. 16.

<sup>4</sup> M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu...*, s. 47–54.

1. **Przekonanie o upadku moralnym współczesnego człowieka** (kryzys poczucia obowiązku, demoralizacja, upadek tradycyjnych wartości) i nadzieja, że etyka zawodowa (szczególnie w postaci jasnych kodeksów) zaradzi temu zjawisku.
2. **Przypadki naruszania elementarnych wymogów moralnych** (uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność) przez przedstawicieli poszczególnych zawodów, np. lekarzy, aptekarzy, dziennikarzy, urzędników, nauczycieli, prawników, policjantów, co zwiększa poczucie zagrożenia w społeczeństwie i obniża poziom społecznego zaufania. Komercjalizacja wielu zawodów, którym od dawna przypisywano „powołanie”, „misję”, spowodowała erozję moralności, moralne zobojętnienie, utratę misji czy powołania. Etyka zawodowa wydaje się środkiem powrotu do tradycji zawodu, odnowienia etosu zawodowego.
3. **Zanik niektórych zawodów (kował, szewc) i powstanie nowych zawodów** (doradca personalny, *coach*, lobbista, konsultant, specjalista PR, zawodowy rodzic, duża liczba nowych zawodów związanych z komputeryzacją i rozwojem Internetu) rodzą potrzebę określenia standardów moralnych w nowych sferach pracy, ograniczenia władzy nad ludźmi i wyznaczenia granic wolności ludzi wykonujących zawód. Nowym zawodom brakuje tradycji moralnej. Etyka zawodowa, budowana także w postaci kodeksów, wydaje się sposobem na opracowanie standardów moralnych, wprowadzenie społecznej kontroli nad zawodami, które mają bezpośredni wpływ na losy ludzi i powinny chronić podstawowe wartości społeczne. Tradycyjnie „powołanie” przypisywano zawodowi lekarza, prawnika, nauczyciela. Dziś losy jednostek zależą od sposobu, w jaki pełnią funkcje zawodowe przedstawiciele różnych zawodów, i od stosunków panujących w zespołach, do których należą. Osobiste kwalifikacje moralne przedstawicieli takich grup pracowniczych, jak np. pracownicy komunikacji i informacji, zarządzania, turystyki, transportu, aparatu państwowo-administracyjnego, mają duże znaczenie społeczne.
4. **Zmieniające się w szybkim tempie warunki współczesnej cywilizacji, będące źródłem zainteresowania etyką zawodową** — pogłębianie się specjalizacji pracy, powstawanie nowych gałęzi wytwarzania, zapewnianie nowych technicznych i organizacyjnych warunków pracy. Technika współczesna i jej zastosowania, np. biotechnologie, eksperymenty naukowe, rodzą nowe problemy, także dla przedstawicieli wielu „starych” zawodów (prawnik, lekarz, uczone). We współczesnej cywilizacji — podkreślają etycy, filozofowie — pogłębia się sprzeczność między rozwojem nauki, techniki, wiedzy a kondycją moralną ludzi. Technologia nie może zastąpić aksjologicznego fundamentu cywilizacji — rozwój techniki i nauk (biologia, genetyka, biotechnologia) daje duże możliwości poznania, leczenia, wytwarzania, ale nie gwarantuje rozwoju moralnego, czasem wręcz sprzyja uprzedmiotowieniu ludzi, zerwaniu relacji międzyludzkich. Etyka zawodowa ma temu zaradzić — uświadomić, że nabycie „twardych” umiejętności (znajomość zasad planowania i kierowania



zespołem, dyspozycyjność, pracowitość, skuteczność) nie gwarantuje ochrony zasadniczych wartości moralnych (godność, życie i jego dobrostan, wolność, prawa człowieka).

5. W warunkach **transformacji ustrojowej**, jaka dokonała się w Polsce, wzrosło zapotrzebowanie na opracowanie nowych standardów zachowań profesjonalnych. Z jednej strony wolny rynek pracy, inicjatyw, wymiany dóbr i usług, z drugiej — procesy demokratyzacji życia społeczno-politycznego (upodmiotowienie społeczeństwa) prowadzą do rozlicznych konfliktów moralnych. Niejednokrotnie w działalności zawodowej musimy decydować, co jest ważniejsze — skuteczność, efektywność organizacyjna i ekonomiczna czy moralna słuszność związana z naszymi wyobrażeniami dobra i zła (uczciwość, szlachetność, prawdomówność). Jako przykład kolizji wymogów skuteczności i moralnej słuszności działań Mieczysław Michalik wskazuje reformę służby zdrowia — administracyjnie narzucane lekarzom limity zabiegów. Ograniczanie środków przeznaczonych na hospitalizację stawia lekarzy w trudnej sytuacji, wręcz zmusza do leczenia niezgodnego z sumieniem, gdy „taniej” jest amputować pacjentowi chorą nogę, niż stosować leczenie farmakologiczne.

## Moralność zawodowa (etos zawodu) a etyka zawodowa

W języku potocznym terminy „moralność zawodowa” i „etyka zawodowa” funkcjonują jako synonimy. Nie są to jednak terminy tożsame. W etyce **moralność zawodową** — zwaną także **etosem zawodowym** — pojmuje się jako „obowiązujący w określonych grupach społeczno-zawodowych, ukształtowany w toku wspólnie wykonywanej pracy system wartości, reguł i norm postępowania oraz powszechnie akceptowanych warunków działania”<sup>5</sup>. Inaczej mówiąc, **moralność zawodowa** jest zespołem przekonań moralnych (wzorów zachowania, reguł współżycia między pracownikami, wzorów uczciwości zawodowej) funkcjonujących w obrębie aktualnie istniejących grup zawodowych. Natomiast **etyka zawodowa** to pewna teoria moralności, dyscyplina teoretyczna zajmująca się moralnością w ujęciu neutralnym (opisowym) lub wartościującym. Etyka zawodowa bądź bada moralność zawodową (poglądy i zachowania grup zawodowych oraz ich uwarunkowania społeczne, historyczne, psychologiczne), bądź ustala moralne podstawy i reguły ludzkiego działania w sferze zawodowej, wskazuje, jak ludzie powinni postępować. Ten drugi sposób uprawiania etyki zawo-

---

<sup>5</sup> S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia w swej pracy. Wokół problemów etyki zawodowej*. Słupsk, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2000, s. 61.

dowej jest powszechniejszy — etyka zawodowa to etyka normatywna, wskazująca powinności zawodowe.

Nieco inaczej kwestię tę ujmuje Ija Lazari-Pawłowska. Etyka zawodowa pojęta jako zbiór spisanych norm odpowiada na pytanie: jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować. „Etyka zawodowa występuje w postaci norm zinstytucjonalizowanych (kodeksy, przysięgi, ślubowania) oraz norm formułowanych jako indywidualne propozycje, luźne lub stanowiące uporządkowany zespół postulatów”<sup>6</sup>.

Od tak rozumianej etyki zawodowej Lazari-Pawłowska odróżnia rzeczywistość w danej grupie zawodowej reprezentowane przekonania moralne, jakie wyznacza tradycja wykonywania danego zawodu (zwane etosem zawodowym), oraz faktyczną moralność przedstawicieli zawodu (manifestującą się w czynach, postępowaniu). Te trzy dziedziny tylko częściowo się pokrywają.

Aby ukazać różnicę między tymi trzema sferami, Lazari-Pawłowska podawała pewien przykład. W kodeksie etyki nauczycielskiej może się znaleźć norma zabraniająca przyjmowania jakichkolwiek prezentów od dzieci lub ich rodziców, przekonania moralne nauczycieli mogą być takie, że akceptują przyjmowanie drobnych prezentów w postaci kwiatów i słodyczy, natomiast moralność niektórych nauczycieli może być taka, że nie tylko przyjmują wszelkie prezenty, ale nawet prowokują (wymuszają?) ich dawanie.

Wskazane trzy sfery, podkreśla Lazari-Pawłowska, nie zawsze są oddzielone ostrą granicą. Zwykle etykę zawodową opracowuje się po to, by korygować stan rzeczywisty (moralność zawodową), pragnie się bowiem, by postulowane wzorce zostały zinternalizowane przez grupę zawodową i wpłynęły na jej zachowanie. Gdyby wszyscy zachowywali się nienagannie pod względem moralnym, etyka nie byłaby potrzebna. Jednocześnie etyka zawodowa, pojmowana jako zbiór postulatów, może wyrażać przekonania moralne (etos zawodowy), jeśli owe postulaty uznaje się za właściwe, słuszne, godne propagowania. Wyróżnienie tych trzech dziedzin jest ważne, by pojąć sens i zadania etyki zawodowej. Niekiedy jednak możemy mieć kłopot z ustaleniem, czy jakaś norma stanowi tylko element etyki zawodowej, czy jest także (lub) przekonaniem moralnym (składnikiem etosu).

Każda etyka, nieważne, czy ogólna czy zawodowa, jest zbiorem nakazów stojących na straży **pozaosobistego dobra**. W etyce zawodowej ta dbałość o dobro pozaosobiste dotyczy dobra jednostek, z którymi przedstawiciel zawodu wchodzi w interpersonalne kontakty, dobra instytucji społecznych lub dobra społeczeństwa jako całości, z tym że wobec jednych zawodów oczekuje się dbałości **przede wszystkim** o dobro cudze, wobec innych — dbałości **również** o cudze dobro. To jest przyczyną pewnych odmienności w zespołach norm, jakich wymaga wobec

---

<sup>6</sup> I. LAZARI-PAWŁOWSKA: *Etyki zawodowe jako role społeczne*. W: EADEM: *Etyka. Pisma wybrane*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1992, s. 84.

grup zawodowych etyka zawodowa (z tego powodu poszczególne etyki zawodowe stanowią odrębne, często niezgodne z sobą zespoły norm).

Wykonując zawód, pełnimy pewną rolę społeczną<sup>7</sup>, to znaczy zajmujemy pewną pozycję w społeczeństwie i miejsce to wyznacza zadania, które mamy do spełnienia, a zarazem oczekiwania, jakie stawia grupa społeczna. Role klasyfikują i porządkują rzeczywistość społeczną. Dzięki nim wiemy, jak się powinna zachowywać osoba zajmująca określoną pozycję. Człowiek w życiu pełni wiele ról (jeden człowiek — różne role, np. matki, żony, przyjaciółki, gościa na przyjęciu, pracownika), które mogą być konfliktowe. Nawet pełniąc jedną z ról (np. lekarza, nauczyciela, urzędnika), może popadać w konflikty (role zawodowe są wewnątrzkonfliktowe — stawiają człowieka w obliczu różnych zadań, których nie sposób jednocześnie wykonać). W każdym zawodzie, podkreśla Lazari-Pawłowska, dochodzi do konfliktów, z którymi człowiek musi się uporać sam. „Częściowe jednak skodyfikowanie postulatów moralnych, traktowanie pewnych norm jako nieprzekraczalnych w żadnych okolicznościach oraz egzekwowanie ważności tych normom jest sprawą doniosłą społecznie”<sup>8</sup>.

Konflikty są nieusuwalnym elementem życia społecznego: bo w życiu pełniemy różne, czasem antagonistyczne role, bo w ramach jednej roli musimy wybierać, które z kolizyjnych wartości są ważniejsze, bo różni ludzie pełnią różne role (np. rola obrońcy czy oskarżyciela w sądzie). Kwestią dyskusyjną jest uznawanie każdego zawodu za konieczny dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Kiedyś zawód rakażnika uznawano za konieczny, dziś, gdy są schroniska dla zwierząt, nie jest on niezbędny. Gdy w systemach prawnych dopuszczano karę śmierci, uzasadniało to zawód kata, dziś jest on barbarzyńskim anachronizmem. Można wskazać inne funkcje pełnione przez ludzi, funkcje, których zniesienia nie uznalibyśmy za zło. Większość zawodów zaspokaja ważne ludzkie potrzeby i jest niezbędna do istnienia i rozwoju społeczeństwa. Świadomość konfliktowego charakteru ról społecznych może korzystnie wpływać na ludzkie postawy — łagodzić antagonizmy, przewyżczać postawy agresywne i zwiększać tolerancję wobec przedstawicieli odrębnych ról i grup. Próby utożsamienia niektórych ról, co znamy z historii, prowadzą do negatywnych konsekwencji — na pewno nie wolno utożsamiać roli lekarza z rolą ekonomisty, roli nauczyciela z rolą oficera czy roli adwokata z rolą prokuratora.

Czy całe nasze życie rozkłada się na pełnienie różnych ról, z których jedna, zazwyczaj rola zawodowa, dominuje nad pozostałymi — pyta Lazari-Pawłowska. Jej zdaniem, w sensie moralnym (a nie socjologicznym) można mówić o roli czło-

<sup>7</sup> W socjologii rolę społeczną określa się jako zbiór oczekiwań wobec jednostki związany z określonym statusem społecznym (pozycją, jaką jednostka zajmuje w grupie). Jest to zespół praw i obowiązków wynikających z zajmowania określonego miejsca w hierarchii społecznej. Każda rola wyznacza swoje nakazy, zakazy i margines swobody. Por. B. SZACKA: *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa, Oficyna Naukowa, 2003, s. 144–148.

<sup>8</sup> I. LAZARI-PAWŁOWSKA: *Etyki zawodowe jako role społeczne...*, s. 90.

wieka — „nakazuje ona we wszelkim działaniu liczyć się z dobrem innych ludzi i nie przysparzać nikomu zbędnego cierpienia”<sup>9</sup>. Ta uwaga Lazari-Pawłowskiej wydaje się cenna dla pojmowania istoty i funkcji etyki zawodowej — choć skupia się ona na wskazaniu norm, których powinien przestrzegać przedstawiciel danego zawodu; w jakiejś mierze powinna także określać, na czym polega rola człowieka i jak ją pełnić w pracy zawodowej.

### Czy etyka zawodowa jest niezbędna w każdym zawodzie?

Wśród uprawiających etykę zawodową nie ma zgodności odnośnie do tego, czy jej zasady mają być formułowane tylko dla niektórych zawodów (zaufania publicznego, zawodów o wysokim prestiżu społecznym), czy mogą obejmować każdą grupę zawodową. Posiadanie własnej etyki zawodowej jest wskaźnikiem prestiżu społecznego danego zawodu, dlatego zaznacza się tendencja do opracowywania etyki dla niemal każdego zawodu<sup>10</sup>. Zazwyczaj uznaje się za niezbędne istnienie etyki zawodowej (zwanej także etyką profesjonalną), jeżeli przedstawiciele danego zawodu na co dzień mają do czynienia z wartościami szczególnie cenionymi społecznie, jak np. zdrowie i życie (etyka lekarska); wolność, sprawiedliwość (etyka adwokata, sędziego); kształtowanie osobowości, prawda (etyka nauczycielska), własność, uczciwość w działaniu gospodarczym (etyka biznesu). Ponadto podkreśla się potrzebę normowań etycznych w tych grupach zawodowych, których działalność zyskała szersze znaczenie społeczne (np. etyka uczonego) lub w których kwestia kwalifikacji moralnych jest co najmniej tak ważna, jak sprawa kwalifikacji zawodowych (np. żołnierze, policjanci, strażacy, politycy, urzędnicy państwowi).

Spółeczeństwa przywiązują dużą wagę do wyróżnionych przez siebie zawodów, bo nie jest obojętne, jak postępują i z jakimi wartościami utożsamiają się w swej pracy np. policjanci, sędziowie, naukowcy czy lekarze. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że przedstawiciele każdego zawodu powinni rzetelnie wykonywać swoje zadania, niemniej jednak reprezentanci profesji powinni spełniać także dodatkowe wymagania czyniące ich zawód „powołaniem”. Z racji szczególnych oczekiwań społecznych przedstawicielom niektórych zawodów przysługuje automatycznie pewien autorytet formalny, wynikający tylko z faktu spełniania swej roli zawodowej. Oczekiwania społeczne wobec nich są ponadto nieustannie weryfikowane. Utrata społecznego autorytetu przez naukowca, leka-

<sup>9</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>10</sup> Co widać, gdy przeglądamy strony/portale organizacji, firm. Znajdziemy tam kodeksy etyczne dekarzy, hotelarzy, wróżbiarzy i wielu innych zawodów.

rza, adwokata czy księdza oznacza zazwyczaj tak zwaną śmierć zawodową, wykluczenie z grupy zawodowej.

Treść zasad etyki zawodowej jest — najogólniej mówiąc — **wyznaczona treścią roli społecznej, jaką przypisuje się osobom wykonującym określony zawód**. Wyraźne artykułowanie zasad deontologicznych jest charakterystyczne jednak **tylko dla niektórych zawodów**, w szczególności tych, które cieszą się szczególnym prestiżem społecznym, których wykonywanie wymaga szczególnego zaufania. Zwykle przedstawiciele takich zawodów zrzeszają się w zawodowe korporacje, stawiające sobie za cel między innymi kontrolowanie przestrzegania zasad deontologicznych przez członków korporacji i wymierzanie kar dyscyplinarnych za ich łamanie. Tego rodzaju działania — spisywanie (kodyfikowanie) zasad w postaci kodeksu etycznego i reagowanie na przypadki ich łamania — są uważane za zachowania powodujące podniesienie lub ochronę prestiżu zawodu.

### Swoistość etyki zawodowej (etyka zawodowa a etyka ogólna)

Poszczególne grupy zawodowe (lekarze, adwokaci, nauczyciele, dziennikarze) mają własną etykę, ale przyjmuje się istnienie w społeczeństwie tak zwanej etyki ogólnej, przy czym nie określa się bliżej, co się pod tym pojęciem rozumie. Niektórzy sądzą, że etyka ogólna to zbiór nakazów moralnych stojących na straży dobra cudzego. Znajdziemy tu nakazy typu: „Powinieneś dotrzymywać przyjaźni”, „Rodzice winni opiekować się dziećmi”, „Nie opuszczaj swojej grupy w trudnej sytuacji”, „Nie należy sprawiać nikomu niepotrzebnego cierpienia”, „Lekarz winien nieść pomoc każdemu”. Nasuwa się wątpliwość, czy etyka ogólna nie wystarczy, by być dobrym człowiekiem i właściwie wypełniać swoje zadania zawodowe, czy konieczne są etyki zawodowe, komu jest ona potrzebna<sup>11</sup>.

Można bronić tezy, że w odniesieniu do wielu zawodów konieczne są kodyfikacje najważniejszych norm i że etyka zawodowa zgodna jest z etyką ogólną. Z jednej strony kodeks etyki zawodowej musi zawierać dyrektywy przejęte z etyki ogólnej (ogólne reguły moralne obowiązujące w społeczeństwie), z drugiej — przekłada on dyrektywy ogólne na bardziej konkretne, dotyczące zacho-

<sup>11</sup> Przykładem dyskusja, która jest zamieszczona w „Etyce” 1994, nr 27. Dyskutantami byli: Magdalena Środa, Barbara Skarga, Wojciech Pawlik, Krzysztof Kiciński, Ija Lazari-Pawłowska, Henryk Jankowski, Jan Woleński, Joanna Górnicka, Robert Piłat, Marek Wichrowski, Aldona Jawłowska, Grzegorz Hansen, Janusz Kraszewski.

wania się w charakterystycznych dla danego zawodu sytuacjach. Swoistość etyki zawodowej polega też na tym, że **w każdym zawodzie wartości i postulatory moralne znajdują odrębną hierarchizację**: następuje tu zmiana w hierarchii ważności dyrektyw, wysunięcie jakichś dyrektyw i wartości na czoło z punktu widzenia danego zawodu.

Specyfika etyki zawodowej polega i na tym, że w jej obrębie następuje **modyfikacja poglądów moralnych funkcjonujących społecznie** — np. obowiązują tu reguły nieobowiązujące w innych grupach społecznych (od lekarzy czy strażaków żąda się ofiarności graniczącej z heroizmem). W odniesieniu do jednych grup zawodowych postuluje się, aby, jak już wspomnieliśmy, mieć na uwadze **przede wszystkim** dobro cudze, podczas gdy wobec innych — aby mieć na uwadze **również** dobro cudze. Każda etyka zawodowa musi też rozstrzygnąć następujące kwestie<sup>12</sup>:

- Które wartości zasługują na szczególne miejsce i uwagę (zdrowie, bezpieczeństwo, rozwój intelektualny)?
- Którym wartościom należy w razie konfliktu przyznać pierwszeństwo (dobro podopiecznego czy niepodważanie autorytetu kolegi nauczyciela, spójność i interes grupy czy indywidualne poczucie słuszności)?
- Kto jest najważniejszym podmiotem działań ocenianych moralnie (pacjent, oskarżony, uczeń, klient)?

Wszystkie te problemy w różnych etykach zawodowych znajdują różne rozwiązania. Nic więc dziwnego, że poszczególne etyki zawodowe stanowią odrębne, często niezgodne z sobą zespoły norm.

O swoistości danej etyki zawodowej decyduje wreszcie zalecany przez nią **sposób rozstrzygnięcia konfliktów moralnych**. Mogą one być rozstrzygane na różnych podstawach: zarówno na podstawie indywidualnej decyzji, jak i na podstawie decyzji instytucjonalnej (np. sądu koleżeńskiego). Etyka zawodowa dopuszcza zwykle także decyzję subiektywną, jak również rozwiązania instytucjonalne, uwzględniające główne przeznaczenie danego zawodu. Ważne jest to, że etyka zawodowa zaleca pewnego typu postawy w sytuacjach konfliktowych — zalecenia te są stanowcze i mają znaczenie wiążące dla wszystkich przedstawicieli grupy zawodowej. W sprawach ważnych ludzie wolą mieć gwarancję, że przedstawiciele danego zawodu mają jasno określony obowiązek i że niezależnie od sytuacji lekarz, policjant, adwokat, nauczyciel czy sędzia nie dopuszczą się wykonania pewnych czynów, a przynajmniej żywimy nadzieję, że ludzie wykonujący takie zawody nie będą dowolnie i subiektywnie interpretować sobie tej powinności.

---

<sup>12</sup> Zob. I. LAZARI-PAWŁOWSKA: *Etyki zawodowe jako role społeczne...*, s. 85.

## Zakres, struktura i funkcje etyki zawodowej

Celem etyki zawodowej jest wskazanie (i uzasadnienie) dobrego, społecznie akceptowanego wykonywania danego zawodu/profesji. Z tego powodu etyki zawodowe nie są chaotyczne, lecz mają określoną strukturę, pewien składający się na nie układ treści<sup>13</sup>:

- **Założenia naczelnne** określonego systemu etycznego dominującego w otoczeniu kulturowo-społecznym (np. etyka obowiązku, etyka konsekwencji czy etyka cnót), odwołanie się do preferowanych wartości uniwersalnych, ogólnoludzkich (dlatego nie można akceptować etyki zawodowej dla zajęć takich, jak żebrak, oszust, złodziej, prostytutka, zabójca itp.).
- **Odwołanie się do tradycji danego zawodu.** Niektóre z nich mogą mieć dawne pochodzenie, być tradycyjnie związane z danym zawodem, np. rzetelność rzemieślnicza, uczciwość kupiecka.
- **Warunki zewnętrzne** funkcjonowania danego zawodu, związane z określonym systemem politycznym, potrzebami społecznymi, warunkami życia.
- **Uprawnienia danego zawodu,** np. prawnik może pozbawić osobę wolności, a nauczyciel może nie udzielić uczniowi promocji do następnej klasy; od rzetelności inżyniera zależy życie ludzi korzystających z budowli — z uprawnieniami zawodu wiąże się szczególna odpowiedzialność ludzi wykonujących dany zawód.
- **Struktura wewnętrzna danego zawodu,** czyli wewnętrzny układ i charakter stosunków między przedstawicielami danego zawodu oraz stosunek do pozostałych zawodów. W wielu zawodach utrzymują się sformalizowane procedury osiągania kolejnych szczebli zawodowego wtajemniczenia, a także wynikające z tego sformalizowane relacje: uczeń — mistrz; tak jest np. wśród nauczycieli, pracowników nauki, zawodów prawniczych, zawodów mundurowych.
- **Relacje z otoczeniem społecznym.** W niektórych zawodach, szczególnie tych zwanych profesjami, akcentuje się zasady społecznej odpowiedzialności, relacje z innymi grupami społecznymi i zawodowymi, czasem także sferę życia prywatnego.

Rzecz jasna, spójność i układ treści zależą od kompetencji etycznych osób formułujących etykę zawodową i od kontekstu społecznego. Etyka tworzona spontanicznie, bez namysłu, na drodze odnotowywania intuicji moralnych lub kopiowania pewnego wzoru (np. szablonu kodeksu etycznego) nie będzie tak spójna i uporządkowana, jak chcą tego etycy.

---

<sup>13</sup> Zob. S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia w swej pracy...*, s. 63. Por. M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu...*, s. 71—72.

Funkcje etyki zawodowej polegają na<sup>14</sup>:

- **Regulowaniu stosunków wewnątrz grupy zawodowej.** Temu służą reguły określające zachowanie jej przedstawicieli względem siebie. Zasady te mają znaczenie dla sprawnego funkcjonowania grupy i dla jednostek tworzących grupę (zasada solidarności zawodowej i wzajemnej pomocy, lojalności, zasady określające obowiązki wobec podwładnych oraz zwierzchników, w tym także poszanowania godności osobistej, poczucia bezpieczeństwa). Kodeksy etyczne mogą być narzędziem umacniania spójności, jak również solidarności grupowej. Mogą też wskazywać sposób rozstrzygania konfliktów wewnątrzgrupowych.
- **Regulowaniu stosunku przedstawicieli grupy zawodowej do przedmiotu działań.** Funkcja ważna zwłaszcza wtedy, kiedy przedmiotem działań są jednostki oraz gdy zadaniem grupy zawodowej jest ochrona ważnych dóbr tych jednostek, np. zdrowia fizycznego i psychicznego, życia, wolności, rozwoju osobowości. Chodzi tu o wskazanie kręgu ludzi, dla których dobra wykonuje się dany zawód, i ustalenie relacji między partnerami (np. lekarz — pacjent, nauczyciel — uczeń, urzędnik — klient).
- **Określeniu zasad rzetelności i sumienności zawodowej** — lista tych zasad może być długa, obejmuje ona zarówno typowo moralne nakazy uczciwości, poszanowania ludzkiej godności, wrażliwości na krzywdę, jak i reguły dobrego wychowania (nakaz dyskrecji, okazywanie szacunku, grzeczność). Tu też może pojawić się wzór doskonałości zawodowej czy właściwie spełnianej roli zawodowej (np. wzór prawdziwego uczonego czy prawdziwego nauczyciela).
- **Wskazywaniu zagrożeń (funkcja ostrzegawcza).** Reguły etyki zawodowej mają także uczulać przedstawicieli poszczególnych zawodów na zagrażające im niebezpieczeństwa moralne i pokusy nadużyć moralnych, które wiążą się z charakterem danej pracy zawodowej (nadużycia władzy, groźba korupcji).
- **Określeniu wymogów moralnych w życiu prywatnym i społecznym.** W niektórych etykach zawodowych, szczególnie dotyczących zawodów uznanych za szczególnie ważne, może obowiązywać także **zespół reguł** wykraczających poza działalność zawodową, dotyczących postawy życiowej, pozazawodowych obowiązków w życiu prywatnym i społecznym (postawa w rodzinie i w środowisku sąsiedzkim, udział w działalności politycznej).

Można wyznaczyć także **funkcję edukacyjną** etyki zawodowej. Znaczenie etyki zawodowej nie zamyka się w ramach jednego zawodu. Wprawdzie etykę zawodową formułuje się dla danego zawodu i jej celem jest kształtowanie właściwych postaw moralnych przedstawicieli grupy zawodowej, ale ma ona też szersze znaczenie — krzewienie i egzekwowanie wymogów etycznych danego zawodu. Pacjent, który czekając w poczekalni, ma okazję poznać prawa pacjenta i wymogi stawiane profesji lekarskiej, czy interesant w urzędzie mogący prze-

<sup>14</sup> Zob. M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu...*, s. 73—77.



czytać przyjęty w tej instytucji kodeks etyczny mają możliwość zrozumieć zasady funkcjonowania danego zawodu i konfrontować je ze stanem faktycznym, jak również kształtować własne postawy (np. wiedzą, czego może się domagać, a co będzie nadużyciem).

To wyliczenie funkcji etyki zawodowej pokazuje, że etyki zawodowe są potrzebne, uzasadnione, czasem wręcz konieczne. Nadal jednak można rozważać kwestię, czy każdy zawód musi mieć swoją etykę.

Wydaje się też, że formułując etykę zawodową dla jakiejś grupy zawodowej, trzeba być świadomym ewentualnych zagrożeń. Są one na tyle poważne, że warto je krótko omówić. Sposoby formułowania etyki zawodowej i traktowanie jej przez użytkowników mogą prowadzić do niekorzystnych konsekwencji. Pierwsza z nich to **ogólnikowość bądź nadmierna szczegółowość** etyki zawodowej — w pierwszym przypadku będzie to powielenie obiegowej ogólnej etyki, w drugim — dokonania rzeczy niemożliwej: opracowania zbioru nakazów moralnych, który byłby w pełni rozstrzygalny i który zawsze bezbłędnie wskazywałby właściwy sposób zachowania się w każdej sytuacji. Druga z konsekwencji polega na tym, że opracowanie etyki zawodowej dla poszczególnych grup zawodowych (szczególnie w postaci kodeksu) grozi **redukcjonizmem** — etyka zawodowa rozumiana jedynie jako spisany, zamknięty kodeks norm grozi zaniemieniem refleksji etycznej. Jeśli uzna się kodeks za najważniejszy w etyce zawodowej — kodeksy z natury są arefleksyjne, raczej skłaniają do literalnego ich rozumienia niż do refleksji i wątpliwości — może to doprowadzić do tego, że ludzie polegający tylko na kodeksie nie będą potrafili w nieprzewidzianej sytuacji samodzielnie podjąć decyzji. Z tym wiąże się kolejne, trzecie zagrożenie, mianowicie **atomizacja społeczeństwa**, powstanie zamkniętych, partykularnych systemów wartości i wzorów postępowania odnoszących się wyłącznie do konkretnej grupy zawodowej. Czwartą niekorzystną konsekwencją może być **fasadowość** — wyłącznie instrumentalne traktowanie etyki zawodowej jako jedynego sposobu budowania wizerunku i prestiżu zawodu. Dzieje się tak wtedy, gdy grupa zawodowa uznaje, że samo wypracowanie kodeksu etycznego, ślubowania wystarczy i automatycznie zagwarantuje właściwy poziom moralny przedstawicieli zawodu. Tymczasem rozbieżność między etyką a przekonaniem i postępowaniem jest znaczna, a istnienie etyki zawodowej niczego nie zmienia. To niebezpieczeństwo jest o tyle realne, że w każdej grupie zawodowej są ludzie powołujący się na etykę swojego zawodu i jej patetyczne treści, a zarazem uznający, że w ten sposób mogą zamaskować swoją nieudolność i poważne wykroczenia moralne (na marginesie dodajmy, że jest to szczególnie rażące i niesmaczne w przypadku profesji). Ostatnią niekorzystną możliwość można nazwać „**sankcjonowaniem moralnej niecnoty**”<sup>15</sup>. Jeśli etykę zawodu sprowadzi się do względów

<sup>15</sup> Tak nazwano to we wspomnianej dyskusji o etyce zawodowej. Zwrócili na ten aspekt uwagę B. Skarga i W. Pawlik. Por. „Etyka” 1994, nr 27, s. 169—174.

prakseologicznych (skuteczność zawodu), może to prowadzić do sytuacji, kiedy etyka będzie usprawiedliwiała to, co jest sprzeczne z wartościami powszechnie uznawanymi w naszej kulturze, ale co czasem okazuje się niezbędne dla skuteczności zawodowej. Niektóre zawody (na tej liście umieszcza się między innymi zawód adwokata, polityka, dziennikarza, biznesmena), realizując swoje zadania, legalizują uchybienia moralne niedopuszczalne z punktu widzenia etyki ogólnej — np. inwigilację, podsłuch, podstęp, prowokację, strzelanie do ludzi, oszustwo, kłamstwo, naruszenie intymności człowieka. Etyka zawodowa, partykularyzując ogólne zasady, może być furtką dla moralnej niecnoty. Etyka zawodowa sprowadzona do pragmatyki zawodu, powiedzmy szczerze, tak na prawdę nie jest etyką, gubi etyczny sens działania — dlatego „etyka biznesu” sprowadzona do gloryfikacji zysku ekonomicznego jako jedynej lub najważniejszej wartości brzmi jak „uczciwe oszustwo”. Nawet jeśli „niecnota” jest wpisana w niektóre zawody, etyka zawodowa nie może dawać na nią pełnego przyzwolenia — ma ona za zadanie obronę wartości i norm ważnych dla społeczeństwa ze względu na bezpieczeństwo, zaufanie społeczne. W tym ujęciu etyka zawodowa może czasem dopuszczać moralną niecnotę, ale zarazem musi ją ograniczać (przez jej nazwanie, rozpoznanie, ograniczenie roszczeń środowiska zawodowego do jej praktykowania).

Wskazane niebezpieczeństwa w pewnym stopniu podważają sens etyki zawodowej. To natomiast, czy się spełnią, zależy tylko od ludzi, którzy etykę zawodową formułują, oraz tych, do których jest adresowana.

## Etyka zawodowa jako deontologia i aksjologia

Etyka zawodowa często bywa utożsamiana z deontologią<sup>16</sup>, choć może być budowana w inny sposób, jako aksjologia, perfekcjonistyka, etyka cnót i wzorów osobowych. W zależności od sposobu pojmowania istoty moralności i stosowanych kryteriów oceny czynów jako moralnie wartościowych w etyce normatywnej wyróżniamy kilka stanowisk:

- Deontologizm (etyka obowiązków), uznający moralność za sferę obowiązków. Moralna słuszność czynu polega na tym, że jest on realizacją maksymy zgodnej z prawem moralnym, imperatywem, który cechuje się powszechnością, ogólnością i bezwarunkowością. Przykładem jest etyka Immanuela Kanta.

<sup>16</sup> **Deontologia** (gr. *deon* — „obowiązek”; *logos* — „nauka”, „słowo”) traktuje o powinnościach i obowiązkach moralnych jednostki w jakiejś dziedzinie, a więc w jej zakres wchodzi również zagadnienia związane z etyką zawodową. Deontologię zawodową można ujmować także jako pewien rodzaj prawa niepisanego (zwyczaj) lub pisanego (kodeks zawodowy), które określają powinności zawodowe osoby parającej się daną profesją.

- Teleologizm<sup>17</sup> (etyka konsekwencji), uznający, że moralność polega na realizacji celu przyjętego przez działający podmiot (np. szczęście, doskonałość osobista). Moralna słuszność czynu ma uzasadnienie w pozytywnych konsekwencjach, skutkach czynu (osiąganie przyjemności, szczęścia). Przykładem jest utylitaryzm etyczny.
- Etykę cnót<sup>18</sup> (etykę charakteru), traktowaną jako próba innego spojrzenia na moralność. O ile deontologizm i teleologizm wskazują, co powinniśmy czynić, o tyle etyka cnót pyta, jakimi powinniśmy być ludźmi. Zamiast analizować abstrakcyjne czyny (np. kłamstwo, dotrzymanie obietnic), lepiej skoncentrować się na odpowiednim wychowaniu podmiotu moralności (kształtowaniu jego motywów, intencji, postaw i odpowiednich dyspozycji — cnót). Od kondycji moralnej człowieka zależą jego czyny. Etyka cnót może być odrębną, opozycyjną wobec deontologizmu i teleologizmu teorią, ale może też być traktowana jako ich dopełnienie.

Tu warto tylko odnotować, że na kształt etyki zawodowej wpływ wywiera teoria (lub teorie) etyczna, którą preferujemy jako bardziej adekwatną do wyjaśnienia złożoności życia moralnego i właściwego pojmowania dobrego życia.

Etyka zawodowa pojmowana jako deontologia jest nauką o obowiązkach (to teoria obowiązków — czynów pojmowanych jako moralnie dobre, więc powinne) lub kodeksem moralnym zawierającym wykaz niepodważalnych i nieprzekraczalnych obowiązków<sup>19</sup> danej grupy zawodowej, odwołującym się do odpowiedzialności moralnej. Wymagania deontologii mogą być bardzo wygórowane, wyższe od powszechnych lub wyjątkowe. Deontologia zawodowa tworzy pewien rodzaj prawa określającego powinności, które wynikają zarówno z obowiązującego kodeksu zawodowego, jak i ze zwyczajów przyjętych w danym zawodzie.

Jak podkreślał Tadeusz Czeżowski, „Reguły deontologii utrwalają się przez tradycję i uzyskują nieraz znaczną siłę, gdy są przejmowane przez następujące po sobie pokolenia. Wykształca się ideał, wzór osobowy doskonałości, wyczerpująco spełniającej wymagania stawiane przez reguły etyki zawodowej, nie mniej niż przez etyki sprawności technicznej, przy czym te drugie bywają włączone w zakres deontologii, gdy pojmuje się wymaganie osiągnięcia możliwie najwyższej sprawności technicznej jako obowiązek zawodowy”<sup>20</sup>.

Etyka zawodowa jako deontologia skupia się na zaleceniach (nakazach i zakazach), wskazuje najważniejsze normy i reguły moralne, które już funkcjonują w grupie zawodowej (są akceptowane jako pochodna ogólnych norm w społeczeństwie) i które należy zalecać jako obowiązkowe i bezwarunkowe.

---

<sup>17</sup> **Teleologizm etyczny** (gr. *telos* — „cel”; *logos* — „nauka”, „słowo”) głosi, że człowiek ma naturalny cel, który powinien osiągnąć dzięki spełnianiu norm moralnych. Zwykle etykę teleologiczną przeciwstawia się etyce deontologicznej.

<sup>18</sup> Zob. N. SZUTTA: *Status współczesnej etyki cnót*. „Diametros” 2004, nr 1, s. 70—84.

<sup>19</sup> Zob. M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu...*, s. 95.

<sup>20</sup> T. CZEŻOWSKI: *W sprawie deontologii pracownika naukowego*. „Etyka” 1967, nr 2, s. 111.

Zalecenia obecne w etykach zawodowych mogą być ogólne (zasady) lub szczegółowe (normy). Najczęściej wymieniane zasady to<sup>21</sup>:

- **Zasada sprawiedliwości.** Odwołuje się do Złotej Reguły (nakazującej wzajemność, proporcjonalność, równość w traktowaniu ludzi). Działanie jest etyczne, jeśli zachowuje równość lub proporcjonalność, lub wzajemność i daje każdemu, co mu się należy. To ogólne ujęcie sprawiedliwości (jako korony cnót osobistych i jako cnoty społecznej) niewiele mówi, toteż w różnych okresach przekładano je na bardziej konkretne wskazania („za dobro odpłacaj dobrem”, „oko za oko”, „kochaj bliźniego swego jak siebie samego”, różne nakazy sprawiedliwości społecznej: każdemu po równo, każdemu według potrzeb, każdemu według zasług, każdemu według tego, co nakazuje prawo). Dziś zasada sprawiedliwości mieści w sobie nakaz posiadania cnót (wiedza, rozsądek, umiarkowanie, odwaga) oraz dbałość o odpowiednie traktowanie innych.
- **Zasada umiaru.** Zwana zasadą złotego środka, zaleca unikanie skrajności. Działanie jest etyczne, „jeśli zachowuje złoty środek między jednostronnością nadmiaru czegoś (zło) i niedostatku czegoś innego (zło), jest działaniem optymalnym i powoduje — dawanie ani za mało, ani dużo, w sam raz”<sup>22</sup>. Dla Arystotelesa, od którego zasada ta jest przyjmowana, miała ona charakter uniwersalny (najlepsze działanie cechuje optymalność), zarazem wyjaśniała istotę dzielności etycznej. Należy jednak pamiętać, o czym wspominał i Arystoteles, że nie w każdym działaniu wyznaczymy środek.
- **Zasada słuszności.** Była eksponowana w myśli Cycerona i św. Tomasza. Działanie ma walor etyczny, jeśli jest racjonalne, zgodne z prawami (np. z naturalnymi, bożymi, ze stanowionymi), skutkuje daniem każdemu, co się mu według jego aktywności (dobrej lub złej) należy. Zasada ta jest kontynuacją zarówno zasady sprawiedliwości, jak i zasady umiaru. Różnica między nimi zasada się na innym pojmowaniu źródeł cnót i wad. Dla Arystotelesa było to odpowiednie odnoszenie się do namiętności, dla Cycerona — zgodność z naturą świata, dla Tomasza — zgodność z rozumem. Wszyscy zgodni byli w akcentowaniu słuszności działań i wyborów, różnili się uznawaną koncepcją metafizyczną. Dziś w etyce nieprzyjmującej wyraźnych założeń metafizycznych słuszność rozumiana jest jako zgodność z normą, którą uznajemy za powszechne prawo moralne.
- **Zasada praworządności.** Głosi, że działanie jest etyczne, gdy pozostaje w zgodzie z wolną wolą człowieka i prawem powszechnym, z którym identyfikuje się każdy podmiot, i powoduje, że dajemy innym to, co chcemy, by mu się należało (jest uczciwe i powszechnie aprobowane). Zasadę tę wywodzi się

---

<sup>21</sup> Zob. M. SUŁEK, J. ŚWINIARSKI: *Etyka jako filozofia dobrego działania zawodowego*. Warszawa, Bellona, s. 85—106.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 94.

z etyki I. Kanta, który moralność pojmował jako dobrą wolę spełniania obowiązku wyznaczonego przez rozum praktyczny. Prawo moralne (najogólniej ujęte w postaci imperatywu kategorycznego) jest ogólne, powszechne, formalne. Imperatyw kategoryczny nakazuje: „[...] postępuj tylko według takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby stała się powszechnym prawem”<sup>23</sup>. Niekiedy w etyce zawodowej następuje zawężenie pojmowania praworządności do przestrzegania przepisów prawa stanowionego (międzynarodowego, krajowego).

- **Zasada kompetencji.** Wiąże się z wymaganiem od profesjonalisty wiedzy fachowej, doświadczenia zawodowego i wrażliwości moralnej, potrzebnej do wykonywania zadań.
- **Zasada życzliwości i dobroczynności.** Znajduje wyraz w przejawianiu wobec innych postawy woli życzenia oraz czynienia innym dobra, a także zalecania taktu, uprzejmości w kontaktach z innymi ludźmi.
- **Zasada rzetelności.** Za etyczne zgodnie z nią uznaje się działanie będące przejawem wielu cnót: uczciwości, prawdomówności, szczerości, sumienności w wykonywaniu zadań/pełnieniu roli zawodowej.

Za **kardynalne cnoty zawodowe** uważa się: profesjonalizm, perfekcjonizm, pragmatyzm i sprawiedliwość zawodową. Reguły sprawności technicznej można określić mianem **profesjonalizmu zawodowego** (zwykle ujęte są także w ideale, we wzorze osobowym doskonałości zawodowej). Z profesjonalizmem zawodowym łączy się znajomość prawdy we wszystkich kwestiach związanych z wykonywaniem zawodu, ciągłe doskonalenie kwalifikacji — aż po osiągnięcie mistrzostwa w danej profesji. **Perfekcjonizm** to dążenie do konsekwencji i doskonałości zawodowej na przekór wszystkim przeciwnościom, czyli męstwo zawodowe i duma z doskonale wykonywanej profesji. **Pragmatyzm** ujmuje się w kategoriach prestiżu, jaki osiągają przedstawiciele danej profesji dzięki wykazywanemu umiarowi, rozważdze i ostrożności. Wreszcie **sprawiedliwość zawodowa** oznacza dążność do dawania tego, co się danej profesji należy, a także właściwe wynagradzanie za podejmowany w tym względzie trud.

Wobec etyki zawodowej pojmowanej w kategoriach deontologii wysuwane są zastrzeżenia, że jest ona zbyt rygorystyczna, że nie dostrzega sytuacyjnego kontekstu obowiązywania norm moralnych i konfliktowego charakteru ról zawodowych, że nie pozostawia wiele miejsca na autonomię moralną człowieka. Przeciwnicy etyki deontologicznej preferują aksjologiczny<sup>24</sup> model etyki zawodo-

<sup>23</sup> I. KANT: *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Tłum. M. WARTENBERG. Warszawa, PWN, 1984, s. 50.

<sup>24</sup> **Aksjologia** (gr. *aksios* — „godny”, „cenny” i *logos* — „nauka”, „słowo”) jest to ogólna teoria wartości, odrębna dziedzina filozoficzna, która zajmuje się określeniem, czym są wartości, ich istota; określa sposoby istnienia wartości i metody ich poznawania; podejmuje próby sklasyfikowania wartości, a więc wyodrębnienia ich rodzajów i typów; bada ponadto same wypowiedzi dotyczące wartości oraz ich znaczenie dla życia. Etyka aksjologiczna centralnym pojęciem czyni

wej — zakorzeniony w wartościach, ich aprobacie i w dążeniu do ich realizacji. Autentyczna etyka zawodowa ma swe źródło w głębokim wewnętrznym przekonaniu o dobru czynów, a nie w zinstytucjonalizowanym obowiązku nakładanym na wykonawcę czynu. W ujęciu socjologicznym wartości to rzeczy, idee, jednostki i grupy społeczne, które mają na tyle istotne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa lub poszczególnych grup, że zarówno te grupy, jak i społeczeństwa wywierają nacisk zmierzający do ich akceptacji, sankcjonując jednocześnie zachowania według stopnia owej akceptacji. W ujęciu filozoficznym wartości uznaje się za „odpowiadające podstawowym duchowym uzdolnieniom człowieka idealne wzorce doskonałości określonych przedmiotów, które odtworzone w rzeczach przyrody, dziełach lub działaniach człowieka wyrażają im właściwą wartość, dzięki czemu przedstawiają się jako lepsze od innych, są przez człowieka cenione, pożądane i wywołują w nim przeżycia i dążenia duchowe”<sup>25</sup>.

Najogólniej rzecz ujmując, wartości zawodowe to niedające się udowodnić przesłanki, będące odbiciem poglądów na naturę człowieka, jakie podzielają przedstawiciele danej profesji w określonej kulturze; wewnętrznie wyznawane i zewnętrznie manifestowane idee, które jakaś grupa ceni sobie jako idealne lub preferowane. Wartości obejmują tu normy (zasady postępowania), standardy zachowań oraz zasady kierujące postępowaniem; wartości odnoszą się do tego, co jest postrzegane jako dobre i godne postępowania, są to więc sądy wartościujące, których nie da się uzasadnić i udowodnić w sposób empiryczny. Katalogi wartości przyjmowanych w grupach zawodowych mogą być różne (zawierają wartości witalne, duchowe — poznawcze, prawne, estetyczne). Zwykle wśród wartości umieszcza się takie, jak: godność osoby, samostanowienie, samorealizacja, dobrobyt, dobrostan, równość i sprawiedliwość, rodzina, prawa człowieka, demokracja, praworządność, odpowiedzialność, uczciwość. W etyce zawodowej tak czy inaczej musi nastąpić odwołanie do wartości, skoro wartości są celami, do których ludzie dążą.

Etyka zawodowa jako etyka normatywna może być uprawiana jako etyka zasad — etyka kodeksów (najczęściej), ale także jako etyka wartości lub jako etyka cnót i wzorów osobowych. Zdaniem Kazimierza Szewczyka<sup>26</sup>, etyka normatywna, także zawodowa, składa się z następujących działów:

- z **agatologii** (ogólnej teorii dobra moralnego) formułującej pojęcie dobra;
- z **aksjologii** (szczegółowej teorii wartości-dóbr cząstkowych);
- z **aretologii** (nauki o cnotach);
- z **deontologii** (teorii obowiązku, nauki o powinnościach).

---

wartości. Pojęcie wartości jest nieostre, ale niezbędne. Pozwala mówić o wielu istotnych dla moralności sprawach, jest terminem użytecznym, pojemnym, a zarazem wygodnym.

<sup>25</sup> T. ŚLIPKO: *Zarys etyki ogólnej*. Kraków, Wydawnictwo Apostolstwa Modlitwy, 1974, s. 126.

<sup>26</sup> Zob. K. SZEWCZYK: *Wychować człowieka mądrego. Zarys etyki nauczycielskiej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998, s. 11—13.

Normy moralne łączą cnoty z wartościami: to wartości nadają normom uzasadnienie etyczne, imperatywność norm wynika z cnót (wartości zinternalizowanych, rozpoznanych, wyuczonych i zaakceptowanych przez wolę). Podobnie widzi to M. Michalik: „Nie wydaje się [...], by relację »etyki wartości« (aksjologii) oraz »etyki obowiązku« (deontologii) można było pojmować w odniesieniu do środowisk zawodowych na zasadzie radykalnej opozycji, przeciwstawności, alternatywy. Nastawienie deontologiczne i aksjologiczne jest raczej kwestią psychologiczną oraz terminologiczną niż rzeczową. Jeśli zaś akcenty padają tu na **deontologię** — to nastawienie aksjologiczne, nawet niewyróżniane, zasadniczo nie jest też kwestionowane. Co więcej — określony **system wartości**, które chroni i które realizuje dana grupa, zawsze znajduje się u podłoża systemu obowiązków moralnych nakładanych na tę grupę, przez nią przyjmowanych”<sup>27</sup> [podkr. — M.M.].

Choć różna może być struktura etyki zawodowej (bo można w niej akcentować zbiór wartości lub rodzaje wykonywanych zadań bądź też relacje przedstawicieli zawodu z innymi grupami społecznymi), to można mówić o jedności aksjologiczno-deontologicznej etyki zawodowej. Głoszone w niej zasady i zalecenia są formułowane na fundamencie aksjologicznym — wynikają z aprobowanych w społeczeństwie oraz w grupie zawodowej (domyślnie lub wprost) wartości, którym dany zawód służy i które ulegają swoistej hierarchizacji ze względu na zadania, jakie ma spełnić. W kodeksach etyki zawodowej zwykle znajdziemy odwołanie do określonych wartości (życie, zdrowie, godność, prawda, bezpieczeństwo, dobrobyt, sprawiedliwość), a także wskazanie norm, które mają służyć realizacji czynności i zadań zawodowych.

## Argumenty za zawodowymi kodeksami etycznymi i przeciwko nim

Etyki zawodowe mają najczęściej postać sformalizowanych kodeksów<sup>28</sup> etycznych, to znaczy przyjmują postać prawa pozytywnego, ustanawianego przez

<sup>27</sup> M. MICHALIK: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu...*, s. 96.

<sup>28</sup> **Kodeks etyczny** (łac. *codex* — „księga”, „spis”) oznacza „niesprzeczny układ (system) norm regulujący sferę moralną życia społecznego i rozwiązujący problemy jednostki wynikające z jej stosunku do grupy społecznej, innego człowieka, samego siebie oraz, w przypadku kodeksu religijno-etycznego (np. Dekalog), przede wszystkim do Boga”. *Słownik etyczny*. Red. S. JEDYNAK. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1990, s. 120.

**Kodeks etyczny firmy/korporacji** — to utrwalony na piśmie zespół działań, których przestrzeganie wymaga się od członków korporacji czy pracowników firmy, i norm postępowania (nakazów, zakazów) oraz wartości, standardów, jakimi powinni się kierować.

określone, mniej lub bardziej uprawnione, instytucje. Chodzi o to, że stowarzyszenia zawodowe, samorządu zawodowego danej grupy zawodowej (np. politycy, parlamentarzyści, radni) przyjmują samorzutnie, mocą własnej decyzji, kodeks etyczny obowiązujący członków danego stowarzyszenia i w ten sposób wywierają wpływ na pozostałych członków danego zawodu. W niektórych jednak przypadkach państwo upoważnia bądź też zobowiązuje samorząd zawodowy jakiejś grupy zawodowej do przyjęcia specjalnego kodeksu etycznego (np. kodeks lekarski).

Kodeksy etyczne są faktem społecznym, współcześnie zaznacza się nawet tendencja do coraz większego formalizowania norm etycznych w postaci kodeksów; jednocześnie potrzeba ich istnienia wcale nie jest oczywista, dlatego wymaga uzasadnienia. Oto najważniejsze argumenty zwolenników i przeciwników kodeksów etycznych<sup>29</sup>.

### Argumenty za zawodowymi kodeksami etycznymi

Opracowanie norm moralnych obowiązujących jakąś grupę zawodową w postaci pisanej jest przejawem pewnego korzystnego społecznie stanu samoświadomości danej grupy widzącej potrzebę takich działań bądź w celu utrzymania lub poprawy jej etosu, bądź korzystnego odróżnienia się od innych grup, podniesienia jej prestiżu. Tym samym budowanie kodeksu jest oznaką budzenia **świadomości zawodowej, podnoszenia poziomu identyfikacji zawodowej**. Warunek konieczny funkcjonowania jakichś norm (prawa, moralności) stanowi ich ogłoszenie (promulgacja), czyli umożliwienie ich poznania podmiotom, do których są skierowane. Kodeksy nie powinny być dokumentem poufnym.

Ze względu na dużą zmienność współczesnych społeczeństw i współczesnych norm moralnych kodeksy etyczne są **próbą ustabilizowania norm**, ujednolicenia rozstrzygnięć moralnych. To zaś sprawia, że kodeksy etyczne dają ich adresatom poczucie słuszności własnych wyborów, zadowolenia z dobrze wypełnionego obowiązku, satysfakcji z określonego zachowania się.

Kodeksy są **potrzebne ludziom przeżywającym chwile zwątpienia**. Powstawanie kodeksów etycznych nie było i nie jest sprawą przypadku. Najczęściej stanowiło i stanowi próbę zażegnania kryzysu moralnego, jaki draży jakąś grupę zawodową. W wielu zawodach do ich dobrego wypełniania nie wystarczy profesjonalizm, który może służyć temu, co dobre bądź złe. Nakazując wybór jakiejś normy (zarówno w działalności zawodowej, jak i poza nią), kodeksy etyczne po-

---

**Zawodowe kodeksy etyczne** to zbiory norm określających pożądane społecznie zachowania przedstawicieli zawodów. Dotyczą w szczególności zawodów zaufania publicznego. Zazwyczaj kodeksy mają postać pisaną, w niektórych zawodach mogą być przekazywane ustnie.

<sup>29</sup> Listę argumentów, z pewnym uzupełnieniem, sporządzono na podstawie S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia w swej pracy...*, s. 72—80.



wodują, że normy moralne stają się składnikiem profesjonalizmu danej grupy zawodowej, powodując wzrost jej prestiżu. Dzięki temu kodeksy etyczne **przeciwdziałają relatywizacji norm moralnych, stabilizują przekonania moralne**.

Jawność kodeksów, dostępność dla innych — potencjalnych klientów czy kontrahentów — pozwalają z jednej strony na **wzrost zaufania społecznego**, z drugiej zaś — umożliwiają **społeczną kontrolę** przedstawicieli zawodu. Znajomość kodeksów etycznych, a szczególnie wiedza o instrumentach podnoszących skuteczność ich przestrzegania budzą większe zaufanie do takiego zawodu, są bowiem wyraźną deklaracją obowiązywania pewnego typu moralności w danym zawodzie, a w sytuacji naruszenia norm pozwalają ewentualnym pokrzywdzonym na wymuszenie przestrzegania zawartych w nich przepisów.

Kodeksy etyczne **kształtują zachowania moralne** nie tylko członków danej grupy zawodowej, lecz także innych ludzi. Dzieje się to z wielu powodów, między innymi: powtarzalności wielu norm etyki zawodowej w różnych zawodach, które w większości powtarzając (ewentualnie uszczegółowiając) normy uniwersalne, umacniają przekonanie o konieczności ich przestrzegania. Kodeksy w większym stopniu uwzględniają to, co ludzi łączy, niż dzieli.

Ewentualna rezygnacja z kodeksów mogłaby doprowadzić do **chaosu moralnego**, ponieważ wielu ludzi nie byłoby w stanie samodzielnie podołać odpowiedzialności moralnej, konieczności nieustannej samodzielnej oceny moralnej swych czynów.

### Argumenty przeciwko zawodowym kodeksom etycznym

Podobnie jak **argumenty** zwolenników, argumenty przeciwników są liczne, pochodzą z różnych teorii etycznych, dlatego wykaz ma charakter eklektyczny.

Współczesny świat społeczny jest bardzo płynny, zmienny, toteż **kodeksy etyczne nie nadążają za nim, pozbawiają ludzi samodzielności sądów i decyzji moralnych, paraliżują instynkt moralny człowieka, podważają moralną kompetencję ludzi**. Człowiek wychowany na kodeksach staje się niewolnikiem pozbawionym naturalnej orientacji moralnej. Kodeksy etyczne są w gruncie rzeczy przejawem kryzysu współczesnej moralności, są **atrapą prawa i namiastką norm moralnych**; służą raczej samousprawiedliwieniu, ucieczce od odpowiedzialności niż rozwiązaniu jakiegoś problemu moralnego.

Wbrew założeniom charakterystycznym dla kodeksów etycznych **dylematy moralne nie mają określonych rozwiązań**. Nie ma nienaruszalnych zasad, które można by poznać, nauczyć się ich i stosować je, aby uciec z sytuacji bez wyjścia. Faktycznie, w obliczu jakiegoś problemu moralnego narzędziem jego rozwiązania staje się nie kodeks etyczny, lecz osobiste doświadczenie, sumienie zainteresowanych stron.

Kodeksy etyczne **służą** w gruncie rzeczy **interesom grupy zawodowej**, a nie potrzebom społecznym. Umacniają korporacyjny, zamknięty, charakter owych grup. Mają charakter partykularny, a nie uniwersalny (dlatego są sprzeczne z etyką ogólną).

Kodeksy etyczne zamiast mobilizować do czynienia dobra, chronią co najwyżej przed zachowaniami szkodliwymi. Efektem takiego generalizowania jest **koncentracja** zapisów kodeksów **na kryteriach formalnych**, ilościowych.

Kodeksy etyczne w konsekwencji prowadzą do **rozchwiania hierarchii wartości uniwersalnych**, ponieważ w różnych zawodach wartości i postulaty o charakterze moralnym podlegają innej systematyzacji. W poszczególnych zawodach obowiązują normy, których nie trzeba przestrzegać w innych (np. obowiązek zachowania tajemnicy lub gotowość do poświęcenia w imię ochrony wartości szczególnie cenionych). Normy ważne w niektórych kodeksach mogą mieć drugorzędne znaczenie w innych.

U podstaw konstrukcji kodeksów leżą **założenia o charakterze utopijnym**, wyobrażenia niemożliwe do zrealizowania. Normy w nich zawarte są szczytne, wzniosłe, ale idealne, nierealne, a więc niemożliwe do spełnienia. Budowanie takich kodeksów nie ma sensu — nie zmieniają one świata, nie wpłyną na poprawę postaw ludzi.

\*

Argumenty zarówno „za”, jak i „przeciwko” kodeksom etycznym są poważne, wiele z nich — z osobna — jest trafnych. Można jednak przyjąć, że budowanie kodeksów ma sens, pod warunkiem że nie traktuje się ich jako uniwersalnego środka zaradczącego wszelkim problemom moralnym. Kodeksy są i mogą być narzędziem pomocniczym, wspierającym naszą wrażliwość, kompetencję moralną; są i mogą być jednym ze wskaźników orientacyjnych, jednym z narzędzi upowszechniania właściwych wzorców moralnych<sup>30</sup>.

Zawodowe kodeksy etyczne mają sens przede wszystkim wówczas, gdy stają się składnikiem etosu danego zawodu bądź posiadają mocne narzędzia wymuszające jego przestrzeganie, np. w postaci odpowiednich restrykcji samorządu (korporacji) danego zawodu. Ale wówczas istnieje poważne niebezpieczeństwo rozdźwięku między oczekiwaniami „zewnętrznymi” a normami danej grupy i samousprawiedliwiania się, bagatelizowania naruszenia norm. Ważne jest, czy dana grupa ma charakter otwarty czy zamknięty. Czy pozostaje otwarta na przyjmowanie nowych członków, na zewnętrzne inspiracje, wartości. Można więc powiedzieć, że nie ma jednej, uniwersalnej odpowiedzi na pytanie o po-

---

<sup>30</sup> Interesujące uwagi o zasadności tworzenia kodeksów etycznych wypowiada także R. Wiśniewski: *Za i przeciw kodyfikacjom etycznym firm*. „Diametros” 2005, nr 6 (grudzień 2005), s. 135—139. Także <https://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/diametros/article/view/172/147> [dostęp: 26.01.2019].

trzebę, znaczenie kodeksu etycznego danego zawodu. Zależy to od wielu okoliczności, między innymi od tego, jaki charakter ma dana grupa zawodowa — zamknięty czy otwarty; czy kodeks służy realizacji jej partykularnych interesów czy potrzeb uniwersalnych (dobra wspólnego), w jaki sposób i kto go sformułował, w jakim stopniu uwzględnia dobra innych grup zawodowych/społecznych; czy jest autentyczną deklaracją przestrzegania fundamentalnych norm etycznych i dbałości o poziom moralny przedstawicieli grupy zawodowej, czy służy tylko zarządzaniu ludźmi i tworzeniu lepszego wizerunku grupy. Z tych powodów w etyce zawodowej wypracowano pewne wymogi dotyczące budowania kodeksów etycznych w sferze zawodowej, gospodarczej czy publicznej<sup>31</sup>.

### Jak budować kodeks etyczny?

Odpowiedź na to pytanie zależy od ustaleń etyki zawodowej, specyfiki grupy zawodowej, oczekiwań społecznych wobec grupy. Niemniej jednak można wskazać pewne wymogi, które muszą być spełnione, by kodeks uznać za sensowny, odzwierciedlający etos grupy, a także korzystnie wpływający na postawy ludzi.

**Charakter kodeksu i nazwa.** Kodeks może mieć **charakter ogólny lub szczegółowy**. Kodeksy ogólne adresowane są do wszystkich bądź znaczącej części organizacji czy instytucji zaangażowanych w określoną sferę działalności (np. w sferę działalności gospodarczej). Kodeksy szczegółowe w zależności od stopnia szczegółowości normują działalność jednej firmy, jednego stowarzyszenia zawodowego bądź grupy czy związku organizacji gospodarczych. Kodeksy ogólne bywają spisem reguł, jakimi powinni kierować się w swej działalności ich adresaci, zwykle noszą nazwę zasad. Przykładami takiego spisu zasad są *Caux*

---

<sup>31</sup> Najczęściej zajmują się tym przedstawiciele etyki biznesu. Ich wskazówki można jednak traktować jako odpowiednie do kodeksów etycznych dla innych grup zawodowych. Por. A. LEWICKA-STRZAŁECKA: *Etyczne standardy firm i pracowników*. Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii, 1999; B. KLIMCZAK: *Etyka gospodarcza*. Wrocław, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, 1999; M. RYBAK: *Etyka menedżera — społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004; C. PORĘBSKI: *Czy etyka się opłaca? Zagadnienia etyki biznesu*. Kraków, Znak, 1997; *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*. Red. W. GASPARI, J. DIETL. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001; W. GASPARI, A. LEWICKA-STRZAŁECKA, B. ROK, G. SZULCZEWSKI: *Rola i znaczenie programów i kodeksów etycznych*. W: *Etyka biznesu w zastosowaniach praktycznych: inicjatywy, programy, kodeksy*. Red. W. GASPARI, A. LEWICKA-STRZAŁECKA, B. ROK, G. SZULCZEWSKI. Warszawa, Przedstawicielstwo Organizacji Narodów Zjednoczonych w Polsce, 2002, s. 23—55.

*Roundtable Principles for Business*<sup>32</sup> i *A Code of Ethics on International Business for Christians, Muslims and Jews*<sup>33</sup> adresowane do wszystkich ludzi, firm, instytucji sfery biznesu. Innym ogólnym zbiorem zasad adresowanych do przedsiębiorców jest *Global Compact*, który przedstawił Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan na Światowym Forum Ekonomicznym 31 stycznia 1999 roku<sup>34</sup>. Ten zbiór zasad często znajduje odbicie w wielu kodeksach firm biznesowych, może dlatego że jest zwięzły, wskazuje 9 najważniejszych zasad wynikających z Powszechnej deklaracji praw człowieka, z zasad prawa pracy przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz z ustaleń Szczytu Ziemi, jakie zapadły w Rio de Janeiro. Kodeksy ogólne cechują się tą zaletą, że są mniejsze objętościowo, dlatego łatwiej je zapamiętać, mają charakter deklaracji adresowanej do szerszego grona (społeczność międzynarodowa, zasięg krajowy, branżowy), nie naśladują regulaminów.

Kodeksy szczegółowe dotyczą określonych zagadnień, np. polityki firmy, misji organizacji, mają często charakter wewnętrzny (nie są udostępniane na zewnątrz, tak jest np. w firmie Price Waterhouse, w Polskich Liniach Lotniczych LOT, w niektórych hotelach), funkcjonują raczej na zasadzie wewnętrznych regulaminów, a ich **nazwy mogą być różne**. Przykładem takich kodeksów są: *Kodeks etyczny Citibanku* (Citicorp), *Kodeks etyczny Towarzystwa Ubezpieczeniowego Nationale-Nederlanden* (Polska), *Kodeks etyczny Polskiego Stowarzyszenia Dealerów Volkswagen/Audi* (Polska), *Kodeks postępowania: Drogowskazy biznesu* firmy Lucent Technologies (Polska), *Zasady etycznego postępowania w Hutmen S.A.* (Polska), *Zbiór zasad postępowania w interesach* firmy Coca-Cola Beverages Polska (Polska, USA).

Wybór nazwy i charakteru kodeksu może świadczyć o intencjach twórców (po co tworzą kodeks), planowanym zasięgu kodeksu (do kogo jest adresowany), preferowanej orientacji etycznej (deontologicznej lub aksjologicznej).

**Struktura.** Kodeks ma zwykle postać następującą: wstęp (tu może być adres prezesa firmy, preambuła zawierająca opis okoliczności powstania kodeksu i jego cele); działy lub rozdziały wyróżnione ze względu na istotne zagadnienia lub grupy interesariuszy; część końcowa określająca sposób stosowania kodeksu, sankcje, możliwość nowelizacji. Uporządkowanie treści w postaci wyraźnych części oddaje sposób myślenia i wrażliwości twórców, a także wagę, jaką przywiązuje się do opracowanego kodeksu.

**Treść.** Kodeksy etyczne są zbiorem różnych wypowiedzi zawierających: opisy sytuacji i sposobów postępowania, nakazy i zakazy dotyczące pożądanых za-

<sup>32</sup> *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej. (Caux Roundtable Principles for Business)*. Tłum. J. FILEK. „Znak” 1998, nr 2 (513), s. 4–10.

<sup>33</sup> Tekst kodeksu zamieszczono jako załącznik nr 1 w W. GASPARIKI: *Kodeksy etyczne: ich struktura i treść*. „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2002, vol. 5, s. 227–239.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 227.

chowań w organizacji/firmie oraz zobowiązań wobec otoczenia, deklaracje przestrzegania wartości (dobra, praw ludzkich, korzyści i dobrobytu społecznego). Ze względu na różne motywacje oraz cele twórców, a także rodzaj prowadzonej działalności i oczekiwania społeczne, w treści kodeksów znajdziemy imperatywy techniczne, prakseologiczne, etykietalne (wszystkie służą skuteczności działania, budowaniu dobrego wizerunku) oraz moralne (chroniące podmiotowość, godność, prawa człowieka, dobrostan społeczny). Przewaga treści prakseologicznych może świadczyć o instrumentalnym traktowaniu kodeksu jako środka zarządzania ludźmi, co zresztą jest uznawane za powód tendencji do tworzenia licznych kodeksów oraz ich popularności. Z kolei duży nacisk na normy etykietalne sygnalizuje chęć budowania dobrego wizerunku i przedkładania norm obyczajowych (z zakresu dobrego wychowania) nad normy moralne. Poza tym kodeksy etyczne powinny się odnosić do kilku grup interesariuszy, to znaczy podmiotów (osób, instytucji), które wpływają na działalność firmy/organizacji, i dlatego ich interesy powinny być uwzględniane. Do interesariuszy zalicza się pracowników, właścicieli, klientów, dostawców, kooperantów, akcjonariuszy, konkurentów biznesowych, społeczności lokalne, środowisko, państwo — lista interesariuszy może być dłuższa lub krótsza, istotnym wymogiem jest to, by obejmowała wszystkich, na których działalność organizacji/firmy wpływa i wobec których ma obowiązek respektowania standardów moralnych.

Analiza treści i proporcji między poszczególnymi typami norm może wiele powiedzieć o celu kodeksu (po co go utworzono), twórcach (kto go opracował, czy organizacja jest profitowa czy społeczna), okolicznościach i czasie powstania (kiedy i z jakiego powodu postanowiono go sformułować), o stosunku do poszczególnych grup interesariuszy (czego się od nich oczekuje/wymaga, jakie są proporcje między obowiązkami a prawami, czy zachowano symetrię między oczekiwaniami organizacji/firmy wobec interesariuszy a tym, co ona im oferuje), a także o stopniu samoświadomości twórców (o tym, czy głoszone treści i deklaracje są spójne, możliwe do spełnienia, szczerze).

Kodeks powinien być zwięzły i realistyczny, napisany jasnym i zrozumiałym językiem oraz stanowić wzór odniesienia, jak również powód do dumy dla członków organizacji. To ostatnie zależy w dużej mierze od sposobu tworzenia kodeksu.

**Sposób tworzenia.** Często kodeksy są dziełem osób, które cieszą się autorytetem formalnym (płynącym z zajmowanego stanowiska czy pełnionej funkcji) oraz przypisujących sobie szczególne kompetencje poznawcze i moralne. Tak było w przypadku *Caux Roundtable Principles for Business, A Code of Ethics on International Business for Christians, Muslims and Jews* czy *Global Compact*, które powstały z inicjatywy przywódców środowisk biznesowych, religijnych, politycznych. Sformułowanie poprzedzały jednak wieloletni dialog, dyskusje z udziałem przedstawicieli świata akademickiego, działaczy gospodarczych

i państwowych. Kodeks tworzony jednoosobowo i w pośpiechu raczej nie będzie powszechnie akceptowany. Właściwym sposobem przygotowania kodeksu jest włączenie do tego procesu (dzięki konsultacjom w środowisku zawodowym, organizacyjnym) możliwie dużej liczby osób, których ten kodeks ma dotyczyć. Względy praktyczne i moralne przemawiają za tym, by nie tylko elity menedżerskie, lecz także przedstawiciele wszystkich szczebli organizacji brali aktywny udział w opracowaniu kodeksu — dopiero wtedy jest szansa, że uznają go za swój kodeks. Kodeksy opracowywane zbiorowo są bardziej otwarte na krytykę, nie powstają jedynie na pokaz, są nasycone treścią etyczną, sprzyjają podnoszeniu poziomu moralnego pracowników i sprzyjają dobrym stosunkom społecznym. Kodeksy powinny zatem powstawać w wyniku publicznej dyskusji, być przedmiotem nauczania i stać się częścią tradycji przekazywanej z pokolenia na pokolenie.

**Jak przestrzegać kodeksów?** Przestrzeganie kodeksów wymaga dyscypliny, pewnego stopnia aprobaty środowiska społecznego, a ponadto instytucjonalnego wsparcia. Niektóre kodeksy etyczne sporządzane są w sposób ułatwiający ich stosowanie. Można to robić, zamieszczając kilka pytań i odpowiedzi prezentujących wybrane przypadki związane z problemami, które zostały uregulowane w kodeksie (np. przyjmowanie upominków, udostępnianie poufnych informacji, zachowania antymonopolistyczne). W kodeksie firmy Honeywell znajdziemy taki przykład:

„Pytanie i odpowiedź dotycząca upominków

*Pytanie:* Mam zorganizować konferencję w sprawach biznesowych. Jeden z hoteli, z którym się skontaktowałem, zaoferował mi darmowy pobyt w czasie weekendu dla mojej rodziny, jeśli konferencję zorganizuję w tym hotelu. Hotel zaoferował mi [...] korzystne warunki wynajęcia pomieszczeń na konferencję, nawet gdy nie skorzystam z oferty weekendowej. Czy mogę przyjąć weekendową ofertę?

*Odpowiedź:* Nie, nie możesz. Oferta weekendowa uczyniona została, by wpłynąć na twoją decyzję w sprawie miejsca zorganizowania konferencji. Jest to jawna zachęta; jej akceptacja byłaby sprzeczna z polityką firmy<sup>35</sup>.

Innym sposobem jest pobudzanie do refleksji — w sytuacji wątpliwej należy postawić sobie pytania kontrolne:

- „— Czy to jest legalne?
- Czy to narusza politykę firmy?
- Czy to jest w zgodzie z wartościami firmy?
- Czy to jest uczciwe (*fair*) i czyste?
- Jak bym się czuł, gdybym to uczynił?
- Co pomyślałaby o tym moja rodzina?
- Co napisano by o tym w gazecie?

---

<sup>35</sup> Podajemy za W. GASPARIKI: *Kodeksy etyczne: ich struktura i treść...*

- Czy mógłbym dobrze spać po zrobieniu tego?
- Co powiedziałbym o tym moim dzieciom?”<sup>36</sup>.

Jeśli nadal ma się wątpliwości, kodeks zaleca zasięgnięcie porady przełożonego, kierownictwa, radcy prawnego bądź ludzi zajmujących się stosowaniem kodeksu (koordynator ds. stosowania kodeksu, specjalista z zakresu etyki biznesu).

Kodeksy bez sankcji zewnętrznych (odwołujące się do poczucia honoru, sumienia) uznawane są za bardziej humanistyczne niż kodeksy, które przewidują instytucjonalne zabezpieczenia przestrzegania zalecanych zasad i norm (działanie komisji czy sądów etycznych, stosowanie sankcji w postaci nagany, zwolnienia z pracy). Niektóre amerykańskie stowarzyszenia zawodowe systematycznie publikują raporty o prowadzonych postępowaniach dyscyplinarnych wobec członków, którzy nie przestrzegają kodeksów — jest to jeden z przejawów dbałości o ich przestrzeganie, świadczy również o tym, że kodeks stanowi tylko część programu etycznego. Program etyczny obejmuje kodeks (także przewodnik etyczny), szkolenia (dyskusje, seminaria) oraz komórkę etyczną (instytucja rzecznika ds. etyki, komisję etyczną).

Skuteczność kodeksów rzadko bywa badana. Przygotowanie kodeksu należy do zadań długoterminowych i skomplikowanych — jeśli w jego opracowaniu uczestniczy wielu członków organizacji/firmy, to jest szansa, że stanie się on elementem kultury organizacyjnej.

Poprzestanie na samym kodeksie (zapisanym na papierze i nieprzestrzeganym) wywołuje efekt odwrotny — zwiększa dystans między postulowanym a realizowanym zachowaniem, demoralizuje ludzi czujących niemożność działania zgodnie z głoszonymi normami. Warunkiem powodzenia programu jest odpowiednia komunikacja między kierownictwem i pracownikami (temu mają służyć szkolenia), stałe kontrolowanie jego wdrażania (rola komórki etycznej, funkcjonowanie wewnętrznego systemu ujawniania nadużyć). Dlatego posiadanie kodeksu i programu etycznego nie gwarantuje automatycznie, że standardy etyczne będą przestrzegane, o czym świadczy przypadek firmy Enron<sup>37</sup>. Zasady postępowania zawarte w obszernym kodeksie tej firmy nie miały żadnego znaczenia dla kierownictwa. Firma zbankrutowała wskutek nadużyć popełnianych przez menedżerów wysokiego szczebla, dla których osiągnięcie szybkich i wysokich zysków osobistych było ważniejsze od strategii firmy, unikania konfliktu interesów, od rzetelności sprawozdań finansowo-księgowych. Przepaść między górnolotnymi deklaracjami a rzeczywistymi praktykami okazała się tak duża, że można ją uznać za przejaw arogancji i zastraszania.

**Inne wymogi.** Wiele (większość) firm/organizacji wprowadza kodeksy bezterminowo. Często także zapomina się o dokładnym wskazaniu, kto i kiedy

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> A. LEWICKA-STRZAŁECKA: *Dlaczego zawiódł program etyczny Enronu?*. W: *Etyka biznesu „Po Enronie”*. Red. J. SÓJKA. Poznań, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, 2005, s. 63—82.

(data) kodeks przyjął, czy w zamierzeniu ma on obowiązywać bezterminowo, czy też będzie systematycznie (np. co kilka lat) lub w razie potrzeby nowelizowany, w jaki sposób będzie zmieniany (kto to robi, czy przewiduje się szerokie konsultacje). Jest to poważny błąd — świadczy o nieprzestrzeganiu wymogu rzetelności lub o fasadowości działań twórców kodeksu. Innym poważnym błędem jest brak informacji o tym, jak będzie upowszechniany. Żądanie, by wszyscy adresaci znali kodeks i przestrzegali jego zasad bez dbałości o jego upowszechnienie, może zostać uznane za przejaw hipokryzji. Z kolei traktowanie kodeksu jako dokumentu poufnego i znanego (ewentualnie) wąskiej grupie jest przejawem elitaryzmu.

### Kiedy kodeks jest nieefektywny?

1. Gdy formułuje wygórowane zasady i zawiera żądanie rygorystycznego ich przestrzegania (literalnego odczytania praw i zasad), gdy główną uwagę zwraca na działania nielegalne, zamiast wyakcentować wspólne wartości etyczne organizacji.
2. Gdy treść zasad skierowana jest do wewnątrz organizacji i ma na celu ochronę interesów ekonomicznych organizacji, a pomija odpowiedzialność organizacji wobec społeczności, klientów oraz innych interesariuszy.
3. Gdy jest oderwany od warunków kulturowych — kodeksy powinny być zgodne z ogólnoswiatowymi kartami, deklaracjami praw i obowiązków, ale jednocześnie muszą być dostosowane do warunków miejscowych. Na przykład w Japonii dawanie prezentów w handlu jest społecznie akceptowane, a w USA uznaje się to za bezprawne.
4. Gdy jest pustą deklaracją bez określenia działań służących jego wdrażaniu/przestrzeganiu — kodeks powinien być poddawany ocenie, modyfikacji, a często brakuje komisji nadzorujących jego przestrzeganie, nie ma pracownika pełniącego funkcję doradcy etycznego, brak także zasad działania w przypadku łamania norm etycznych. Nierzadko kodeksy są fasadą, służą jako narzędzie *public relations*.

### Wnioski

Etyka bez kodeksu może być zalecana ludziom już wyrobionym etycznie. Wielu ludziom, jak się okazuje, o rzeczach oczywistych należy przypominać.



Kodeksy zawodowe na pewno nie wyczerpią wszystkich możliwości rozstrzygnięcia problemów moralnych, mogą i powinny wyznaczać szczególnie ważne obowiązki związane z działaniami zawodowymi. Kodeksy powinny określać raczej minimum etyczne, którego nie wolno przekroczyć — z uwagi na to pełnią funkcję dyscyplinującą (podobnie jak moralność, mają przede wszystkim charakter prohibicyjny). Z uwagi na to w kodeksach etyki zawodowej ważne miejsce zajęłyby normy o małym i dużym stopniu konkretyzacji, normy, które mają obowiązywać bezwarunkowo<sup>38</sup>. Kodeksy nie mogą zawierać norm sprzecznych z obowiązującym prawem — to generowałyby dodatkowe konflikty społeczne i konflikty sumienia. Już samo nakazywanie łamania norm prawnych można uznać za nieetyczne. Etyka zawodowa w postaci refleksji miałaby do spełnienia inne zadanie, mianowicie zalecanie wzorów doskonałości, zachęcanie do czynów supererogacyjnych (nadobowiązkowych), tropienie nadużyć w społecznym zjawisku tworzenia kodeksów, pogłębianie analiz na poziomie metaetycznym.

---

<sup>38</sup> Interesujące uwagi o warunkowym i bezwarunkowym obowiązywaniu norm wypowiedziała I. LAZARI-PAWŁOWSKA w artykule *Problemy etyki sytuacyjnej*. W: EADEM: *Etyka. Pisma wybrane...*, s. 42—58.

## Etyka a polityka

Istnieją różne poglądy filozofów i etyków na relację między etyką i polityką (bądź moralnością a polityką<sup>1</sup>), choć można zauważyć w tych ujęciach podobne wątki. Odpowiedź na pytanie o obecność etyki w polityce oscyluje wokół dwóch kwestii: czy w refleksji o polityce stosować pojęcia i kryteria etyczne (np. dobro moralne, odpowiedzialność, sumienie, normy moralne i cnoty, kryteria oceny czynu jako moralnie wartościowego) i czy może istnieć jakaś uniwersalna etyka polityki (wskazująca jakieś minimum moralności w działaniach polityków). Odpowiedzi na te pytania wyznaczają stanowiska w sprawie ścisłego związku lub braku związku sfery moralności z polityką. Jedni postulują tu niemal tożsamość moralności i polityki; takie stanowisko bywa nazywane moralizmem bądź absolutyzmem. Inni z kolei utrzymują, że obszary moralności i polityki są na tyle odmienne, że trudno tu formułować etyczne wskazania i domagać się ich przestrzegania w działalności politycznej. To stanowisko zazwyczaj nazywane bywa separacjonizmem lub makiawelizmem (choć mogą pojawić się inne nazwy, np. realizm polityczny)<sup>2</sup>. Istnieją także próby uniknięcia stanowisk skrajnych i wypracowania stanowiska umiarkowanego, które dostrzega zarazem specyfikę polityki, jak też zasadność domagania się, by spełniała wymogi moralne.

Marek Fritzhand<sup>3</sup> wyróżnia dwa aspekty problemu: teoretyczny i normatywny, a w każdym z nich kolejne kwestie. W stanowisku teoretycznym wyodręb-

---

<sup>1</sup> W tym wypadku moralność jest pojmowana wartościująco, jako zespół norm, ocen i wzorów postępowania uznawany za słuszny, aprobowany ze względu na dobro jednostki lub wspólnoty ludzi.

<sup>2</sup> Zob. S. SOWIŃSKI: *Przywództwo polityczne jako odpowiedzialność. Kilka uwag w perspektywie etyczno-politycznej*. W: *Przywództwo — etyka — polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2018, s. 51—53.

<sup>3</sup> Zob. M. FRITZHAND: *Moralność a polityka*. W: IDEM: *Etyka. Pisma wybrane*. Wrocław—Warszawa—Kraków, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1990, s. 528—542.

nia separacjonizm oraz makiawelizm. Separacjoniści, pisze, twierdzą, że moralność i polityka stanowią odmienne dziedziny aktywności społecznej. Nie podaje jednak przykładu koncepcji separacjonistycznej. Koncepcję Machiavellego traktuje jako dalej idącą wersję separacjonizmu, ponieważ makiawelizm oznacza przeciwstawienie moralności i polityki, głosi indyferentyzm moralny w polityce. W normatywnym ujęciu problemu związku między moralnością i etyką wyróżnia tylko moralizm.

Jacek Hołówka<sup>4</sup> wymienia pięć działań moralności: etykę indywidualną, moralność seksualną, dobrowolne zobowiązania, moralność społeczną oraz etykę polityczną. W każdym z tych obszarów moralności, twierdzi, należy kierować się postawą umiaru i odnaleźć właściwy „środek” między skrajnościami (brakiem i nadmiarem). I tak np., właściwie ukształtowany charakter moralny człowieka sprawia, że unika zarówno braku zasad moralnych, jak i ślepego trzymania się norm, które nam wpojono. Podobnie postępuje przy charakteryzowaniu etyki politycznej. Ten obszar moralności dotyczy tego, w jakim stopniu ktoś gotów jest wraz z innymi dążyć do uporządkowania życia swojej wspólnoty wedle trwałych zasad. Każda moralnie wyrobiona jednostka „potrafi razem z innymi dobrowolnie przyjąć jakiś porządek prawny i moralny w oparciu o racjonalne argumenty, [...] umie dążyć do wspólnie wybranego społecznego dobra”<sup>5</sup>. Tak rozumiana etyka polityczna kwestionuje dwa przeciwstawne stanowiska: cyniczne odrzucenie zasad moralnych w polityce (przyjęcie, że polityka powinna opierać się na oszustwie i sile) albo przyjęcie postawy żądającej bezwarunkowego stosowania norm moralnych w polityce (moralizm, absolutyzm).

Z kolei Bogdan Szlachta<sup>6</sup> w sporze o związki etyki i polityki wyróżnia następujące stanowiska: moralizm, makiawelizm, autonomię polityki i moralności, istnienie związków między celami i środkami politycznymi oraz normami i wartościami moralnymi. Moralizm uznaje „prymat norm i ocen moralnych nad celami i środkami politycznymi”<sup>7</sup>. Makiawelizm oznacza pierwszeństwo interesu politycznego nad normami i wartościami moralnymi. Stanowisko przyjmujące autonomię polityki i moralności zakłada ich jakościową odmienność, ponieważ „przedmiotem pierwszej są stosunki pomiędzy takimi organizacjami społecznymi, jak państwa i narody, a drugiej stosunki pomiędzy poszczególnymi ludźmi”<sup>8</sup>. W nawiasie postawę tę nazywa „amoralizmem” i objaśnia, że działania polityczne poddawane są tutaj ocenie moralnej tylko wtedy, gdy wkraczają w sferę etyki. Wówczas jednak wierność normom nakazuje nieangażowanie się w po-

<sup>4</sup> Zob. J. HOŁÓWKA: *Etyka w działaniu*. Warszawa, Prószyński i S-ka, 2001.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>6</sup> Zob. B. SZLACHTA: *Etyka polityczna*. W: J. BARTYZEL, B. SZLACHTA, A. WIELOMSKI: *Encyklopedia polityczna*. T. 1: *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*. Radom, POLWEN Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, 2007, s. 71–75.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>8</sup> Ibidem.

litykę, tak jak w klerkizmie Julienu Bendy. Stanowisko przyjmujące więź celów, środków politycznych i norm moralnych utożsamia (w nawisie) z realizmem politycznym i objaśnia w ten sposób, że „każda działalność polityczna winna być oceniana pod kątem jej znaczenia moralnego, choć zarazem abstrakcyjne normy moralne mogą podlegać ocenie z punktu widzenia skuteczności politycznej, np. negacja zasad moralnych jest uzasadniona, a nawet konieczna w sytuacjach szczególnych, usprawiedliwiających wybór tzw. mniejszego zła”<sup>9</sup>.

Niezależnie od klasyfikacji stanowisk, gdy dochodzi do prezentacji najważniejszych koncepcji, wówczas najczęściej wymieniane są propozycje Platona, Arystotelesa, Niccolò Machiavellego, Maxa Webera. Przyjmuje się, że dawniej, w czasach przednowożytnych, dominowało przekonanie o jedności etyki i polityki, a nawet o niezbędności podporządkowania polityki moralności. Natomiast poczynając od Machiavellego głosi się odrębność, czy też autonomię obu sfer, ponieważ polityka i moralność kierują się różnymi kryteriami. Moralność kieruje się zasadami dobra, a polityka — skuteczności. W okresie tym (po Machiavellim) upowszechnia się również pogląd, że polityka jest w swej istocie niemoralna, a wiązanie polityki z moralnością grozi poważnymi niebezpieczeństwami, łącznie z narzucaniem obywatelom jednej koncepcji moralnej<sup>10</sup>. Współcześnie z jednej strony dominują stanowiska uznające obecność etyki w polityce, lecz kwestionujące jedność etyki i polityki, choć nadal znajdziemy zwolenników poglądu o jedności polityki i moralności<sup>11</sup>. Z drugiej strony wielu, a być może większość, ludzi z żalem stwierdza, że faktycznie uprawiana polityka nie jest moralna<sup>12</sup> (o czym mają świadczyć codzienne doniesienia mediów o nagannym zachowaniu polityków), i oczekuje, wręcz domaga się moralnej polityki.

Oczywiście, niemoralne zachowania polityków są godne potępienia, ale wysnuwa się z niego błędny wniosek, że polityka jest niemoralna, pozbawiona wszelkiego aksjologicznego wymiaru. Dla niektórych jest to powód do odrzuce-

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Przykładem może być wypowiedź M. Szyszkowskiej. Zob. M. SZYSZKOWSKA: *Wprowadzenie*. W: *Polityka a moralność*. Red. M. SZYSZKOWSKA, T. KOZŁOWSKI. Warszawa, Liber, 2001, s. 9—10. O konfliktowym charakterze związków polityki i etyki patrz również: T. CZAKON: *Etyka i polityka. Między moralizatorstwem a nihilizmem*. W: *Etyka i polityka*. Red. D. PROBUCKA. Kraków, Oficyna Wydawnicza Impuls, 2005, s. 93—97; J.A. MAJCHEREK: *Demokracja, przygodność, relatywizm*. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, 2007; IDEM: *Hipertrofia moralności jako zagrożenie dla demokracji*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MILUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012.

<sup>11</sup> Pogląd taki głoszą: M.A. KRĄPIEC: *O ludzką politykę*. Katowice, Wydawnictwo Tolek, 1993; IDEM: *Ludzka wolność i jej granice*. Warszawa, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 1997; S. KOWALCZYK: *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*. Lublin, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 1994.

<sup>12</sup> Zob. S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia w swej pracy*. Słupsk, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2000, s. 127—132. Autor przypomina pogląd, że moralność nie jest obojętna dla polityki; moralność stanowi spoiwo, dzięki któremu istnieje *consensus* dotyczący podstawowych wartości.

nia polityki, z kolei dla innych — argument przemawiający za koniecznością realistycznego ujęcia polityki kierującej się także innymi zasadami niż zasady moralne. Źródłem obu typów stanowisk jest utożsamianie polityki z działaniami zawodowych polityków, w konsekwencji utożsamianie etyki polityków z etyką polityki oraz niezauważanie złożoności (także konfliktowości) aksjologicznych podstaw funkcjonowania polityki. Skutkuje to skłonnością do budowania etyki polityki jako etyki polityków. Efektem takiego podejścia jest zjawisko upowszechniania się kodeksów etycznych polityków. Poniżej prezentujemy najważniejsze stanowiska i poglądy dotyczące relacji między etyką (normatywną teorią moralności) a polityką (szeroko pojętą sferą sprawowania władzy w państwie).

### Jedność etyki i polityki (Platon, Arystoteles, Cynceron)

W starożytnej filozofii dominowało przekonanie o jedności etyki i polityki. Wyróżnia się w nim zazwyczaj dwa podejścia symbolizowane filozofią Platona i Arystotelesa wskazujące na prymat bądź etyki, bądź polityki. Warto również pamiętać o Cynceronie przenoszącym problem na nieco inny poziom jednoczący obie sfery — prawo natury.

W swojej koncepcji polityki **Platon** wychodzi z założenia odpowiedniości zachowań moralnych jednostki oraz instytucji państwa. Cnoty moralne człowieka rozpatrywane są w kontekście funkcjonowania państwa, a doskonałość państwa zależy od doskonałości człowieka. Dla Platona rozwój moralny człowieka jest możliwy tylko wraz z jego rozwojem politycznym. Platon przyjmuje, że państwo, tak jak i człowiek, ma do spełnienia obiektywny cel (dobro, sprawiedliwość). Kreśląc wizję doskonałego państwa, sięga do analogii do doskonałego człowieka. Wyróżnia kolejno: mądrość, męstwo, umiarkowanie i sprawiedliwość. Cechy te są jednocześnie (pożądanymi) cnotami człowieka. W ten sposób zachodzi analogia między doskonałością moralną człowieka i doskonałością państwa. Ważnym składnikiem charakterystyki owej doskonałości są rozważania dotyczące władców takiego państwa. To oni są zwornikami obu konstrukcji, jednoczą aspekt polityczny (realistyczny) i etyczny (dotyczący tego, co doskonałe). Następuje utożsamienie bycia władcą i filozofem. Tylko filozof może dotrzeć do tego, co boskie, absolutne, co jest najwyższym dobrem. Naśladując to, potrafi najpierw ukształtować samego siebie, aby potem móc rządzić państwem, poświęcić się (w sensie: ofiarować się) rządzeniu państwem, bo dla filozofa są bardziej atrakcyjne zajęcia niż rządzenie. Koncepcja opiera się na założeniu pierwotności etyki przed polityką, ponieważ punktem wyjścia jest przyjęcie

istnienia pewnej doskonałej rzeczywistości, a następnie poszukiwanie mniej doskonałej rzeczywistości pozwalającej jednak osiągnąć doskonałość. Tą rzeczywistością jest polityka jako realizacja doskonałego dobra.

Koncepcja Platona wywoływała różne reakcje, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Stała się źródłem inspiracji dla wielu utopistów (np. Tomasz Morus), ale podniesiono też wobec niej zarzuty o totalitaryzm<sup>13</sup>, fundamentalizm. Jednocześnie pojawiają się sprzeczności wobec takiego zarzutu. obrońcy Platona twierdzą, że nie można współczesnych pojęć odnosić do przeszłości.

Nieco inną wersję stanowiska absolutystycznego głosił **Arystoteles**. Człowiek jest istotą społeczną, co sprawia, że nie potrafi żyć w samotności. Tylko w państwie człowiek może realizować swoje etyczne zadania. W państwie, w otoczeniu praw i instytucji dokonuje się pełnia ludzkiego życia. Państwo sprawia, że człowiek może pozbyć się egoistycznych potrzeb i żyć według dobrych oraz obiektywnych zasad. Zdaniem Arystotelesa, to, co dziś wiążemy ze sferą etyki, może rozgrywać się jedynie w przestrzeni państwowej. W efekcie to polityka, a nie etyka zajmuje się najwyższym dobrem człowieka. Polityka zorientowana na dobro całej wspólnoty jest wiedzą fundamentalną. Pogląd ten wyraził dobitnie w następującym fragmencie: „Skoro zamierzamy mówić o problemach etycznych, należy najpierw zastanowić się, jakiej [nauki] częścią jest moralność. Krótko mówiąc, wydaje się ona częścią nie innej nauki, jak tylko polityki. W polityce bowiem nie może niczego dokonać ten, kto nie posiada określonej cechy, tzn. kto nie jest moralnie wartościowy. A być człowiekiem moralnie wartościowym, to znaczy: posiadać cnoty. Wobec tego, jeżeli ktoś zamierza czynnie uczestniczyć w życiu politycznym, musi być moralnie wartościowym człowiekiem. Rozważania nad moralnością są zatem, jak się wydaje, częścią i punktem wyjścia nauki o państwie i w ogóle sądzę, że słusznie nazywa się te rozważania politycznymi, a nie etycznymi”<sup>14</sup>.

W filozofii Arystotelesa państwo staje się horyzontem określającym wartości człowieka. „Tak to bowiem bywa, że ci, którzy posiadają najlepszy w swoich warunkach ustrój, prowadzą zazwyczaj najszcześniejszy tryb życia, jeśli tylko nie zajdzie coś nieprzewidzianego”<sup>15</sup>.

Z kolei **Cyzeron**, charakteryzując relację etyki i polityki, odwołuje się do koncepcji jedyne prawa obowiązującego wszystkie istoty, prawa, które możemy zinterpretować jako wszechogarniające prawo moralne, będące ponad wszystkimi innymi sferami ludzkiego życia. „Jest zaiste prawdziwe prawo, prawo rzetelnego rozumu, zgodne z naturą, zasiane do umysłów wszystkich ludzi,

<sup>13</sup> Zob. K.R. POPPER: *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*. T. 1. Tłum. A. CHMIELEWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993.

<sup>14</sup> ARYSTOTELES: *Etyka wielka*. Tłum. W. WRÓBLEWSKI. W: ARYSTOTELES: *Dzieła wszystkie*. T. 5. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1996, s. 309.

<sup>15</sup> ARYSTOTELES: *Polityka*. Tłum. L. PIOTROWICZ. W: ARYSTOTELES: *Dzieła wszystkie*. T. 6. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001, s. 183.

niezmienne i wieczne, które nakazuje, wzywa nas do wypełniania powinności, zakazując, odstrasza od występków: którego jednak nakazy i zakazy oddziałują tylko na ludzi dobrych, nie wzrusza natomiast ludzi złych. Prawo to nie może być odmienione przez inne ani uchylone w jakiejś swej części, ani zniesione całkowicie. Nie może zwolnić nas od niego senat ani lud<sup>16</sup>.

Ważnym (może najważniejszym?) elementem rozważań Cyncerona o relacji między etyką i polityką jest jego pojmowanie cnoty. Cnota etyczna ma swój bezpośredni wymiar polityczny, ponieważ oprócz wiedzy teoretycznej wiąże się z praktyczną działalnością. Zdaniem Cyncerona, najwznioślejszą formą praktycznego zastosowania cnoty jest działalność publiczna. Politycy, przyswoiwszy teoretyczną wiedzę, utrwalają ją w obyczajach i przekładają na prawa w państwie. Politycy praktykujący cnoty mają większy wpływ na wspólnotę niż filozofowie podejmujący kwestie etyczne tylko teoretycznie.

Cynceron nakłada szczególną odpowiedzialność na polityków, zaznaczając, że powinni być przykładem dla obywateli, i ostrzega, że zanik obyczajów wśród polityków spowoduje taki sam zanik w całej wspólnotie. Charakteryzując najdoskonalszych polityków, Cynceron podkreśla ich mądrość, a zarazem moralną doskonałość.

Zdaniem Cyncerona, najważniejszą z cnot jest sprawiedliwość, wśród innych wartości charakteryzujących działalność publiczną wymienia: rozważny sposób myślenia, dobre usposobienie pobudzające dobre poczynania, rzetelność, sumienność, dzielność, unikanie wykroczeń i pochlebców, łagodność. Bez przestrzegania podstawowych wartości nie jest możliwe sprawne i dobre zajmowanie się polityką.

## Makiawelizm/separacjonizm (Tukidydes, Machiavelli)

W dyskusjach dotyczących związków między etyką i polityką pojawia się pojęcie makiawelizmu, którego treść jest zróżnicowana. Dla jednych oznacza prymat polityki nad moralnością<sup>17</sup>, dla innych autonomię obu bądź ich separację<sup>18</sup>. Stąd też używana jest nazwa separacjonizm. Za twórcę separacjonizmu uznaje się Niccolò Machiavellego, co raczej nie jest prawdą, ponieważ separa-

<sup>16</sup> M.T. CICERO: *O państwie*. W: IDEM: *Pisma filozoficzne*. T. 2. Tłum. W. KORNATOWSKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1960, s. 133.

<sup>17</sup> Zob. B. SZLACHTA: *Etyka polityczna...*

<sup>18</sup> Przykładowo — A. RIKLIN: *Niccolò Machiavellego nauka o rządzeniu*. Tłum. H. OLSZEWSKI. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2000.

cjonizm pojmowany jako koncepcja oddzielająca politykę od moralności istniał od dawna, z pewnością już w starożytności. Pierwszym myślicielem, który wyraźnie zauważył odmienną moralność od polityki, był Tukidydes. **Tukidydes**<sup>19</sup> zauważa odmienną sytuację etycznych w relacjach między państwami i wewnątrz nich. O ile w relacjach między państwami każde musi liczyć na siebie i nie obowiązują żadne reguły (w szczególności sprawiedliwość) oprócz siły, o tyle wewnątrz państw sprawiedliwość ma znaczenie. Problem ten ujmuje, przedstawiając relacje między Atenami a wyspą Melos (dotyczy wydarzeń z 416 roku p.n.e.). Przedstawiciele Aten w rokowaniach z Melijczykami twierdzą: „Przecież jak wy, tak i my wiemy doskonale, że rozstrzygnięcia dotyczące sprawiedliwości w ludzkich stosunkach mają miejsce jedynie wtedy, gdy jednokowy przymus po obydwu stronach może ją zabezpieczyć; jeżeli zaś jedna ze stron jest silniejsza, osiąga to, co chce, a słabsza ustępuje”<sup>20</sup>. Ateńczycy, strzegąc swej imperialnej pozycji, twierdzą, że nie mogą postąpić inaczej, bo wówczas przestaliby być tym, kim są. Natomiast Melijczycy odwoływali się do zasad sprawiedliwości. Jednocześnie Tukidydes zauważa znaczenie norm moralnych wewnątrz państw. Poszukując przyczyn upadku Aten, zwraca uwagę na upadek moralny ich obywateli i polityków. Włodzimierz Julian Korab-Karpowicz prezentując stanowisko Tukidydesa w tej sprawie, pisze: „Jakość życia politycznego oraz osiągnięcia materialne danego państwa, które są wynikiem określonej polityki, nie zależą wyłącznie od rozwiązań instytucjonalnych, ale także od wartości moralnych, które wytworzone są w danym społeczeństwie. Społeczeństwa można podzielić hierarchicznie od najbardziej cywilizowanych, opartych na cnocie, do najbardziej upadłych, zdegradowanych wadami rozdartych konfliktami”<sup>21</sup>.

Powszechnie jednak to **Niccolò Machiavelli** uznawany jest za twórcę separacjonizmu bądź (bo i taka nazwa jest używana) realizmu politycznego, za myśliciela, który dokonał rozdzielenia etyki i polityki. Niemniej jednak rozdzielenie etyki i polityki nie oznacza rezygnacji z racji etycznych, choć w najczęstszych interpretacjach zwraca się uwagę na ten wątek. Zgodnie z tą interpretacją to Machiavelli wyraża przekonanie o dominacji racji państwa nad racjami etycznymi. Podkreśla się jego pogląd, że dla dobra państwa książę może podjąć każde działanie, zarówno to uznane za dobre, jak i za złe. Zwykle za przejaw separacjonizmu Machiavellego uznaje się następującą wypowiedź: „Trzeba to zrozumieć: książę, a zwłaszcza książę na świeżym tronie, nie może przestrzegać tych wszystkich reguł, których zachowywanie obowiązuje ludzi uczciwych, częstoć w obronie swego państwa bywa on zmuszony działać wbrew przyjętym na

<sup>19</sup> TUKIDYDES: *Wojna peloponeska*, ks. 5. Tłum. K. KUMANIECKI. Warszawa, Czytelnik, 1988.

<sup>20</sup> Ibidem, ks. 5 (5.89).

<sup>21</sup> J.W. KORAB-KARPOWICZ: *Historia filozofii politycznej. Od Tukidydesa do Locke'a*. Kęty, Wydawnictwo Marek Derewiecki, 2010, s. 34.



się zobowiązaniom, wbrew miłości bliźniego, wbrew poczuciu ludzkości, wbrew religii”<sup>22</sup>. Jednocześnie, jak zauważył Alois Riklin<sup>23</sup>, w koncepcji Machiavellego daje się wyróżnić kilka rodzajów etyki: etykę polityczną zorientowaną na rezultat, zorientowaną instytucjonalnie, orientowaną osobowo<sup>24</sup>. Warto pamiętać, że etyczny charakter ma jego wezwanie, zawarte w ostatniej księdze *Księcia*, do oswobodzenia Włoch od barbarzyńców.

## Stanowisko Maxa Webera

Max Weber jest myślicielem, który w dużym stopniu wyznacza współczesny sposób pojmowania relacji między etyką a polityką. Wykład *Polityka jako zawód i powołanie* wygłoszony w 1919 roku w Monachium stanowi kwintesencję rozważań Webera o istocie polityki, sposobów jej uprawiania i miejsca etyki w działalności politycznej.

Istotą poglądu Webera na związek między etyką i polityką jest wyróżnienie dwóch etyk:

- etyki odpowiedzialności,
- etyki przekonań.

Weber definiuje politykę jako dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na władzę. Polityka, twierdzi, jest sferą siły i przemocy, będącej wprawdzie nie jedynym, lecz specyficznym środkiem działania państwa. Władza rozumiana jest jako środek służący osiągnięciu celów, zarówno o charakterze idealnym (dobro państwa), jak i o charakterze egoistycznym (ukierunkowanych na własne korzyści). Władza może również stanowić dobro samo w sobie, dając politykowi poczucie satysfakcji i prestiżu.

Weber wskazuje dwa typy uprawiania polityki. Pierwszy ma charakter okazjonalny, dotyczy każdego obywatela, który bierze udział w głosowaniu lub wypowiada się w kwestiach publicznych. Drugi — to zawodowy sposób uprawiania polityki. Wiąże się z pobieraniem korzyści finansowych za udział w życiu politycznym. Polityka staje się wówczas źródłem zatrudnienia.

W odniesieniu do zawodowego sposobu uprawiania polityki Weber zauważa dwa podejścia: albo **życie dla polityki**, albo **życie z polityki**. Wiąże się to z ideowym lub utylitarnym traktowaniem działalności publicznej. Zdaniem Webera, „dla kogoś, kto żyje »dla« polityki, stanowi ona w sensie wewnętrznym »całe

---

<sup>22</sup> N. MACHIAVELLI: *Książę* (ks. 18). W: IDEM: *Książę. Rozważania*. Tłum. W. RZYMOWSKI. Warszawa, Unia Wydawnicza „Verum”, 2005, s. 101.

<sup>23</sup> A. RIKLIN: *Niccoló Machiavelli...*

<sup>24</sup> Zob. ibidem, s. 57–107.

jego życie«. [...] »Z« polityki jako zawodu żyje ten, kto usiłuje uczynić z niej stałe źródło dochodu — »dla« polityki ten, kto tego nie robi»<sup>25</sup>.

Według Webera, życie „dla” polityki we współczesnym (początek XX wieku) świecie jest możliwe jedynie w sytuacji niezależności finansowej polityka. Tylko wtedy może oddać się działalności politycznej traktowanej jako działanie na rzecz wspólnego dobra.

Weber przedstawia listę cech pozwalających politykowi na najlepsze wypełnianie powierzonych zadań. Są to: namiętność, poczucie odpowiedzialności i wycucie w ocenie. Wydaje się, że jedną z ważniejszych cech jest namiętność, bo oznacza ona oddanie się w pełni, z pasją publicznej działalności i pozwala na prawdziwe zaangażowanie się w politykę, ze szczególnym poczuciem odpowiedzialności za sprawy, którymi się zajmuje.

Zajmowanie się polityką wiąże się nieodłącznie, przypomina Weber, ze stosowaniem przemocy. W polityce obowiązuje pragmatyka władzy i dominacja racji stanu. W związku z tym działalność publiczna skazana jest na ciągłe sprzeniewierzenie się zasadom opartym na etyce chrześcijańskiej.

Analizując tę sytuację, zwraca uwagę na fakt, że środki używane w polityce są specyficzne i wyjątkowe, dlatego nie można mówić o jednej etyce absolutnej obowiązującej we wszystkich sferach ludzkiego życia. Polityka, jako specyficzny rodzaj aktywności, wymaga innych zasad działania, są to także zasady etyczne, jednak swoiste. W tym kontekście Weber wyróżnia etykę przekonań i etykę odpowiedzialności. Są one autonomiczne, niezależne od siebie, lecz jednocześnie wzajemnie powiązane. Etyka przekonań wiąże się z przestrzeganiem bezwzględnych nakazów moralności religijnej. Etyka przekonań odrzuca wszelkie niemoralne środki służące działaniu politycznemu. Jest ufundowana na etyce chrześcijańskiej. Etyka odpowiedzialności ukierunkowana jest na skuteczność działania. Bierze pod uwagę ludzkie niedoskonałości i wady, ale zobowiązuje do pełnej odpowiedzialności za skutki działań. Zwraca się w stronę pragmatyzmu i nastawiona jest przede wszystkim na efekt końcowy.

W świetle tego rozróżnienia politykiem z powołania jest osoba, która zdaje sobie sprawę z dualizmu sfery polityki, potrafi zaakceptować paradoksy działalności politycznej, wymagającej czasem użycia niemoralnych środków w celu osiągnięcia pożądanego, dobrego dla wspólnoty rezultatu. Taki polityk bierze na siebie odpowiedzialność za efekt swoich działań, także tych, które nie były jego zamiarem, oraz tych, których nie mógł przewidzieć.

Rozróżnienie na etykę przekonań i odpowiedzialności jest dla Webera ważne, choć nie traktuje ich opozycyjnie. Trudno wyobrazić sobie polityka, który nie bierze pod uwagę konsekwencji swoich działań, to znaczy, który nie kieruje się odpowiedzialnością. Lecz to nie znaczy, że nie powinien uwzględniać rów-

---

<sup>25</sup> M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Tłum. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, 1998, s. 56.

niez zasad. Czasem powinien i musi trwać przy swoich zasadach bez względu na skutki. Dlatego Weber tak podsumowuje swój wykład: „W tym sensie etyka przekonań i etyka odpowiedzialności nie są absolutnym przeciwieństwem, lecz uzupełniają się, razem dopiero tworząc prawdziwego polityka, który może mieć »powołanie do polityki«”<sup>26</sup>. Tak więc ze względu na odróżnianie dwóch typów uprawiania polityki i dwóch etyk stanowisko Webera mieści się w separacjonizmie, ale silny nacisk na związanie etyki odpowiedzialności z etyką przekonań pozwala go traktować zarazem jako przedstawiciela absolutyzmu w wersji umiarkowanej.

### Współczesne dyskusje o związkach etyki (moralności) i polityki

Współcześnie, podobnie jak wcześniej, stanowiska określające relacje między etyką (moralnością) a polityką są zróżnicowane. Sądzimy, że pojęcia absolutyzmu, moralizmu czy separacjonizmu nie oddają specyfiki stanowisk głoszonych dzisiaj, ponieważ znajdziemy w nich także inne wątki.

**Stanisław Mocek**<sup>27</sup> wyróżnia: makiawelizm, pragmatyzm polityczny, chrześcijańską moralność polityczną, fundamentalizm oraz działania polityczne bez przemocy. Ujęcie tych problemów jest bardzo standardowe, w każdym w jakimś stopniu powraca do dyskusji z jednej strony o stanowiskach separujących moralność i politykę, a z drugiej strony wiążących politykę z przestrzeganiem zasad moralnych. W konkluzji do rozdziału pierwszego omawiającego relacje między moralnością i polityką stwierdza istnienie dwóch orientacji: deklarujących neutralność polityki i moralności oraz podkreślających podstawowe znaczenie czynnika moralnego w polityce. Do pierwszej grupy zalicza: makiawelizm i jego konsekwencje, czyli separacjonizm, cynizm, pragmatyzm. Do drugiego nurtu zalicza: chrześcijańską moralność polityczną, fundamentalizm oraz walkę bez stosowania przemocy. Nurtom tym nadaje nazwy: działania polityczne według wartości oraz działania polityczne według interesu. W pierwszej orientacji ważne są wartości, cele, intencje uznane za podstawowe. W nurcie drugim znaczące są efekty, a nie intencje.

Przedmiotem zainteresowania omawianego autora jest poszukiwanie **fundamentów moralnych ładu społecznego w demokracji**. Najpierw sygnalizuje istnienie dwóch podstawowych sposobów pojmowania demokracji, w których —

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Zob. S. MOCEK: *Moralne podstawy życia politycznego*. Warszawa, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 1997.

w odmienny sposób — są obecne problemy moralne. Następnie charakteryzuje kilka wartości doniosłych w demokracji. Jeśli chodzi o kwestię sposobów pojmowania demokracji, to, po pierwsze, pisze o ujęciu „technicystycznym”. W tym ujęciu demokracja pojmowana jest jako technika sprawowania władzy. Tak rozumiana demokracja nie potrzebuje żadnych innych zasad i reguł od tych, które ujmują ją właśnie jako metodę sprawowania władzy. Dla objaśnienia cytuje wypowiedź Thurmana Arnolda<sup>28</sup>: „Demokracja jest to nazwa pewnego typu organizacji kontrolowanej przez wyborców”<sup>29</sup>. W drugim ujęciu demokracja traktowana jest jako zjawisko kulturowe, „wypływające z zasad poszanowania ludzkiej wolności i godności”<sup>30</sup>. Tak pojmowana demokracja wyrasta poza procedury oraz instytucje, wiążąc się z obecnością i przestrzeganiem wartości uznanych za demokratyczne. Jakie to są wartości? W tekście omawianego autora nie jest to jasne. Najpierw, odwołując się do Stefana Wilkanowicza<sup>31</sup>, pisze, że jest to podstawowa wiedza o społeczeństwie, znajomość procedur parlamentarnych, upowszechnienie postaw prospołecznych i działań dla dobra wspólnego. Dalej, nie powołując się już na Wilkanowicza, pisze, że jednym z wyznaczników wartości demokratycznych jest zasada pluralizmu, „czyli funkcjonowania obok siebie i rywalizacji różnego typu orientacji, idei, koncepcji”<sup>32</sup>. Następnie dodaje, że jest to możliwe w sytuacji zgody co do systemu zasad ogólnych, istnienia pewnych warunków brzegowych zgody. Dalej przechodzi do wymienienia i komentowania problemu podstaw moralnych demokracji oraz podstawowych wartości demokratycznych. W tej części pisze o: idei dobra wspólnego w demokracji, politycznej moralności demokracji, o etyce kapitalizmu, obywatelskim wzorze moralnym w ustroju demokratycznym, problemie legitymizacji w ustrojach totalitarnych oraz w demokracji. Przy prezentacji obywatelskiego wzoru demokracji przywołuje pomysły Marii Ossowskiej o wzorze osobowym demokracji.

Z kolei **Edward Modzelewski**<sup>33</sup> stawia szczególnie interesujące nas pytanie o sensowność jakiejś szczególnej etyki polityków. Jego odpowiedzi są jednak niejednoznaczne. Odwołując się do autorytetów, Andrzeja Zolla oraz — jak podkreśla — Antoniego Sieniawskiego, stawia następujące pytania:

— Czy zawód polityka jest na tyle szczególny, że usprawiedliwia stosowanie jakichś szczególnych norm moralnych, innych od tych obowiązujących pozostałych ludzi? Odwołując się do A. Zolla, twierdzi, że nie ma takich norm.

<sup>28</sup> T. ARNOLD: *The Folklore of Capitalism*. New Haven 1937, s. 40. Cyt. za: J.H. HALLOWELL: *Moralne podstawy demokracji*. Tłum. J. MARCINKOWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993, s. 25.

<sup>29</sup> S. MOCEK: *Moralne podstawy życia politycznego...*, s. 145.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Zob. S. WILKANOWICZ: *Dekalog demokracji. Po chrześcijańsku rozumianej*. „Znak” 1992, nr 4, s. 18.

<sup>32</sup> S. MOCEK: *Moralne podstawy życia politycznego...*, s. 146.

<sup>33</sup> Zob. E. MODZELEWSKI: *Etyka a polityka*. Warszawa, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2006.

Andrzej Zoll pisze tak: „Nie ma żadnych specjalnych norm, które obowiązywałyby polityków, nie obowiązując innych ludzi, czy też zachowań, które byłyby usprawiedliwione w przypadku polityków, a naganne w przypadku zwykłych obywateli”<sup>34</sup>.

- Na czym polega wyjątkowość moralnego położenia polityków? Karol Modzelewski znów odpowiada na to pytanie, odwołując się do wypowiedzi A. Zolla, który pisze: „Fałszywe przekonanie o wyjątkowości moralnego położenia polityków bierze się ze specyfiki sytuacji, jakim muszą stawić czoła. Działania polityczne często uwikłane są w nierozwiązywalny konflikt wartości, a mąż stanu musi podjąć decyzję, które dobra mają zostać poświęcone dla ochrony dóbr wyższych”<sup>35</sup>.

Dalej, jakby nie pamiętając o tych dylematach, stwierdza, że kiepska jest kondycja moralna polityków, a jej źródłem są osobiste cechy polityków i kandydatów na polityków. Do tych cech zalicza brak odpowiednich cnót moralnych, brak kompetencji, kierowanie się interesami oraz specyficzne (patologiczne?) cechy osobowości.

Bardziej jednoznaczne wnioski formułuje **Sebastian Paczos**<sup>36</sup>. Zdaniem autora, są dwa typy moralności politycznej, dwa style uprawiania polityki: idealizm i realizm polityczny. Być może te pojęcia są odpowiednikiem absolutyzmu/moralizmu i separacjonizmu/relatywizmu? Oba pojęcia charakteryzuje, wprowadzając kolejne dookreślenia. Wydaje się jednak, że kwintesencją jest następujące zdanie: „Spór między idealizmem a realizmem jest równoznaczny ze sporem między zasadami a skutecznością albo między moralnością a amoralnością. Jest to spór między dwoma typami moralności politycznej. Pierwszy model opiera się na abstrakcyjnie sformułowanych uniwersalnych zasadach moralnych, drugi zaś odnosi te zasady do moralnych wymagań konkretnego politycznego działania, a ich wartość ocenia z punktu widzenia roztropnego osądu politycznych konsekwencji, do jakich te działania mogą doprowadzić”<sup>37</sup>. Sądzi, że tak pojmowana moralność polityczna znajduje wyraz zarówno w regułach rywalizacji o władzę, jak i w treści polityki, ponieważ polityka jest podejmowaniem działań zmierzających do realizacji dobra wspólnego, działań często realizowanych w sytuacjach konfliktowych, „co zmusza do poszukiwania nie tyle prawdy, co *consensu*”<sup>38</sup>. Dalej przywołuje między innymi Maxa Webera podział na etykę zasad i etykę odpowiedzialności, stwierdza, że także etyka odpowiedzialno-

---

<sup>34</sup> A. ZOLL: *Polityka a normy moralne*. W: *Cnoty polityczne — dawniej i obecnie. Moralne źródła polityki*. Red. R. PIEKARSKI. Gdańsk, Gdańskie Towarzystwo Naukowe, 1997, s. 135. Cyt. za: E. MODZELEWSKI: *Etyka a polityka...*, s. 87.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Zob. S. PACZOS: *Idealizm i realizm polityczny — dwa typy moralności politycznej*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań. Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 67—76.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 69.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 71.

ści nie jest zaprzeczeniem przestrzegania nakazów moralności w polityce. Takie rozstrzygnięcie można uznać za próbę sformułowania stanowiska pośredniego, umiarkowanego, między idealizmem i realizmem.

**Barbara Markiewicz** zwraca uwagę na inne aspekty prezentowanego problemu<sup>39</sup>. Za M. Weberem rozważa, co to znaczy być zawodowym politykiem, ale ważne jest, że rozróżnia administrujących urzędników oraz polityków zajmujących się kierowaniem. Urzędnicy powinni być bezstronni, natomiast zasada ta nie dotyczy polityków zajmujących się kierowaniem. Podczas analizy kodeksów etycznych pracowników samorządowych i radnych trzeba zwracać uwagę na to, czy w tych kodeksach jest informacja, kogo dotyczy, czy odróżniają one te dwa typy osób zaangażowanych w politykę? W konsekwencji trzeba także pamiętać o innym (przynajmniej w jakimś stopniu) zakresie cnót i odpowiedzialności urzędników oraz polityków. Barbara Markiewicz za Weberem przypomina, że urzędnik powinien kierować się honorem urzędnika, a polityk zajmujący się kierowaniem — odpowiedzialnością. Poza tym, zdaniem autorki, zawodowy polityk powinien cechować się umiejętnościami oraz wiedzą. Trudno jednoznacznie powiedzieć, co dla B. Markiewicz oznaczają umiejętności, ponieważ większość miejsca poświęconego temu problemowi przeznacza na informacje o różnych sposobach pojmowania *techné*. Wiedząc o tym, można powiedzieć, że dla Markiewicz umiejętności (polityczne) oznaczają doświadczenie wyrastające z praktykowania, wiedzę o tym, jak coś się robi. „Odnosząc to do polityki, można uznać, iż taka wiedza obejmować będzie głównie znajomość taktycznej strony działań politycznych, takich jak umiejętność określenia własnej pozycji w zmieniających się sytuacjach, stosowny do tego wybór sojuszników, a przede wszystkim trafny dobór metod i środków działania”<sup>40</sup>. Za wiedzę niezbędną politykom Markiewicz uznaje wiedzę dotyczącą dobra wspólnego. I dodaje, że o ile umiejętności łączą się z wiedzą o charakterze taktycznym, o tyle ta wiedza ma charakter strategiczny. „Dotyczy przede wszystkim celów, i to nie tych doraźnych, którymi polityk posługuje się w rozgrywkach bieżących, lecz celów ogólnych, określonych w kategoriach wartości, pośród których najwyższą powinno być właśnie dobro wspólne”<sup>41</sup>.

Pod koniec wypowiedzi Markiewicz dochodzi do wniosku, że zawód polityka (a więc tego, kto żyje „z” i „dla” polityki) jest zawodem wysokiego ryzyka, ponieważ wymaga połączenia wielu umiejętności, wiedzy oraz etosu, to znaczy dobrych obyczajów, dobrych nawyków. Etos jest ważniejszy od osobistych cech polityka. „Być może uznanie, iż są to ramy »dobrych obyczajów« czy »dobrych

<sup>39</sup> Zob. B. MARKIEWICZ: *Co to znaczy być politykiem zawodowym?*. W: *Etyka i polityka*. Red. E.M. MARCINIĄK, T. MOŁDAWA, K. WOJTASZCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 23—31.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 28.

przywyczażeń« [...], zabrzmiał dość banalnie, jednak to właśnie przekształcony w nawyk, a więc utrwalony, szczególny sposób »obywania się« ludzi ze sobą, odnoszenia do siebie jako wolnych i równych, ukonstytuował rzeczywistość polityczną. Dobre obyczaje w polityce, manifestowane poprzez indywidualne zachowania polityków, cechować zatem powinna troska o tę rzeczywistość, to znaczy jej kształt obecny i zdolność do przetrwania<sup>42</sup>.

Empiryczny aspekt relacji między etyką (moralnością) a polityką obecny jest w wypowiedzi **Mariusza Pawlukiewicza**<sup>43</sup>. Autor prezentuje własne badania empiryczne dotyczące relacji między nastawieniem na sprawność lub moralność. Sądzi, że te badania pozwalają na sformułowanie wniosku o istnieniu wyraźnych związków między orientacją wartościującą oraz aktywnością polityczną i jej formami. »Okazało się bowiem, że osoby aktywne politycznie są bardziej zorientowane na sprawność niż osoby nieaktywne politycznie. Z kolei te ostatnie uzyskują wyższe wyniki na skali orientacji na moralność niż politycy<sup>44</sup>.

Przedmiotem zainteresowania współczesnych badaczy polityki są także dylematy etyczne polityków. Interesujące dla naszego przedmiotu badań są **opinie Bohdana Dziemidoka, Jerzego Jaskierni, Beaty Pająk-Patkowskiej, Hali-ny Promieńskiej**.

**Beatę Pająk-Patkowską** interesuje szczególnie dylemat wolności i równości<sup>45</sup>. Autorka uznaje wolność i równość za podstawowe wartości demokracji, jedna nie jest możliwa bez drugiej, przy czym za pierwotną uważa wolność, ponieważ jest warunkiem równości. Większą część tekstu poświęca na przedstawienie sposobów pojmowania obu wartości. W zakończeniu twierdzi, że ideałem, do którego dążą społeczeństwa demokratyczne, jest znalezienie równowagi między wolnością i równością. »W demokracji będzie więc chodziło przede wszystkim o to, żeby zredukować istniejące nierówności, a jednocześnie nie naruszyć podstawowych swobód ekonomicznych i obywatelskich<sup>46</sup>.

Znacznie szerzej problem ujmuje **Bohdan Dziemidok**<sup>47</sup>, który kwestię dylematów etycznych polityków przedstawia na kilku poziomach, w wielu tezach. Rozważania dotyczą relacji między etyką i polityką, politycznych dylematów etycznych obywateli oraz zawodowych polityków. Jego zdaniem, związki polityki i moralności są oczywiste, a zarazem wielorakie. »Postawy, decyzje i zachowania polityków podlegają ocenom moralnym, bo skutki ich decyzji mogą być

<sup>42</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>43</sup> Zob. M. PAWLUKIEWICZ: *Orientacja na moralność i orientacja na sprawność u osób aktywnych politycznie*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 233—250.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Zob. B. PAJĄK-PATKOWSKA: »Dobra« wolność vs »zła« równość? Rola wartości w systemie demokratycznym. W: *Wartości w świecie polityki...*, s. 123—146.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>47</sup> Zob. B. DZIEMIDOK: *Dylematy etyczne polityków*. W: *Etyka i polityka...*, s. 32—42.

bardzo dotkliwe dla milionów ludzi<sup>48</sup>. To, co traktowane jest jako cnoty moralne polityków, nie jest swoiste tylko dla nich, są to cechy, których oczekujemy także od innych ludzi. Autor stwierdza, że od dawna tworzy się takie listy cnót polityków, zwykle są to: „[...] lojalność, cierpliwość, roztropność, wierność wyznawanym zasadom i wartościom, konsekwencja w działaniu, dotrzymywanie obietnic, zdolności negocjacyjne, elastyczność i zdolność do zawierania koniecznych kompromisów i sojuszy, niepodatność na korupcję i innego rodzaju pokusy, niekierowanie się w podejmowaniu decyzji egoistycznymi motywami i partycularnymi interesami, otwartość na krytykę i nieuleganie pochlebstwom, tolerancyjność wobec innych stanowisk i punktów widzenia, przestrzegania zasad fair play w polemice, nieposługiwanie się intrygami i pomówieniami wobec konkurentów<sup>49</sup>. Zaznacza jednak, że posiadanie przez polityka pożądanych cnót politycznych nie gwarantuje, że będzie on dobrym politykiem. Warunek efektywnego wykonywania zawodu polityka stanowi posiadanie odpowiednich kompetencji (wiedzy, zdolności i różnego typu umiejętności). Niezbędne są także liczne instytucjonalne, społeczne gwarancje pozwalające na minimalizowanie niebezpieczeństw związanych z funkcjonowaniem polityki. Dylematy moralne zwykłych obywateli (wyborców i dziennikarzy) dotyczą ich obecności w polityce. Bohdan Dziemidok sądzi, że są dwa typy takich dylematów: w trakcie wyborów oraz w czasie kryzysów wewnętrznych lub zewnętrznych. Natomiast dylematy moralne zawodowych polityków dotyczą w szczególności kontrowersji między (dobrymi) celami a środkami.

**Jerzy Jaskiernia**<sup>50</sup> podejmuje problem związków między zasadą wolnego mandatu, kierowania się dobrem narodu i zasadą reprezentowania interesów wyborców. Z tym wiąże się tytułowy problem konfliktu interesów oraz obecności i wpływu lobbystów na działalność polityków, w tym szczególnie na działalność ustawodawczą. Autor stwierdza, że faktem jest zróżnicowanie interesów oraz aktywność grup lobbystycznych dążących do realizacji interesów tych grup. Uznaje jednak, że problemem nie jest działalność grup interesu, lecz to, aby ich działalność była jawna i zgodna z ustalonymi procedurami<sup>51</sup>.

**Halina Promieńska**<sup>52</sup> zauważa nierównorzędność między cnotami polityków i polityką, opowiadając się za pierwszeństwem decyzji politycznych. Promieńska przyjmuje dość tradycyjny podział związków między etyką oraz polityką, wyróżnia współzakresowość obu sfer (podobnie czynił Platon, lecz także

<sup>48</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 32–33.

<sup>50</sup> J. JASKIERNIA: *Etyka parlamentarzysty*. W: *Etyka i polityka...*, s. 66–78.

<sup>51</sup> Zob. ibidem, s. 71.

<sup>52</sup> Zob. H. PROMIEŃSKA: *O obszarach koniecznej zgodności i dopuszczalnej kolizji zasad moralnych oraz działań politycznych*. W: *Etyka a życie publiczne. Materiały VII Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków, 7–8 czerwca 1966*. Red. J. PAWLICA. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1997, s. 109–120.



Bentham), rozłączność (Gorgiasz, Trazymach, Machiavelli), autonomię. Autorka zwraca jednocześnie uwagę na częsty błąd dotyczący tego, co w polityce jest przedmiotem ocen moralnych. Twierdzi ona, że „wartościowanie moralne polityki dotyczy głównie obszaru decyzji politycznych (a nie cnót polityków czy — co istotniejsze może — ich wad)”<sup>53</sup>. W efekcie H. Promieńska uznaje, że — jeśli w ogóle można mówić o moralności w polityce, „to należałoby stawiać sobie pytanie o jej obecność (bądź nieobecność) przede wszystkim w płaszczyźnie fundamentalnych założeń ustrojowych i planów strategicznych państwa, zorientowanych na stwarzanie warunków rozwoju człowieczeństwa człowieka, przy poszanowaniu różnorodności uwikłań rozwojowych i kulturowych w skali świata”<sup>54</sup>. Jednak pod koniec tekstu podaje inny sposób ujęcia relacji między polityką a etyką, gdy pisze: „A zatem: rozpatrując związek między polityką a etyką w sposób modelowy, można by uznać, iż zachodzi on głównie w płaszczyźnie wspólnego im poszanowania elementarnych norm współżycia społecznego i dotyczy przede wszystkim sfery obyczajowości [...]”<sup>55</sup>. Można zatem określić stanowisko Promieńskiej w sprawie obszaru relacji między etyką a polityką następująco: właściwym (podstawowym?) obszarem nie są cnoty polityków, lecz decyzje, i to przede wszystkim dotyczące fundamentalnych spraw społeczeństwa. A więc, zapewne, przede wszystkim na poziomie konstytucji, władzy ustawodawczej.

W wielu tekstach można znaleźć ostrzeżenia przed odwoływaniem się w polityce do etyki czy też przed nadmierną obecnością etyki w polityce. Takie opinie formułują w swych wypowiedziach Aniela Dylus, Bronisław Łagowski, Janusz Majcherek.

**Aniela Dylus** ujmuje ten problem nieco dwuznacznie w optyce moralności krańcowej<sup>56</sup>. Dwuznaczność stanowiska autorki polega na tym, że z jednej strony podkreśla znaczenie etyki odpowiedzialności w polityce i wiążącej się z tym trudności zachowania przez polityków „czystych rąk”, a z drugiej strony uwypukla znaczenie etycznych fundamentów demokracji. Moralność krańcowa, wyjaśnia autorka, jest zbliżaniem się do jakiegoś końca, oscylowaniem wokół pewnej granicy, pewnego minimum normy, którego naruszenie oznacza jej naruszenie; także naruszenie prawa. W ostatniej części przedstawia propozycje przeciwdziałania obniżaniu się standardów moralnych w polityce, co uznaje za sprawę oczywistą. Jej zdaniem, moralność krańcowa w polityce ujawnia się w następujących zjawiskach: żądzy władzy i „polityce dla polityki”, instrumentalizacji moralności, „realpolitik” w stosunkach międzynarodowych, upadku obyczajów dyplomatycznych, stronniczości państwa. Do środków mających zaradzić

<sup>53</sup> Ibidem, s. 111—112.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 112.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 119.

<sup>56</sup> A. DYLUŚ: *Moralność krańcowa w działalności politycznej...*, s. 153—164.

erozji moralności w polityce zalicza etykę odpowiedzialności oraz wzmacnianie etycznych fundamentów demokracji. Politycy nie mogą sobie pozwolić na luksus czystych moralnie celów, bo muszą troszczyć się o ich realizację. Przywołując Webera, twierdzi jednak, że w polityce trzeba „nie tyle absolutyzmu moralnego i »etyki usposobienia«, ile raczej »etyki odpowiedzialności«<sup>57</sup>. Drugim narzędziem mogącym zaradzić erozji moralności w polityce jest wzmacnianie etycznych fundamentów demokracji. Dziś, twierdzi A. Dylus, upadła „wiera w samoczynną, rozumną regulację rozbieżnych interesów”<sup>58</sup>. Właśnie dlatego warunkiem funkcjonowania, a nawet przetrwania demokracji jest oparcie jej na fundamencie etycznym. Do fundamentów etycznych demokracji zalicza cnoty obywatelskie: „[...] poszanowanie praw i wolności jednostkowych, szacunek dla autorytetów, gotowość przestrzegania prawa, lojalność i podejmowanie współodpowiedzialności za sferę życia publicznego, rzetelność i prawość”<sup>59</sup>. Warunkiem ich krzewienia jest dobre funkcjonowanie „instytucji integracji”, czyli szkoły, „zdrowych wspólnot rodzinnych, sąsiedzkich, zawodowych czy kościelnych”<sup>60</sup>. Zagrożenie stanowi biurokracja „(nad)opiekunczego państwa”, która chce przejąć zadania owych „instytucji integracji”<sup>61</sup>.

Z kolei **Bronisław Łagowski**<sup>62</sup> zwraca uwagę na odmienne sposoby pojmowania polityki jako sposobu przeciwdziałania nadmiernemu uetyczeniowi polityki. Punktem wyjścia i osią wypowiedzi Łagowskiego jest teza o dwóch definicjach polityki. „Według jednej polityka ma miejsce tam, gdzie zachodzi podział na wrogów i sojuszników, jest więc zjawiskiem wewnętrznie konfliktowym z istoty, a nie tylko przygodnie. Druga definicja ujmuje politykę w aspekcie jej celu, którym jest przede wszystkim ustanowienie pokojowego porządku między ludźmi”<sup>63</sup>. Zdaniem Łagowskiego, te dwie koncepcje odpowiadają na odmienne pytania, nie są więc ze sobą sprzeczne. Mimo to dają one podniętę nieustającym sporom, podziałom na szkoły i ideologie. Stwierdza dalej, że „wielkim osiągnięciem moralnym w domenie polityki było odróżnienie przestępcy od przeciwnika czy wroga politycznego. [...]. Każde wezwanie, aby przeciwnika politycznego uznać za przestępcę, trzeba traktować jako pokusę tyranii”<sup>64</sup>. Powołując się na M. Webera, przestrzega przed posługiwaniem się etyką w celach poli-

<sup>57</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 163–164.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 164.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Zob. B. ŁAGOWSKI: *Etyka polityczna w warunkach konfliktu*. W: *Etyka w polityce. Debaty naukowców, polityków, dziennikarzy i społeczników zorganizowana przez: Konsulat Generalny Stanów Zjednoczonych w Krakowie oraz Uniwersytet Jagielloński*. Red. G. SKĄPSKA przy współpracy P. BIEŃKI i K. GAĐOWSKIEJ. Kraków, Universitas, 1997, s. 35–40.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 36.

tycznych, przestrzega zarówno przed niemoralnym użyciem z etyki, jak i przed moralizowaniem. Twierdzi, że podejście Webera jest przeciwieństwem makiawelizmu, dlatego że — w interpretacji Łagowskiego — Machiavelli postulował obłudę, udawanie, ukrywanie kim się jest. „Przeciwnie, Weberowska krytyka idzie w parze z wysokimi wymaganiami moralnymi i jest częścią jego etyki odpowiedzialności. Polityk powinien posiadać świadomość wielkości celu (odpowiadającego wielkości środków, jakimi rozporządza) i być temu celowi, tej sprawie w pełni i »namiętnie« — mówi Weber — oddany”<sup>65</sup>.

**Janusz Majcherek** najbardziej jednoznacznie przeciwstawia się moralizatorstwu w polityce<sup>66</sup>. Autor ten, nie kwestionując znaczenia moralności w polityce, wskazuje jednak granice stawiania ocen moralnych w polityce. W hipertrofii moralności zauważa zagrożenie demokracji, przy czym za hipertrofię moralności uznaje „dowolne rozszerzanie zakresu uregulowań moralnych [...] na kolejne obszary i dziedziny życia publicznego, a także prywatnego”<sup>67</sup>. Jest tak dlatego, że zło nie musi wykluczać się z moralnością. „»Zło ma janusowe oblicze: spoziera zarówno ku atrofii, jak hipertrofii moralności. Skrajności się spotykają«”<sup>68</sup>. Odnosząc zjawisko moralnej hipertrofii do demokracji, twierdzi, że jest groźne, „jeśli wiąże się z moralnym pryncypializmem i rygoryzmem. Zderza się bowiem z liberalną demokracją, która uwzględniając obiektywny pluralizm systemów aksjonormatywnych, ogranicza zakres politycznych uregulowań odnoszących się do sfery moralności, pozostawiając jak najwięcej rozstrzygnięć moralnych indywidualnemu sumieniu obywateli [...]”<sup>69</sup>. „Etokracja, czyli »rządy cnoty«, to zagrożenie, a nie udoskonalenie demokracji”<sup>70</sup>. Moralna hipertrofia może prowadzić do zakwestionowania demokratycznych procedur wskutek wprowadzenia demokratycznego pluralizmu do moralnej dychotomii dobra i zła.

W podsumowaniu zauważa trojkie zagrożenie demokracji hipertrofią moralną:

- „1. niebezpieczeństwo narzucenia jednego systemu aksjonormatywnego jako słusznego, właściwego, odpowiedniego, czyli zredukowania lub — w skrajnym przypadku — wyeliminowania obiektywnego pluralizmu [...] na rzecz niepohamowanej i niekontrolowanej ekspansji pewnej konkretnej moralności (chrześcijańskiej, mieszczkańskiej, purytańskiej, szarijatu lub innej);
2. niebezpieczeństwo przekształcenia demokracji w autorytaryzm, legitymizowany moralnym pryncypializmem (moralną sanacją, moralnym łaodem itp.), poprzez zredukowanie lub wyeliminowanie demokratycznych procedur,

<sup>65</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>66</sup> Zob. J. MAJCHEREK: *Hipertrofia moralności jako zagrożenie dla demokracji*. W: *Wartości w świecie polityki...*, s. 113—122.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>68</sup> Ibidem (cytuje Georges’a Bataille’a).

<sup>69</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 118.

opartych na kontraktualnym konsensie, na rzecz przedstawianych jak aprioryczne, a w istocie arbitralnych rozstrzygnięć aksjologicznych;

3. niebezpieczeństwo przekształcenia demokratycznego *agonu* konkurencyjnych, lecz równoprawnych doktryn i sił politycznych w dychotomiczną konfrontację po manichejsku ujętych opozycji aksjologicznych (sił dobra i zła), co ma wskazywać właściwy wybór przed jego dokonaniem, a niewłaściwy [...] kwestionować, delegitymizując mandat w ten sposób (czyli demokratycznie) uzyskany<sup>71</sup>.

Z kolei **Ryszard Legutko**, podejmując problem związków etyki i polityki, wychodzi od pytania: „[...] czy etyka osobowa jest jednocześnie etyką publiczną? Wyrażając to prościej: czy jeżeli ktoś jest człowiekiem przyzwoitym i spełnia wymogi etyki, to wystarcza, aby w etyczny sposób wypełniał funkcje publiczne?”<sup>72</sup> — po czym stwierdza, że odpowiedzi na to pytanie było i jest wiele. Jedni twierdzą (np. Orygenes), że wystarcza, a inni to kwestionują. Pierwsza grupa uważa, że etyka osobowa jest etyką publiczną, „wystarczy być człowiekiem dobrze uformowanym moralnie, aby jednocześnie działać zgodnie z etyką publiczną”<sup>73</sup>. Zwolennicy drugiego stanowiska, pisze, twierdzą, że etyka osobowa nie ma nic wspólnego z etyką publiczną. Istotą tego poglądu przedstawia następująco: „Innymi słowy, jeżeli instytucje są dobrze skonstruowane, jeśli mamy czytelne zasady oraz dobrą egzekucję tych zasad, to nie ma znaczenia, kto w tych instytucjach uczestniczy. Mogą to być ludzie moralnie wątpliwi, ale logika instytucji jest taka, że zmusza ich do działania zgodnie z owymi zasadami. Jeżeli postępują inaczej, to — automatycznie — instytucje tych ludzi eliminują”<sup>74</sup>. Autor ten uznaje obie odpowiedzi za jednostronne i naiwne. Jednak łatwiej, jego zdaniem, skrytykować niż przedstawić własną propozycję czy własne rozwiązanie. Rozwiązanie jest trudne, ponieważ niełatwo powiedzieć, jakim zasadom ma być posłuszna osoba pełniąca funkcje przedstawicielskie. Próbując odpowiedzieć na to pytanie, wyróżnia trzy poziomy odpowiedzialności: a) wobec instytucji, do której został wybrany; b) wobec wyborców; c) wobec własnego sumienia. „Każda odpowiedź będzie tutaj niesatysfakcjonująca i może spotkać się z zasadną krytyką [...]. Jeżeli poseł mówi, że ma służyć państwu, to natychmiast spotkać się może z zarzutem, iż dokonuje aktu uzurpacji; wszak został wybrany po to, by realizował częściowe cele pewnej grupy. Również nie możemy argumentować, że powinien on działać zgodnie z własnym sumieniem, ponieważ działalność polityczna nie jest jednostkowa, lecz zbiorowa; zarówno cele, jak i odpowiedzialność wyznaczone są zbiorowymi decyzjami. Kto chce za-

<sup>71</sup> Ibidem, s. 121—122.

<sup>72</sup> R. LEGUTKO: *Etyka instytucji publicznych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORCUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000, s. 11.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 12.

chować zgodność między czynami a własnym sumieniem, to nie powinien działać politycznie. To samo dotyczy argumentu, że działanie deputowanego powinno być zgodne z tymi celami, jakie wyznacza ugrupowanie, które go delegowało. W takim przypadku człowiek taki staje się marionetką i przestaje być podmiotem moralnym<sup>75</sup>. Na postawione pytanie, pisze, nie ma dobrej odpowiedzi, choć intuicja etyczna sugeruje, że trudno aprobować działania polityka, który kieruje się tylko jednym czynnikiem, np. tylko racjami wyborców albo własnym sumieniem lekceważąc racje państwa.

Ryszard Legutko, choć zaznacza, że nie ma dobrej odpowiedzi na przedstawione dylematy, sądzi jednak, że „cywilizacja zachodnia” wypracowała strategię (metody) rozwiązania przedstawionych problemów etyki publicznej. Po pierwsze, jest to krzewienie cnót republikańskich, „czyli miłości ojczyzny, sumienności, dbałości o dobro publiczne, odpowiedzialności itd.”. Po drugie, wyznacza się każdej instytucji „bardzo ostre reguły wewnętrzne, które wynikały z praktyki (np. unikanie konfliktu interesu, przejrzystość procedur itd.)”. Po trzecie, tworzone są systemy „kontrolno-neutralizujące”, „w których kompetencje i prerogatywy jednych instytucji lub funkcjonariuszy są kontrolowane przez inne instytucje. Innymi słowy, chodzi tu o szczególny podział władz, który sprawia, że żadna z funkcji nie pozostaje bez kontroli przez inną funkcję; wszak człowiek jest istotą grzeszną i nie wolno go poddawać zbyt silnym pokusom władzy”<sup>76</sup>.

Legutko sądzi, że współcześnie rozwijane są dwa elementy kontrolowania niemoralnych zachowań: formułowanie jasnych reguł wewnętrznych funkcjonowania instytucji oraz rozwój systemów „kontrolno-neutralizujących”. Zanika natomiast krzewienie etosu republikańskiego. „Uważa się, iż jest naiwny i nie-realistyczny. Co do mnie, to nie wierzę, że jego rola już się skończyła. Sądzę, że nie ma takiego systemu norm i takich sprawnie skonstruowanych instytucji, które by wytrzymały brak nawyków i cnót republikańskich”<sup>77</sup>.

**Barbara Kudrycka**<sup>78</sup> widzi potrzebę formułowania standardów etycznych radnych oraz pracowników samorządowych. Przypomina, że takie kodeksy istnieją, zarówno „w świecie” (np. Europejski kodeks władz lokalnych przyjęty przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy), jak i w Polsce (podaje przykłady Krakowa i Wrocławia). Jednocześnie informuje, że w Polsce nie ma podstaw prawnych tworzenia takich kodeksów, choć podsuwa pewne rozwiązania. Z jej wypowiedzi wynika, że pisząc o etyce radnych, faktycznie zwraca uwagę na cnoty, które powinni oni posiadać. Używając terminologii

<sup>75</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>78</sup> Zob. B. KUDRYCKA: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych...*, s. 18–30.

Legutki, zwraca więc uwagę na etykę osobową. Wymienia następujące cnoty: „[...] godne reprezentowanie rady, lojalność wobec jej prac, wstrzemięźliwość w wypowiedaniu poglądów na temat organów samorządowych i innych radnych, wysokiej jakości stosunki z otoczeniem, zdyscyplinowanie posiedzeń rady, zarządu, komisji, niekorzystanie ze środków publicznych dla prywatnych lub partyjnych korzyści itp. oraz jak należy rozumieć przypadki niewłaściwego postępowania, takie jak np. nepotyzm, wyrafinowane poniżanie innych, pogarda, buta, fanatyzm, niełojalność, inercja, beczynność itd.”<sup>79</sup>. Autorka oczekuje, że każdy, kto chce pełnić funkcję radnego, powinien zobowiązać się do przestrzegania zasad etycznych chroniących wymienione wartości, a piętnujących niewłaściwe postępowanie.

Współcześnie na polityczne (to znaczy przebiegające według politycznych preferencji) zróżnicowanie etyki (w tym etyki polityki) zwracają uwagę różni badacze, szczególnie zajmujący się psychologią polityki. Warto tutaj pamiętać o pracach **Krystyny Skarżyńskiej**<sup>80</sup>, **Jonathana Haidta**<sup>81</sup>, **George’a Lakoffa**<sup>82</sup>, **Urszuli Jakubowskiej**<sup>83</sup>.

W interesującej książce **Krystyny Skarżyńskiej**, podsumowującej liczne badania z obszaru psychologii polityki, ważne dla nas jest zauważenie normatywnego charakteru wielu zjawisk politycznych, w tym preferencji politycznych. Najbardziej dla nas znaczące jest jednak przedstawienie markerów, wskaźników demokracji, to znaczy cech uznanych za ważne dla demokracji wśród polskich radnych i osób nieaktywnych politycznie<sup>84</sup>. Autorka wymienia następujące cechy (w kolejności częstotliwości wyboru w grupie 55 radnych): równość wobec prawa (98%), wolność słowa (98%), akceptacja woli większości i praw mniejszości (94%), akceptacja ciał wyłonionych w wolnych wyborach (92%), członkowie parlamentu powinni reprezentować interesy wyborców (90%), wolność stowarzyszeń (89%), wolność prasy (74%), równy dostęp do władzy (65%), tolerancja dla odmienności (63%), pluralizm opinii i otwartość dyskusji publicznych (54%). W przedstawionym badaniu interesujące są niektóre różnice między radnymi a osobami nieaktywnymi politycznie w wyborze części z cech charakterystycznych dla demokracji. Wszystkie osoby nieaktywnie politycznie i (tylko?) 90% radnych uznawało, że członkowie parlamentu powinni reprezentować interesy

<sup>79</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>80</sup> Zob. K. SKARŻYŃSKA: *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.

<sup>81</sup> Zob. J. HAIDT: *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*. Sopot, Smak Słowa, 2014.

<sup>82</sup> Zob. G. LAKOFF: *Moralna polityka. Jak myślą liberałowie i konserwatyści*. Warszawa, Wydawnictwo ALETHEIA, 2017.

<sup>83</sup> Zob. U. JAKUBOWSKA: *O naturze preferencji politycznych. Perspektywa psychologiczna*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2018.

<sup>84</sup> Zob. K. SKARŻYŃSKA: *Człowiek a polityka...*, s. 76, tabela 2.8.

wyborców, natomiast pluralizm opinii i otwartość dyskusji publicznych wybrało (tylko?) 54% radnych i 89% osób nieaktywnych politycznie.

Z kolei **Jonathan Haidt**, na podstawie różnych badań, twierdzi, że różnice postaw, preferencji politycznych w wymiarze konserwatyzm (prawica) — liberalizm (lewica) mają w gruncie rzeczy charakter moralny, ponieważ to moralność stanowi fundament przekonań politycznych. Moralność definiuje następująco: „Systemy moralne to powiązane w zbiory wartości, cnót, praktyk tożsamości, instytucji, technologii i ukształtowanych ewolucyjnie mechanizmów psychicznych, które współdziałają ze sobą, aby tłumić lub regulować egoizm jednostek i umożliwić istnienie społeczności opartych na współpracy”<sup>85</sup>. Jego zdaniem, oceny moralne są efektem ewolucji i biologicznej adaptacji, ale ich ostateczny kształt zależy od społecznej i kulturowej socjalizacji. Autor kryteria ocen moralnych nazywa fundamentami moralności albo etykami. Wyróżnia pięć takich etyk — fundamentów moralności: troska/krzywda, sprawiedliwość/oszustwo, lojalność/zdrada, autorytet/bunt, świętość/upodlenie (czystość). Jak sądzi, wszystkie wymienione fundamenty są efektem reakcji na różne adaptacyjne wyzwania. Fundament troska/krzywda jest wynikiem reakcji na adaptacyjne wyzwanie opieki nad bezbronnyimi dziećmi. W efekcie stajemy się wrażliwi na oznaki cierpienia i potrzeby pomocy. Fundament sprawiedliwość/oszustwo jest rezultatem reakcji na adaptacyjne wyzwanie czerpania korzyści ze współpracy bez narażania się na ryzyko, że zostaniemy wykorzystani. Fundament lojalność/zdrada to efekt reakcji na adaptacyjne wyzwanie budowania i utrzymywania koalicji. Fundament autorytet/bunt jest wynikiem odpowiedzi na adaptacyjne wyzwanie budowy relacji przynoszących nam korzyści w obrębie hierarchii społecznej. Fundament świętość/upodlenie stanowi efekt reakcji na adaptacyjne wyzwanie dylematu wszytkożercy i życia w świecie pełnym patogenów i pasożytów<sup>86</sup>.

**George Lakoff** twierdzi, że w polityce istnieją zróżnicowane kategorie moralne, przy czym kategorie moralne rozumie jako „pierwsze bezrefleksyjne klasyfikacje”<sup>87</sup> umożliwiające niemal automatyczne klasyfikowanie uczynków na moralne i niemoralne. Sądzi, że zasadniczo istnieją dwie grupy takich kategorii: konserwatywne oraz liberalne. Do konserwatywnych kategorii zalicza:

- „1. Umacnianie moralności surowego ojca w ogóle.
2. Umacnianie dyscypliny wewnętrznej, odpowiedzialności i samodzielności.
3. Popieranie moralności nagrody i kary:
  - a. zapobieganie ingerencji w działania na rzecz interesu własnego zdyscyplinowanych wewnętrznie samodzielnych osób;
  - b. popieranie kary jako środka umacniania autorytetu;
  - c. gwarantowanie kary za brak dyscypliny wewnętrznej.

<sup>85</sup> J. HAIDT: *Prawy umysł...*, s. 349.

<sup>86</sup> Zob. *ibidem*, s. 206—207.

<sup>87</sup> G. LAKOFF: *Moralna polityka...*, s. 171.

4. Ochronę osób moralnych przed złem zewnętrznym.
5. Podtrzymywanie porządku moralnego<sup>88</sup>.

Kluczowe dla tej charakterystyki są pojęcia: autorytetu moralnego, dyscypliny wewnętrznej, kary, ochrony przed złem moralnym. Autorytet moralny ustanawia zasady, których należy przestrzegać i które określają, co jest słuszne, a co złe. Z tym wiąże się pojęcie surowego ojca.

Liberałowie mają, zdaniem Lakoffa, odmienne kategorie działań moralnych. W ich przypadku kluczowymi wartościami etycznymi są: empatia, pomoc innym oraz samodoskonalenie umożliwiające im pomoc. Podobnie jak w przypadku wartości konserwatywnych, wymienia pięć grup. Należą do nich:

- „1. Zachowanie empatyczne i umacnianie sprawiedliwości.
2. Pomaganie tym, co nie radzą sobie sami.
3. Obrona tych, co nie mogą bronić się sami.
4. Dążenie do samorealizacji.
5. Dbałość o siebie w celu dokonywania działań z pozostałych kategorii<sup>89</sup>.

Zdaniem G. Lakoffa, zarówno konserwatyści, jak i liberałowie konstruują własne modele wzorcowych obywateli oraz ich przeciwieństwa — demony. Wzorcowi konserwatywni obywatele najlepiej spełniają konserwatywne kategorie moralne. „Najlepiej spełniają te kategorie odnoszący sukcesy, zamożni, przestrzegający prawa konserwatywni przedsiębiorcy, którzy popierają silną armię i surowy wymiar sprawiedliwości, sprzeciwiają się ingerencjom państwa w gospodarkę i odrzucają akcję afirmatywną<sup>90</sup>. Z kolei demony konserwatystów to osoby naruszające przynajmniej jedną z konserwatywnych kategorii moralnych. Autor wymienia cztery kategorie demonów. Demony kategorii 1. to osoby przeciwne wartościom konserwatywnym, moralności surowego ojca. Jak pisze: „Feminizm, geje i inni »dewianci« znajdują się na czele listy, gdyż potępiają samą naturę rodziny surowego ojca<sup>91</sup>. Demony kategorii 2. to osoby, które z braku wewnętrznej dyscypliny nie osiągnęły samodzielności. Demony kategorii 3. to obrońcy „dobra publicznego”. Zalicza do nich ekologów, rzeczników praw konsumenta, zwolenników akcji afirmatywnej, zwolenników powszechnej opieki medycznej finansowanej przez państwo. Demony kategorii 4. to przeciwnicy „tradycyjnego funkcjonowania systemów obrony i wymiaru sprawiedliwości. Zaliczają się tu demonstranci antywojenni, rzecznicy praw więźniów, przeciwnicy brutalności policji itd.<sup>92</sup>, a demony kategorii 5. to „Rzecznicy równych praw kobiet, gejów, kolorowych i rdzennych Amerykanów. Działają na rzecz obalenia porządku moralnego<sup>93</sup>.”

<sup>88</sup> Ibidem, s. 171—172.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 174.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 178.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 187.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 179.

<sup>93</sup> Ibidem.



Wzorcowy liberalny obywatel jest odpowiedzialny społecznie, realizuje maksimum liberalnych kategorii moralnych. „Zaliczają się tutaj odpowiedzialni społecznie profesjonalści, obrońcy środowiska, obrońcy praw konsumentów, obrońcy praw mniejszości, organizatorzy związków zawodowych wśród zubożałych i źle traktowanych pracowników, lekarze i pracownicy opieki społecznej, którzy poświęcają się pomaganiu osobom ubogim i starszym, działacze pokojowi, działacze oświatowi, artyści i wszelkiego rodzaju terapeuci”<sup>94</sup>. Jak pisze Lakoff, inaczej niż w przypadku wzorcowego konserwatysty w społeczeństwie amerykańskim żadna z typowych ról społecznych nie spełnia w pełni warunków bycia wzorcowym obywatelem liberalnym. Także liberałowie mają swoje demony, osoby naruszające choć jedną z liberalnych kategorii moralnych. Demony kategorii 1. to osoby niegodziwe, samolubne, niesprawiedliwe, pozbawione empatii i poczucia odpowiedzialności społecznej. Demony kategorii 2. to ci, którzy „lekceważą, krzywdzą lub wyzyskują bliźnich poszkodowanych przez los”<sup>95</sup>. Demony kategorii 3. to osoby prowadzące szkodliwą działalność dla innych lub środowiska. Demony kategorii 4. to osoby przeciwnie „wydawaniu funduszy publicznych na rozwój oświaty, sztuki i nauki”<sup>96</sup>. Do demonów kategorii 5. zalicza przeciwników rozwijania systemu powszechnej ochrony zdrowia.

Podobnie rzecz widzi **Urszula Jakubowska**, która zwraca uwagę na to, że każdy człowiek „ma prawdopodobnie” wrodzone skłonności do określonych ideologii politycznych. „Interakcje społeczne sprawiają, że przekonania polityczne formułują się w postaci deklaratywnych albo latentnych orientacji politycznych”<sup>97</sup>. Jeśli chodzi o indywidualne różnice wyboru określonych wartości politycznych, to autorka najwięcej uwagi poświęca uwarunkowaniom osobowościowym, a w konsekwencji — zróżnicowaniu etyki polityki. Dla naszych badań ważna jest teza o aksjologicznym zróżnicowaniu preferencji pro- i antydemokratycznych. Autorka, powołując się na różnych badaczy, zarówno filozofów polityki, jak i psychologów, zwraca uwagę na liczne wartości charakterystyczne dla demokracji. Chyba jednak za centralną wartość uznaje pluralizm wartości, a z postawami antydemokratycznymi wiąże się aksjologiczny monocentryzm.

---

<sup>94</sup> Ibidem, s. 181.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem, s. 182.

<sup>97</sup> U. JAKUBOWSKA: *O naturze preferencji...*, s. 159.

## Wnioski

Wydaje się, że z przedstawionej charakterystyki koncepcji podejmujących problem relacji między etyką i polityką można na użytek naszych badań przedstawić następujące wnioski.

Polityka jest przedmiotem ocen etycznych, nie istnieje — szczególnie w demokratycznych systemach politycznych — aprobata niemoralnej polityki.

Zapewne z tej prezentacji wypada wysnuć wniosek, że nie istnieje jedna etyka polityki, lecz co najmniej kilka. Czy zatem można zasadnie zapytać o różne etyki radnych, różne kodeksy etyczne polityków, zbudowane wokół odmiennych, dominujących (konserwatywnych bądź liberalnych) wartości?

Oceny etyczne polityki wahają się między absolutyzowaniem wartości etycznych a ich relatywizowaniem w imię odpowiedzialności, skuteczności, posiadania szczególnego rodzaju wiedzy. Polityka jest na tyle specyficzną rzeczywistością, szczególnie gdy wiąże się z koniecznością podejmowania przez polityków decyzji dotyczących innych ludzi, że oprócz wartości powszechnie obecnych w życiu społeczeństwa występują w niej wartości specyficzne, takie jak skuteczność i odpowiedzialność.

W etyce polityki zauważa się liczne dylematy. Przykładem — wybór między skutecznością a odpowiedzialnością przed innymi, lecz także odpowiedzialnością za wspólnotę. Odpowiedzialność przed innymi (wyborcami) może osłabiać skuteczność działania, a odpowiedzialność za wspólnotę — oznaczać kwestionowanie oczekiwań wyborców. Zauważany jest dylemat między zasadą wolnego mandatu posła, radnego a reprezentowaniem interesów wyborców.

Za narzędzia przeciwdziałające erozji moralności w polityce uznaje się wzmacnianie demokratycznych fundamentów państwa oraz zasad odpowiedzialności.

Nie ma jednej, uniwersalnej etyki polityki, choć zapewne istnieją wspólne, podobne wartości obecne w różnych etykach polityki. Do innych wartości etycznych odwołują się ludzie aktywni politycznie, a do innych — ludzie bierni. Pierwsi w większym stopniu niż drudzy przywołują wartości skuteczności i odpowiedzialności. Zauważa się też, że różne koncepcje polityczne formułują odmienne wzorce pożądanych postaw, zachowań moralnych, dotyczących także polityki i polityków. W szczególności inne są wzorce konserwatywne (prawicowe), a inne liberalne (lewicowe). Według niektórych opinii, ludzie prawdopodobnie mają skłonność do określonych ideologii politycznych (trudno jednoznacznie wskazać, jaki jest jej charakter: wrodzony czy związany z doświadczeniem życiowym).

Przywoływani autorzy są przekonani, że istnieje etyka polityki charakterystyczna dla demokracji, nie ma jednak zgody co do tego, jakie wartości ją cechują, choć wśród częściej wymienianych znajdują się: aprobata pluralizmu, prefe-

rencje dla działań realizujących dobro wspólne, podmiotowe, partnerskie traktowanie współobywateli (wyborców), uznawanie wolności i równości ludzi.

Etyki polityki nie można sprowadzać do etyki (cnót) polityków, ponieważ jej składnikami są sposoby funkcjonowania instytucji politycznych, relacje między politykami i wyborcami, narzędzia kontroli polityków, zarówno wewnątrzinstytucjonalne, jak i ze strony wyborców. Tym zadaniom służy budowanie różnych markerów, wskaźników demokracji.

Inne oceny stosuje się i należy stosować wobec polityków zajmujących funkcje stanowiące, a inne wobec wykonawców ich decyzji (urzędników).

# Kodeksy etyczne radnych w świetle wymogów stawianych służbom publicznym i politykom

## Społeczne postrzeganie zawodów Hierarchia prestiżu zawodów

Zawód (i funkcja) polityka nie jest wysoko ceniony. W świetle badań opinii społecznej prowadzonych przez CBOS<sup>1</sup> niektóre zawody są postrzegane jako szczególnie użyteczne i ważne, inne — jako mniej istotne i niezasługujące na duże poważanie. Respondentów pytano o to, jakim poważaniem (bardzo dużym, dużym, średnim, małym, bardzo małym) darzą poszczególne zawody. Rangę zawodów wyznaczyły odsetki ocen wskazujących na duże poważanie. W roku 2013 ranking zawodów/profesji cieszących się największym uznaniem społecznym przedstawiał się następująco (w nawiasie procent deklaracji dużego poważania)<sup>2</sup>:

1. Strażak (87%).
2. Profesor uniwersytetu (82%).
3. Robotnik wykwalifikowany, np. tokarz, murarz (81%).
4. Górnik (80%).
5. Inżynier pracujący w fabryce (78%).
6. Pielęgniarka (78%).
7. Nauczyciel (74%).
8. Lekarz (71%).

---

<sup>1</sup> Badania te prowadzone są od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Co kilka lat CBOS publikuje komunikaty w sprawie prestiżu zawodów, a także społecznej oceny uczciwości i rzetelności zawodowej.

<sup>2</sup> *Prestiż zawodów*. Komunikat z badań nr BS/164/2013. CBOS, Warszawa, listopad 2013. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_164\\_13.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF) [dostęp: 4.05.2018].

9. Rolnik indywidualny na średnim gospodarstwie (69%).
10. Oficer zawodowy w randze kapitana (63%).
11. Księgowy (63%).
12. Adwokat (63%).
13. Przedsiębiorca, właściciel dużej firmy (61%).
14. Informatyk, analityk komputerowy (61%).
15. Sędzia (60%).
16. Właściciel małego sklepu (58%).
17. Dyrektor dużego przedsiębiorstwa (58%).
18. Sprzątaczką (57%).
19. Policjant (53%).
20. Sprzedawca w sklepie (53%).
21. Dziennikarz (50%).
22. Robotnik budowlany niewykwalifikowany (49%).
23. Burmistrz (46%).
24. Referent w biurze, urzędnik (44%).
25. Książd (41%).
26. Minister (37%).
27. Makler giełdowy (36%).
28. Radny gminny (33%).
29. Poseł na Sejm (32%).
30. Działacz partii politycznej (20%).

Hierarchia zawodów odnotowana w 2013 roku różni się od tej z 2008 roku. Ogólną tendencją, twierdzą badacze, jest to, że zawody „zwykłe” (powszechniejsze w społeczeństwie) zyskały większe uznanie społeczne, natomiast pozostałe z listy mają stosunkowo stabilną pozycję lub nastąpiło niewielkie obniżenie ich prestiżu. Lepszą pozycję zajmują obecnie zawody oparte na pracy fizycznej i przedsiębiorczości: robotnik wykwalifikowany i niewykwalifikowany, sprzątaczką, sprzedawca, właściciel małego sklepu, rolnik, właściciel dużej firmy, inżynier. Najbardziej spektakularny jest awans robotnika wykwalifikowanego — w porównaniu z rokiem 1999 jego pozycja wzrosła aż o 16 miejsc. Niewielki spadek prestiżu, w porównaniu z 2008 rokiem, nastąpił w zawodach typowo inteligenckich: profesor uniwersytetu, sędzia, lekarz, dziennikarz. Najmniej cenione zawody (ale też stanowiska, funkcje) są związane z polityką i ze sprawowaniem władzy: minister, radny gminny, poseł na Sejm, działacz partii politycznej.

Powody wysokiego społecznego prestiżu zawodów są, jak uznali badacze, różne: użyteczność społeczna, osobiste ryzyko zawodowe związane z ochroną życia i zdrowia, powszechność pochlebnych opinii o danym zawodzie, ekspercki charakter pracy naukowej, ciężka i niebezpieczna praca fizyczna, posiadanie konkretnych kwalifikacji i umiejętności, przedsiębiorczość.

Społeczne opinie dotyczące uczciwości i rzetelności zawodów badano w 1997 roku, następnie w latach 2000, 2006, 2016. To ostatnie badanie<sup>3</sup> ukazuje hierarchię zawodów ze względu na postrzeganą uczciwość i rzetelność ich przedstawicieli. Ranking sporządzono na podstawie średniej ocen (w nawiasie średnia ocen w skali 1–5, ogólna średnia ocen wynosi 3,01):

1. Naukowcy (3,73).
2. Pielęgniarki (3,71).
3. Informatycy (3,56).
4. Nauczyciele (3,53).
5. Dentyści (3,49).
6. Rzemieślnicy wykonujący usługi (3,40).
7. Sprzedawcy w sklepach (3,39).
8. Lekarze (3,27).
9. Policjanci (3,07).
10. Kupcy — właściciele sklepów, hurtowni (3,06).
11. Dziennikarze (2,99).
12. Prywatni przedsiębiorcy (2,96).
13. Urzędnicy w urzędach gminnych i miejskich (2,94).
14. Adwokaci (2,93).
15. Dyrektorzy/kierownicy firm (2,88).
16. Sędziowie w sądach (2,86).
17. Duchowni/księża (2,83).
18. Agenci ubezpieczeniowi (2,74).
19. Finansiści, bankowcy (2, 71).
20. Maklerzy giełdowi (2,69).
21. Działacze związków zawodowych (2,64).
22. Urzędnicy państwowi wysokiego szczebla (2,61).
23. Posłowie na Sejm/parlamentarzyści (2,23).
24. Politycy (2,12).

Jak widać z zestawienia, 10 zawodów uzyskało średnie ocen powyżej 3 (oceny pozytywne przedstawicieli tych zawodów przeważały nad ocenami negatywnymi), 4 zawody uzyskały równowagę ocen pozytywnych i negatywnych (dziennikarze, prywatni przedsiębiorcy, urzędnicy gminni i miejscy, adwokaci). Częściej negatywnie niż pozytywnie respondenci oceniali rzetelność oraz uczciwość przedstawicieli pozostałych zawodów: dyrektorów, sędziów, księży, agentów ubezpieczeniowych, finansistów, maklerów, działaczy związków zawodowych, urzędników państwowych wysokiego szczebla, posłów, polityków. Dwa ostatnie zawody uzyskały najniższą średnią ocen.

---

<sup>3</sup> *Społeczne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej*. Komunikat z badań nr 34/2016. CBOS, Warszawa, marzec 2016. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_034\\_16.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_034_16.PDF) [dostęp: 4.05.2018].

Porównanie wyników z 2016 roku z wynikami uzyskanymi w 2006 roku ujawnia, zdaniem badaczy, że minimalnie poprawiły się opinie o rzetelności i uczciwości zawodowej przedstawicieli jedynie 5 profesji (ale w 4 przypadkach był to wzrost nieistotny statystycznie). W odniesieniu do pozostałych zawodów nastąpiło minimalne pogorszenie ocen (4 przypadki) lub znaczące pogorszenie (13 przypadków). „Zestawienie zawodów ze względu na pozytywne oceny uczciwości i rzetelności ich przedstawicieli nieco różni się od hierarchii opartej na średniej ocen. Na pierwszym miejscu (59% opinii pozytywnych) plasują się pielęgniarki, a na drugim — naukowcy (55%). Niemal połowa badanych pozytywnie oceniła uczciwość i rzetelność nauczycieli (47%) oraz dentystów (46%). Na 5. miejscu usytuowali się *ex aequo* sprzedawcy sklepowi (38% opinii pozytywnych) i rzemieślnicy oferujący różnego rodzaju usługi (38%), a w dalszej kolejności — lekarze (36%) i policjanci (25%). Listę zawodów uszeregowanych według odsetka pozytywnych opinii o uczciwości i rzetelności ich przedstawicieli zamykają agenci ubezpieczeniowi (11%), działacze związków zawodowych (11%), finansisci i bankowcy (10%), urzędnicy państwowi wysokiego szczebla (9%), maklerzy giełdowi (7%) oraz posłowie (3%) i politycy (2%)<sup>4</sup>.

W świetle tych badań zawody i funkcje związane ze sprawowaniem władzy, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, mają niski prestiż społeczny, ich przedstawiciele są najgorzej oceniani pod względem rzetelności i uczciwości; co więcej, zauważalny jest stały trend spadkowy.

Dlaczego poglądy opinii społecznej są tak niekorzystne dla polityków? Przedstawione badania nie dają odpowiedzi na to pytanie. Konstatują jednak stałą i pogłębiającą się tendencję do negatywnego postrzegania i oceniania zawodów/funkcji związanych ze sferą polityki. Inny sondaż dotyczący zaufania społecznego<sup>5</sup> ukazuje, że ponad 1/5 Polaków ufa innym ludziom, a ponad 3/4 uważa, że w życiu należy kierować się bardzo dużą ostrożnością i podejrzliwością. Ogólne zaufanie społeczne słabo przekłada się na zaufanie do instytucji politycznych (rząd, partie, sejm, senat, IPN, TK), „przeciętny” Polak ma zaufanie do mniej niż połowy z listy 13 prezentowanych instytucji, a z nieufnością do wszystkich 13 instytucji odnosi się 38% badanych. Postawa ufności najsilniej koreluje z zaufaniem do instytucji, które mają bardziej bezpośredni kontakt z obywatelem — do urzędników administracji publicznej, do władz lokalnych. Zaufanie społeczne, zdaniem badaczy, „słabo wiąże się więc z polityką, która dla Polaków najwyraźniej jest w większym stopniu polem konfliktu niż wspólnego życia”<sup>6</sup>.

Pewnym wyjaśnieniem braku zaufania Polaków do polityków może być raport z badań nad sytuacją samorządów w Polsce, przygotowany przez zespół

<sup>4</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>5</sup> *O nieufności i zaufaniu*. Komunikat z badań nr 35/2018. CBOS, Warszawa, marzec 2018. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_035\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF) [dostęp: 9.05.2018].

<sup>6</sup> Ibidem, s. 11.

pod kierunkiem Jerzego Hausnera<sup>7</sup>. Odwołując się do przygotowanego z Zespołem raportu, J. Hausner<sup>8</sup> referuje główne dysfunkcje i dylematy samorządu terytorialnego w Polsce. Dysfunkcjonalność oznacza to, że samorzady nie działają efektywnie i co więcej — to, co uzyskują, osiągają coraz większym kosztem. Hausner wyróżnia 8 dysfunkcji. Są to:

- **Dysfunkcja etatystyczna** polega na postępującym upaństwowieniu samorządu terytorialnego. Samorząd powstał w wyniku odgórnych decyzji państwa, dotąd nie zyskał swoich oddolnych zwolenników i jest poddawany coraz intensywniejszej presji ze strony władz centralnych. Hausner nie kwestionuje tego, że samorząd jest elementem państwa, lecz sądzi, że na samodzielność samorządu jest coraz mniej miejsca.
- **Dysfunkcja autokratyczna** oznacza stopniowe osłabianie demokracji samorządowej. Nie ma niezbędnej równowagi między różnymi elementami władzy samorządowej. W coraz większym stopniu dominuje władza wykonawcza kosztem rad oraz wspólnot mieszkańców.
- **Dysfunkcja biurokratyczna** polega na narastającej dominacji struktur urzędniczych nad radami i radnymi. Hausner stawia nawet tezę o powrocie „radnego bezradnego”. Rady i radni w coraz mniejszym stopniu pełnią funkcje kontrolne wobec władzy wykonawczej oraz struktur urzędniczych.
- **Dysfunkcja finansowa** oznacza malejącą samodzielność finansową samorządów niewyposażonych w odpowiednie środki finansowe. Szczególnie dotyczy to samorządu powiatowego.
- **Dysfunkcja absorpcji środków unijnych** polega na uzależnieniu prorozwojowych działań samorządu terytorialnego od pozyskania środków unijnych. Wprawdzie nie kwestionuje znaczenia pozyskiwania tych środków, lecz twierdzi, że samorzady w za małym stopniu starają się je wykorzystać do wzbudzania impulsów rozwojowych. Inwestycje zrealizowane ze środków unijnych stają się kosztem, który w przyszłości będzie obciążał budżety, bez możliwości ich samofinansowania się.
- **Dysfunkcja wspólnotowości** oznacza rozrastanie się różnego typu struktur klientystycznych kosztem uwiądu wspólnot mieszkańców, polega także na marginalizowaniu opinii mieszkańców, realizowaniu pozornych konsultacji.
- **Dysfunkcja przestrzenna** wyraża się w narastającym nieuporządkowaniu i niekontrolowaniu przez samorzady gospodarowania przestrzenią. Za najbardziej wyraźny przejaw tego procesu uznaje Hausner narastającą komercjalizację przestrzeni pierwotnie publicznej, ujawniającą się w rozroście galerii handlowych, grodzonych osiedlach, chaotycznych i wszechobecnych reklamach. Obniża to możliwości rozwojowe miejscowości.

---

<sup>7</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Oprac. J. HAUSNER z Zespołem. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf) [dostęp: 2.06.2018].

<sup>8</sup> Zob. J. HAUSNER: *Samorządność terytorialna w Polsce. Problemy ustrojowe, operacyjne, leżące w sferze kulturowej*. „Zdanie” 2013, 3—4 (158—159), s. 34—39.



- **Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej** polega na tym, że samorząd nieźle realizuje tylko funkcje dotyczące usług publicznych, ale nie wypełnia funkcji rozwojowych.

Po przedstawieniu swej diagnozy J. Hausner wskazuje dylematy związane z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych:

- Samorząd terytorialny jako element systemu zarządzania państwem czy forma wspólnoty mieszkańców/obywateli?
- Samorząd jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium?
- Samodzielność i ochrona prawna samorządu czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?
- Resortowość czy terytorializacja podejścia do samorządu?
- Główne zadania zlecone przez władzę czy zadania własne?
- Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego czy międzysamorządowa wyrównawcza redystrybucja dochodów?
- Jednolitość czy kategoryzacja jakiegoś celu (między innymi czy zgadzać się na wyodrębnianie metropolii)?
- Menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej?
- Samorząd terytorialny jako administrator i wykonawca usług publicznych czy gospodarz terytorium, właściciel i podmiot prowadzący działalność gospodarczą?
- Czy dla ulepszenia samorządu terytorialnego wystarczy poprawa istniejących ustaw, czy potrzebna jest zasadnicza zmiana?

W odpowiedziach Hausner stara się znaleźć „złoty środek”, twierdząc, że potrzebne są zróżnicowane rozstrzygnięcia i zróżnicowane działania.

Niektóre elementy przedstawionej diagnozy oraz wynikających z niej problemów będą mieć znaczenie w formułowaniu wniosków z analizy treści kodeksów etycznych radnych. Dotyczyć to będzie szczególnie obecności dysfunkcji autokratycznej oraz pytania o to, czy w kodeksach etycznych wyraźniej zaznacza się menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej.

## Specyfika zawodu/funkcji polityka

### Kodeksy ogólne polityka

Trudno podać jedną, powszechnie przyjętą w kręgach akademickich i w świadomości potocznej definicję polityki. Najczęściej polityka pojmowana jest jako sztuka zdobywania i sprawowania władzy, ale także jako dążenie do celów spo-

łącznych z wykorzystaniem instytucji i autorytetu państwa<sup>9</sup>. Niektórzy filozofowie polityki<sup>10</sup> czynią rozróżnienia na „polityczność” i „politykę” — ta pierwsza oznacza immanentny każdemu ludzkiemu społeczeństwu antagonizm (my — oni; przyjaciel — wróg), druga natomiast jest zespołem praktyk i instytucji, które w sytuacji konfliktu wprowadzają jakiś porządek umożliwiający ludziom współistnienie. Filozofia polityczna, sądzi Adam Chmielewski, zarówno w punkcie wyjścia (diagnoza stanu istniejących społeczeństw), jak i w konkluzjach (wybór celów dążeń politycznych), musi opowiedzieć się za jedną z dwóch wykluczających się wizji społeczeństwa: wizji społeczeństwa jako harmonijnej wspólnoty albo wizji społeczeństwa jako „bytu niezbywalnie skonfliktowanego i podzielonego”<sup>11</sup>. Wybór ten jest wyborem moralnym, bo nie ma racjonalnego uzasadnienia, można go jedynie wspierać za pomocą różnych, mniej lub bardziej przekonujących racjonalizacji. Wybór agonistycznej (opartej na konkurencji, rywalizacji) wizji społeczeństwa nie musi jednak oznaczać pojmowania polityki jako wojny, walki z użyciem środków militarnych (w tym przymusu fizycznego, zabijania przeciwnika). Równie dobrze (i tak dzieje się w społeczeństwach opartych na demokracji liberalnej) można politykę pojmować jako kontynuację wojny innymi środkami — za pomocą siły słowa (przemoc werbalna). Nawiązanie do stanowiska A. Chmielewskiego pozwala uznać, że w polityce możemy wpływać na siebie i innych za pomocą języka sporu, debaty, deklaracji, także kodeksów etycznych.

Niezależnie od sporów o pojmowanie polityki można przyjąć, że jest to specyficzna sfera działalności. Funkcja (czy nawet zawód) polityka cechuje się niestabilnością — zazwyczaj pełni się ją przez pewien czas i po zakończeniu kadencji trzeba wrócić do poprzedniej pracy, ponieważ tylko niewielu jest politykami zawodowymi (polityka stanowi ich jedyne źródło utrzymania). Działalność polityczna wymaga wyróżnienia się spośród społeczności, co powoduje, że szansę na karierę polityczną mają ludzie o mocnej indywidualności, niekoniecznie fachowcy w określonej dziedzinie i niekoniecznie ludzie reprezentujący wysoki poziom moralny. „Politykiem teoretycznie może zostać każdy, o ile potrafi przekonać społeczność do swojej osoby”<sup>12</sup>. Opinia ta jest o tyle trafna, że w sferze politycznej w demokratycznym państwie o sukcesie decydują także względy natury psychologicznej i socjotechnicznej.

<sup>9</sup> Zob. P. KUSIAK: *Postpolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska*. „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2011, rocznik 3. Gdynia, Akademia Marynarki Wojennej, s. 158—160.

<sup>10</sup> Zob. Ch. MOUFFE: *Polityka i polityczność*. „Krytyka Polityczna” 2007, nr 11/12, s. 150—163.

<sup>11</sup> Zob. A. CHMIELEWSKI: *Czym jest polityka? Carl Schmitt i jego krytyka*. W: *Indywidualizm. Wspólnotowość. Polityka*. Red. M.N. JAKUBOWSKI, A. SZAHAJ, K. ARBISZEWSKI. Toruń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2002, s. 281.

<sup>12</sup> S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia w swojej pracy. Wokół problemów etyki zawodowej*. Słupsk, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2000, s. 128.

- Zawód polityka wyróżnia się kilkoma cechami. Należą do nich<sup>13</sup>:
- Reprezentatywność — polityk reprezentuje przede wszystkim tych, którzy obdarzyli go mandatem zaufania.
  - Kadencyjność — funkcje polityczne pełni się przez określony czas.
  - Partykularność — dążność do artykułacji interesów swojej grupy (wyborców/grupy społecznej).
  - Programowy subiektywizm — tendencja do przyznawania waloru racjonalności poglądom głoszonym przez siebie i swoją grupę.
  - Stereotypowość w ocenianiu poglądów przeciwników — skłonność do uznawania za wartościowych tylko tych, którzy mają podobne/identyczne poglądy, a negatywnego oceniania inaczej myślących.
  - Konfliktowość — tendencja do przekształcania różnic i rozbieżności poglądów oraz interesów w antagonizmy, także tendencja do rozstrzygania ich w walce, a dopiero wtórnie — w efekcie kompromisów.
  - Mitologizowanie znaczenia tajemnicy — wyraża się w tendencji do odseparowania od świata, otaczania się jedynie zaufanymi ludźmi, przesadnym akcentowaniem swojej pozycji społecznej.
  - Niezależność na pokaz — politycy mają przypisaną powinność reprezentowania nie tylko swoich interesów; w rzeczywistości są uwikłani w liczne układy i zależności. Prowadzenie kampanii wyborczej wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, co wymusza poszukiwanie wsparcia ze strony różnych instytucji, firm, osób fizycznych.

Wskazane cechy zawodu/funkcji polityka mogą wzmocniać postawy wyobcowania ze społeczeństwa, instrumentalne podejście do wartości moralnych. Nie dziwi więc zaznaczająca się w społeczeństwach tendencja do ograniczenia swobody polityków — próba określenia granic „moralnej niecnoty” w sferze polityki. Jednym z najczęściej stosowanych sposobów są kodeksy etyczne polityków. Zwykle budowane są one z perspektywy ideału życia społecznego, sprawiedliwego ustroju, zawierają grupy wartości uznawane powszechnie za pożądane w społeczeństwie liberalnej demokracji: wolność obywatelską, sprawiedliwość społeczną, pluralizm, tolerancję, praworządność, prawa człowieka, demokratyczne organizowanie życia społecznego. W kręgu demokracji zachodnich za wzorzec kodeksu polityka uznano zespół zasad opracowany w 1994 roku w Wielkiej Brytanii przez tzw. Komisję Nolana. W raporcie tym wymieniono 7 zasad dotyczących życia publicznego<sup>14</sup>:

<sup>13</sup> Zob. *ibidem*, s. 128—129.

<sup>14</sup> Zob. *Etyka w życiu publicznym. Podsumowanie pierwszego raportu komisji Nolana w sprawie etyki w życiu publicznym*. Tłum. A. POL. Warszawa [b.w.] 1996, s. 1—2. <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-202.pdf> [dostęp: 2.01.2019]. Por. także *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004, załącznik nr 2: *Siedem zasad życia publicznego — Komisja Nolana, Wielka Brytania*. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_etyka-p.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf) [dostęp: 2.01.2019].

- **Bezinteresowność**, która jest rozumiana jako kierowanie się „wyłącznie interesem publicznym”, a nie korzyścią osobistą (finansową, materialną), swojej rodziny czy przyjaciół.
- **Nieprzekupność/niezawisłość** oznaczającą, że osoba, która sprawuje urząd publiczny, „nie może podejmować żadnych finansowych lub innych zobowiązań” wobec innych osób i organizacji mogących mieć wpływ na wykonywanie obowiązków służbowych.
- **Obiektywizm** w załatwianiu spraw publicznych, mianowaniu na urzędy publiczne, w zawieraniu kontraktów publicznych i rekomendowaniu do nagród znajdujący wyraz w ocenie merytorycznej.
- **Odpowiedzialność** oznaczającą, że osoby sprawujące funkcje publiczne ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje/działania przed społeczeństwem, „muszą poddać się wszelkiej kontroli właściwej dla sprawowanego urzędu”.
- **Jawność** przejawiającą się w tym, że podejmowanie decyzji w sferze publicznej powinno być nieskrywane, poparte podaniem uzasadnienia. Ograniczenie ujawnienia informacji może nastąpić tylko wtedy, gdy „wyraźnie wymaga tego interes publiczny”.
- **Uczciwość** wyrażającą się w wymogu, by osoby sprawujące funkcje publiczne zgłaszały wszelkie prywatne korzyści osiągnęte w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz rozwiązywały narosłe konflikty interesów w sposób chroniący dobro publiczne.
- **Przywódtwo**, które oznacza, że sprawujący funkcje publiczne powinni promować zasady życia publicznego własnym przykładem.

Wymienione zasady, jak podkreślono w raporcie, mają być stosowane we wszystkich sferach życia publicznego, zostały sformułowane „na potrzeby osób w jakikolwiek sposób zaangażowanych w służbę publiczną”. Zalecono, by wszystkie organy publiczne opracowały kodeksy etyczne zawierające te zasady oraz przygotowały wewnętrzne systemy kontroli przestrzegania norm. W raporcie sformułowano także wiele szczegółowych zaleceń (w tym: obowiązek przyjęcia kodeksu etyki zawodowej, uzależnienie powołania na stanowisko publiczne od zobowiązania się do przestrzegania postanowień kodeksu)<sup>15</sup> dla członków parlamentu, ministrów i urzędników państwowych, organów agencji pozaresortowych, krajowej służby zdrowia i władz lokalnych.

W Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX próby opracowania ogólnego kodeksu etyki polityka podejmowali politycy oraz instytucje władzy państwowej. Jedną z takich prób był *Kodeks etyki polityka* opracowany przez Instytut Lecha Wałęsy, w treści naśladujący zalecenia Komisji Nolana z widocznym „lokalnym” odniesieniem do polskich realiów rozliczenia się z przeszłością<sup>16</sup>. W lipcu

<sup>15</sup> Zob. ibidem, s. 8–15.

<sup>16</sup> Przytaczamy za S. KONSTAŃCZAK: *Odkryć sens życia...*, s. 132. Autor krótko omawia ten kodeks, nie podaje jednak dokładnej daty publikowania tekstu w Internecie. Dziś na stronie Instytutu Lecha Wałęsy, ani w innych miejscach, nie można odnaleźć żadnych informacji o tej próbie.

1998 roku Sejm RP uchwalił *Zasady etyki poselskiej*<sup>17</sup>. W bardzo ogólny, lapidarny sposób przywołano 4 zasady z 7 proponowanych przez Komisję Nolana (bezinteresowności, jawności, rzetelności, odpowiedzialności) i do nich dodano nakaz dbałości o dobre imię sejmu. Ten kodeks, jak można zauważyć, śledząc wydarzenia polityczne, posłowie często naruszana, a Komisja Etyki Poselskiej ma niewiele narzędzi do skutecznego oddziaływania na posłów (zwrócenie uwagi, upomnienie, nagana). Podejmowano inne próby formułowania kodeksu etycznego adresowanego do polityków. W 2005 roku Jacek Kurczewski opracował *Kodeks dobrego polityka*<sup>18</sup>, złożony z 12 zaleceń, wśród których znajdziemy między innymi nakaz dbałości o publiczny interes i pieniądze, zakaz praktyk nepotyzmu i nadużywania władzy, zalecenie dbałości o godność przeciwnika, postępowanie w kampanii wyborczej zgodne z zasadą *fair play*, życzliwość wobec wszystkich ludzi (również przeciwników), a także dystans do siebie i poczucie humoru. Ta propozycja znalazła pewien oddźwięk — oto 12 czerwca 2005 roku w programie *Summa zdarzeń* Jacka Żakowskiego 3 politycy — Bronisław Komorowski (PO), Zbigniew Ziobro (PiS), Tomasz Nałęcz (SDPL) — podpisali ów kodeks i zobowiązali się przedstawić ten dokument swoim partyjnym kolegom. Prowadzący program wyraził nadzieję, że ten projekt kodeksu może stać się podstawą do zmiany obowiązującego i zbyt ogólnikowego *Kodeksu etyki poselskiej*<sup>19</sup>. I na tym ta propozycja się zakończyła.

W czerwcu 2013 roku Jan Hartman na swoim blogu opublikował *Kodeks etyczny polityka*<sup>20</sup>. Uczynił to na potrzeby swego ugrupowania Europa Plus, w nadziei że zainteresuje swoją propozycją także inne ugrupowania. Na kodeks składa się 21 wskazań, w treści podobnych do poprzedniej propozycji (dbałość o dobro wspólne, zakaz kłamstwa, szantażu, obmowy, jątżenia i używania języka nienawiści), z wyraźnym akcentem na poszanowanie demokratycznych zasad państwa prawa (np. przestrzeganie prawa, zakaz autorytarnych metod rządzenia, szanowanie autonomii obywateli w kwestii moralności i obyczajów, uznanie społecznych form kontroli nad życiem polityka). I ta propozycja nie odegrała znaczącej roli w życiu publicznym. Na blogu Przemysława Kroczyńskiego pojawiła się propozycja zainteresowania szerszego kręgu obywateli propozycją J. Hartmana — P. Kroczyński inspirowany pomysłem J. Hartmana opracował

<sup>17</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998 r. (M.P. 1998, nr 24, poz. 338).

<sup>18</sup> Tekst można znaleźć w: *Kodeksy etyczne w Polsce*. Wybór i wstęp G. SOŁTYSIAK. Warszawa, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2006, s. 469—470. Autor nie podaje jednak źródeł zamieszczonych kodeksów (skąd je pozyskał) ani warunków ich powstania.

<sup>19</sup> *Dwanaście przykazań polityka*. „Życie Warszawy” z 13.06.2005. Zob. też <http://www.zw.com.pl/artukul/120684.html>; <https://wiadomosci.wp.pl/kodeks-dobrego-polityka-6037785993007745a> [dostęp: 19.01.2019].

<sup>20</sup> Zob. J. HARTMAN: *Kodeks etyczny polityka*. <https://hartman.blog.polityka.pl/2013/06/30/kodeks-etyczny-polityka/> [dostęp: 20.01.2019].

własny projekt kodeksu polityka (kodeks politetyczny)<sup>21</sup>, zaapelował o poparcie swojej propozycji, z nadzieją że zyska poparcie społeczne dla nadania kodeksowi mocy prawnej. Propozycja miała charakter sondażowy — nie zyskała dużego poparcia internautów: jedynie 129 głosów od lipca 2015 do grudnia 2018 roku.

## Status mandatu radnego a kodeksy etyki radnych

Mandat radnego jest rodzajem pełnomocnictwa udzielonego osobie sprawującej funkcję w samorządzie (gmina, powiat, województwo), wybranej przez wyborców w wyborach samorządowych. Zgodnie z prawem samorządowym mandat radnego jest „mandatem wolnym”, „co oznacza, że wyborca nie posiada instrumentów prawnych zmuszających radnego do określonego głosowania w konkretnej sprawie publicznej”<sup>22</sup>. Wyborca oddający głos na kandydata na radnego i kierujący się głoszonym programem wyborczym nie może zastosować wobec radnego żadnych sankcji, gdy ten nie wywiązuje się ze swoich wyborczych obietnic. Regulacje prawne (ustawy samorządowe) nie przewidują możliwości odwołania radnego za niewypełnianie obietnic wyborczych. Jedyną sankcją, którą może zastosować wyborca, jest nieoddanie głosu na radnego ubiegającego się o reelekcję. Nabycie mandatu przez radnego następuje z chwilą ogłoszenia wyników wyborów, natomiast złożenie ślubowania jest warunkiem koniecznym przystąpienia do wykonywania mandatu. We wszystkich rotach ślubowania<sup>23</sup> podkreśla się obowiązek działania radnego dla dobra wspólnoty samorządowej. Tekst ślubowania radnego gminy różni się nieco od roty ślubowania radnych powiatu i radnych województwa. Jak wskazuje Jarosław Galicki, „Ślubowanie radnego gminy brzmi: »Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców«. Ślubowanie radnych powiatu i radnych województwa brzmi natomiast: »Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenno-

---

<sup>21</sup> Zob. projekt kodeksu i uzasadnienie autora tego kodeksu: <http://www.kodekspolitetyczny.pl/pl/projekt-kodeksu-politetycznego/> [dostęp: 12.01.2019]. Autor nie podał daty sformułowania projektu, z kontekstu wypowiedzi można się domyślić, że było to po wyborach prezydenckich w 2015 roku.

<sup>22</sup> S. MATYJEK: *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 47, s. 53—54.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) art. 23a ust. 1, 2; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445) art. 20 ust. 1; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392) art. 22 ust. 1. Cyt. za ibidem, s. 54.

ści i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu (odpowiednio województwa) i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej»<sup>24</sup>.

Rota ślubowania radnego gminy ma kontekst samorządowy, natomiast radnego powiatu i radnego województwa ma wymiar ogólnopaństwowy.

Radny gminy jest członkiem samorządu terytorialnego, z tego tytułu nałożono na niego konkretne obowiązki i przyznano określone uprawnienia. Ustawa o samorządzie gminy nakłada na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, przyjmowanie postulatów mieszkańców oraz przedstawianie ich organom gminy do rozpatrzenia. Obowiązkiem radnego jest udział w pracach gminy. Nie określono jednak żadnych sankcji za uchylanie się od tego obowiązku. Radnego, który notorycznie nie bierze udziału w pracach rady lub utracił zaufanie wyborców, nie można pozbawić mandatu. „Większość obowiązków radnego — jak wskazuje Sebastian Matyjek — można traktować jako płaszczyznę kontaktów między władzami samorządowymi a członkami wspólnoty. Zakres kontaktów z wyborcami, ich intensywność, a także skuteczność radnego w dążeniu do realizacji przedwyborczych obietnic uzależnione są w praktyce od aktywnej postawy radnego, jak i zainteresowania samych mieszkańców»<sup>25</sup>. W praktyce sprowadza się to do wyznaczenia stałych dyżurów radnego. Radny powinien przyjmować zgłoszenia mieszkańców i przedkładać je organom gminy na drodze interpelacji, wniosków, zapytań. Uprawnieniem radnego jest prawo przekazywania skarg mieszkańców do organów jednostki samorządu terytorialnego — zgodnie z przepisami k.p.a. radny przekazujący taką skargę powinien być powiadomiony o sposobie jej załatwienia czy też o stanie jej rozpatrzenia w terminie do 14 dni od zgłoszenia.

Wśród uprawnień radnych znajdziemy możliwość tworzenia klubów radnych (także w małych gminach), korzystanie z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, prawo do diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych (na zasadach określonych w uchwale rady gminy), ochrony zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy<sup>26</sup>.

Sprawowanie mandatu radnego obwarowane jest różnymi nakazami i zakazami, których przestrzeganie ma zagwarantować transparentność działań, dzia-

<sup>24</sup> J. GALICKI: *Charakterystyka prawna mandatu radnego*. Białystok, Uniwersytet w Białymstoku, 2014, s. 189. Rozprawa doktorska. Tekst dostępny: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3126/1/Jaroslav%20Galicki\\_Charakterystyka%20prawna%20mandatu%20radnego.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3126/1/Jaroslav%20Galicki_Charakterystyka%20prawna%20mandatu%20radnego.pdf) [21.02.2019].

<sup>25</sup> S. MATYJEK: *Prawne i faktyczne warunki...*, s. 56. Zob. także K. WITWICKA: *Prawa i obowiązki radnego*. Gazeta Prawna.pl. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/962697,prawa-i-obowiazki-radnych.html>; Portal dla radnych Wspólnota, artykuł *Prawa i obowiązki radnego*. <http://www.wspolnota.org.pl/portal-dla-radnych/prawa-i-obowiazki-radnego/> [dostęp: 21.01.2019].

<sup>26</sup> Z licznymi zastrzeżeniami, które wskazuje S. MATYJEK: *Prawne i faktyczne warunki...*, s. 59—60.

łanie na rzecz dobra publicznego, zabezpieczenie przed pokusą nadużywania funkcji i korupcją. Z tych powodów w prawie samorządowym znajdziemy przepisy zakazujące łączenia pewnych stanowisk, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub z innymi osobami z wykorzystaniem majątku gminy, zakaz posiadania większego niż 10% pakietu akcji lub udziałów w spółkach z udziałem gminnych osób prawnych, ograniczenie możliwości podejmowania dodatkowych zajęć i przyjmowania darowizn, obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Zdaniem S. Matyjka, „W zasadzie celem wszystkich opisywanych przepisów traktujących o prawach, a przede wszystkim o obowiązkach osób pełniących funkcje publiczne w samorządach terytorialnych jest dążenie do zagwarantowania takich zachowań tych osób przy pełnieniu funkcji publicznych, które będą opierały się na fundamentalnych wartościach: bezinteresowności, prawości, obiektywizmie, odpowiedzialności, jawności i uczciwości. W zasadzie tych kilka cech wyczerpuje istotę wszystkich komentowanych przepisów”<sup>27</sup>.

Odpowiedź na pytanie, czy w świetle aktualnych przepisów prawa samorządowego formułowanie kodeksów etycznych radnych jest potrzebne i legalne, nie jest łatwa. Z jednej strony istnieje społeczna potrzeba propagowania etycznych standardów postępowania radnych — uzasadniana jest ona koniecznością przeciwdziałania korupcji w służbach publicznych i zwiększeniem zaufania do samorządu terytorialnego<sup>28</sup>, z drugiej jednak — zgłaszane są wątpliwości co do legalności uchwalania kodeksu etyki radnego.

W ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego opracowano poradnik *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, zeszyty ćwiczeniowe pod tym samym tytułem i film szkoleniowy. Od stycznia 2005 roku rozpoczęto akcję społeczną *Przejrzysta Polska*. Organizatorami byli: „Gazeta Wyborcza”, Fundacja Agora, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Program Przeciw Korupcji<sup>29</sup>. Akcja polega na opracowaniu, wdrożeniu i przestrzeganiu procedur postępowania zgodnych z 6 zasadami dobrego rządzenia: przejrzystością, przeciwdziałaniem korupcji, partycypacją społeczną, przewidywalnością, fachowością i rozliczalnością. W ramach poszczególnych zasad wyznaczono zadania (obligatoryjne i fakultatywne) usprawniające pracę jednostek samorządu terytorialnego. W ramach *Zasady braku tolerancji dla korupcji* zalecono opracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminnego/powiatowego, przygotowanie i wdrożenie kodeksu etycznego radnego, przeprowadzenie szkoleń dla pracowników z zakresu etyki w życiu publicznym i opracowanie proce-

<sup>27</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>28</sup> Zob. *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego...*, s. 155—157. Por. S. Muzzyński: *Kodeksy etyki radnych*. „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”. <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kodeksy-etyki-radnych/> [dostęp 23.01.2019].

<sup>29</sup> Na podstawie N. SZOSTAK: *Akcja społeczna Przejrzysta Polska*. <https://slideplayer.pl/slide/433017/> [dostęp: 26.01.2019], oraz portal Starostwa Powiatowego w Poznaniu. <http://2012.powiat.poznan.pl/akcja-spoeczna-dla-samorzadow-przejrzysta-polska.html> [dostęp: 26.01.2019].



dur postępowania w przypadku naruszenia kodeksu. Istotnie, od roku 2005 coraz więcej rad jednostek samorządu terytorialnego wprowadzało kodeksy radnych, ale „mimo szlachetnych intencji budzą one istotne zastrzeżenia organów nadzoru i sądów”<sup>30</sup>. Kodeksy etyczne radnych, wskazuje Sergiusz Muszyński, są „niewładczym aktem”, dobrowolnym zobowiązaniem do przestrzegania wybranych zasad etycznych, co znajduje wyraz w preambułach w postaci sformułowań głoszących, że radni „powinni przestrzegać...”, a kodeksy „mają uświadamiać etyczny wymiar pracy radnego”, „wzywać radnych do pracy nad sobą”, zwiększać zaufanie obywateli do przedstawicieli samorządu terytorialnego. Inną sprawą są prawny charakter i legalność przyjmowania takich kodeksów. Jedne rady zdecydowały się na przyjęcie kodeksu w drodze głosowania, uprzednio wprowadzając projekt do porządku obrad, inne publicznie odczytywały kodeks poza porządkiem obrad sesji (radni mogli się podpisać pod projektem). Sposób przyjęcia kodeksu jest ważny, bo determinuje „charakter prawny przyjmowanego aktu oraz może ewentualnie przyczynić się do jego zakwestionowania (bądź nie) przez organ nadzoru”<sup>31</sup>. Kodeks przyjęty jako uchwała (jego nazwa jest nieistotna — może się nazywać „deklaracją”, „apelem”) podlega kontroli organu nadzoru, natomiast gdy zostaje przyjęty poza porządkiem obrad rady, nie pociąga skutków prawnych, nie jest uchwałą i nie podlega kontroli organu nadzoru, „stanowi wówczas oświadczenie woli, które powinniśmy odnosić nie do danej rady jako organu administracji publicznej, tylko do poszczególnych radnych, którzy korzystając ze swoich praw publicznych, zdecydowali się pod nim podpisać”<sup>32</sup>.

W świetle ustaw samorządowych mandat radnego każdego szczebla samorządu ma charakter wolny, żadnemu organowi nie przyznano prawa do oceny sprawowania mandatu, dlatego, twierdzi Muszyński, za nielegalne należy uznać kodeksy etyki, które przewidują sankcje za naruszenie wskazanych w nich norm. Radny nie jest związany instrukcjami mieszkańców, nie może też być związany ocenami innych radnych czy organów rady — obecne prawo samorządowe nie przewiduje możliwości karania radnych w ramach wewnętrznej organizacji rady. Taki pogląd wyrażony jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, które ten autor przytacza. Natomiast kwestia legalności kodeksów etyki radnych, które nie przewidują sankcji wobec radnych, pozostaje dyskusyjna — brakuje podstaw prawnych do uznania takich kodeksów za legalne, orzecznictwo sądów administracyjnych w takich sprawach jest rozbieżne. Sergiusz Muszyński jest zdania, że „w przypadku rady powiatu i sejmiku województwa możemy jednoznacznie stwierdzić, iż przyjęcie kodeksu etyki jest naruszeniem prawa. Dyskusyjna pozostaje sytuacja rad gmin, spośród których wiele przyjmowało kodeksy, powołując się na art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. domniemanie

<sup>30</sup> S. MUSZYŃSKI: *Kodeks etyki radnych...*

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

kompetencji gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, oraz art. 18 ust. 1 ustawy, tj. zasadę domniemania kompetencji rady gminy<sup>33</sup>. Jeśli przyjmiemy wyrok NSA z 17 czerwca 2005 roku, to za legalne można uznać jedynie uchwalanie kodeksów etyki radnych gmin, natomiast w przypadku powiatów i województw należy je uznać za nielegalne.

Akcja Przejrzysta Polska trwała od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 roku. Swoją udział zgłosiło około 800 jednostek samorządu terytorialnego (gminy i powiaty), w tym 400 wykonało zadania wyznaczone w programie i na tej podstawie otrzymało certyfikat uczestnictwa, 127 kontynuowało program do roku 2007, wykonując kolejne działania<sup>34</sup>. Na stronach samorządów do dziś widać ślady i skutki tej akcji — zamieszczane są informacje o udziale w niej, o wykonanych działaniach oraz kontynuacji programu<sup>35</sup>.

## Wzorcowy kodeks etyki radnych

W ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego, ogólnopolskiego Programu Szkoleniowego i Strategii Antykorupcyjnej przyjętej przez MSWiA w roku 2004 opublikowano poradnik *Etyczne aspekty samorządu terytorialnego*. Celem było przekazanie zainteresowanym informacji o polskich i zagranicznych rozwiązaniach w zakresie budowania etycznej administracji, wskazanie samorządom obszarów obarczonych ryzykiem zjawisk korupcyjnych, budowanie świadomości etycznej pracowników samorządowych i radnych. Analiza doświadczeń w budowaniu infrastruktury etycznej, na przykładzie wielu państw europejskich, potwierdza — zdaniem autorów poradnika — potrzebę kompleksowego podejścia do budowania zachowań etycznych i zwalczania korupcji. Nowoczesna, sprawna i budząca zaufanie obywateli administracja wymaga nie tylko przestrzegania prawa i karania za wykroczenia, lecz także wspierania postaw etycznych przez wprowadzanie kodeksów etycznych, kodeksów postępowania, poradników i organizowanie szkoleń. W Polsce, w odniesieniu do służby cywilnej (pracowników i urzędników szczebla centralnego i rządowej administracji terenowej), przyjęto *Kodeks etyki służby cywilnej*, natomiast pracownicy samorządowi i radni nie mają powszechnie obowiązującego kodeksu. „Koniecznym i pil-

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Dane ze strony starostwa powiatowego w Poznaniu. <http://2012.powiat.poznan.pl/akcja-spoleczna-dla-samorzadow-przejrzysta-polska.html> [dostęp: 31.01.2018].

<sup>35</sup> Zob. stronę urzędu w Siedlcu. [http://www.siedlec.pl/przejrzysta-polska\\_cms\\_40\\_24.html](http://www.siedlec.pl/przejrzysta-polska_cms_40_24.html) oraz <http://www.siedlec.pl/przejrzysta/radny.pdf> [dostęp: 31.01.2019]; także stronę Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, informacje o realizacji akcji w Nowej Soli w roku 2010. <http://www.frdl.org/pl/projekty/zrealizowane/2122.html> [dostęp: 31.01.2019].

nym zadaniem jest odpowiednie przeniesienie przyjętych rozwiązań dotyczących Korpusu służby cywilnej do samorządu terytorialnego i utworzenie korpusu urzędników samorządowych, uwzględniając specyfikę tej administracji”, jak też „przygotowanie ogólnopolskiej strategii oraz długofalowych działań edukacyjnych, których efektem będzie przekazanie wiedzy i umiejętności w zakresie zachowań i postaw etycznych pracowników samorządowych i radnych samorządu terytorialnego, szczególnie istotnych przy wykonywaniu zadań publicznych na rzecz społeczeństwa”<sup>36</sup>.

W poradniku umieszczono projekty 2 kodeksów etycznych: dla pracowników samorządowych (załącznik nr 12) i radnych samorządu terytorialnego (załącznik nr 13)<sup>37</sup>.

Pierwszy z nich, *Kodeks etyki pracowników samorządowych*, składa się z preambuły i 12 artykułów. Wskazuje najważniejsze zasady, których należy przestrzegać w wykonywaniu zadań publicznych: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywność, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, jawność, dbałość o dobre imię urzędu, a także pracowników samorządowych, godne zachowanie w miejscu pracy i poza nim, uprzejmość oraz życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, radnymi, podwładnymi oraz współpracownikami. Podkreśla się rangę zaufania publicznego, poszanowania prawa i Konstytucji, stawiania interesu publicznego nad prywatnym, posiadania odpowiednich kwalifikacji i umiejętności zawodowych. W kodeksie przewidziano sankcje porządkowe oraz dyscyplinarne za nieprzestrzeganie jego postanowień (bez sprecyzowania owych sankcji). Na pracowników samorządowych nałożono obowiązek przestrzegania przepisów kodeksu, a na kierowników urzędów jednostek samorządowych — obowiązek upowszechniania i propagowania zasad kodeksu. Większość artykułów ma postać zdań oznajmujących, choć w istocie są postulatami<sup>38</sup>.

Drugi projekt, *Kodeks etyki radnych samorządu terytorialnego*, ma podobną konstrukcję, składa się z preambuły i 11 artykułów. Preambuła wskazuje cel, jaki ma spełnić kodeks: „Celem Kodeksu jest sprecyzowanie wartości i standardów zachowania wybieralnych przedstawicieli władzy lokalnej, zwanych w dalszej części Kodeksu radnymi samorządu terytorialnego, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków, zebranie ich w postaci katalogu oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od radnych samorządu terytorialnego”<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego...*, s. 159 i 157.

<sup>37</sup> Zob. *ibidem*, s. 234—241.

<sup>38</sup> Np. art. 8. ust 1. „Pracownicy samorządowi udostępniają obywatelom żądanych [sic!] przez nich informacji i umożliwiają dostęp do publicznych dokumentów zgodnie z zasadami określonymi w ustawach. Odmowa udostępnienia informacji publicznej wymaga formy pisemnej i uzasadnienia”.

<sup>39</sup> *Etyczne aspekty działalności...*, s. 238.

Zasady postępowania wymagane od radnych są zbieżne z zasadami kierowanymi do pracowników samorządowych. Radni powinni działać zgodnie z zasadami: praworządności, bezstronności i bezinteresowności, obiektywizmu, uczciwości i rzetelności, odpowiedzialności, jawności, dbałości o interes publiczny, godnego zachowania w trakcie pełnienia funkcji radnego oraz uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami. Tu także podkreślono wagę zaufania publicznego, poszanowania prawa i Konstytucji, uznania priorytetu interesu publicznego nad prywatnym. Artykuł 3, w porównaniu z kodeksem dla pracowników samorządowych, zawiera ustęp o treści: „Radni samorządu terytorialnego respektują konstytucyjną zasadę podziału władzy. Nie ingerują w kompetencje organów wykonawczych samorządu terytorialnego”<sup>40</sup>. W art. 4 uszczegółowiono zasadę bezstronności i bezinteresowności: radni nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, gdy dotyczy to spraw związanych z ich interesem osobistym, nie mogą podejmować prac kolidujących z funkcją radnego, nie podejmują arbitralnych lub faworyzujących jakąś stronę decyzji, kierują się interesem wspólnoty samorządowej. Artykuł 5 dotyczy głównie unikania konfliktu interesów. W zwodniczej formie zdań oznajmujących (zresztą cały kodeks ma taki charakter) zaleca się, by radni nie dopuszczali do konfliktu interesu publicznego i prywatnego, a jeśli do takiego dojdzie, by rozstrzygać go na korzyść interesu publicznego. Tu także wskazano, że korzystanie radnych z uprawnień ma służyć jedynie celom, dla których zostały nadane zgodnie z odpowiednimi przepisami, oraz zabroniono angażowania się w działania, które zagrażają wypełnianiu funkcji radnego i obiektywizmowi w podejmowaniu decyzji. W art. 6 zwrócono uwagę na rzetelność, sumienność, szacunek dla innych i poczucie godności własnej w czasie pełnienia funkcji radnego. Tu ponownie powraca się wymóg bezstronności, niezależności ze wskazaniem szczegółowych zaleceń: radni nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub ze znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych. Artykuł 7 objaśnia zasadę odpowiedzialności: radni ponoszą odpowiedzialność za decyzje i działania, „nie unikając trudnych rozstrzygnięć”, są zobowiązani do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej, mają wykazywać „należyłą staranność i gospodarność” w sprawach majątkowych i finansowych, składają sprawozdanie ze swojej działalności (zgodnie z zasadami określonymi w przepisach szczególnych), respektują zakazy i ograniczenia przewidziane w przepisach szczególnych. W art. 8 odniesiono się do zasady jawności, która ma być realizowana przez udzielanie obywatelom „wyczerpujących informacji o realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej” (radni biorą udział w spotkaniach z mieszkańcami), są zobowiązani do udzielania mediom „rzetelnych, uczciwych i dokładnych informacji o pełnionej funkcji”. Zasadę przejrzystości ograniczono o poufność, co zostało ujęte w ust. 3: „Radni samorządu teryto-

---

<sup>40</sup> Ibidem, s. 239.

rialnego nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu<sup>41</sup>. W art. 9 powraca sprawa praworządności (radni mają znać przepisy prawa oraz zasady kodeksu oraz ich przestrzegać) i podnoszenia swoich kwalifikacji (radni mają uczestniczyć w kursach i szkoleniach dotyczących działania samorządu). Artykuł 10 odnosi się do zasady uprzejmości i życzliwości wobec obywateli oraz innych osób: radny ma być uprzejmy, pomocny, a także życzliwy, dbać o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegać „zasad poprawnego zachowania, właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej, w miejscu pracy i poza nim”. Artykuł 11 zawiera postanowienia końcowe, nakładające na radnych obowiązek przestrzegania przepisów i zasad kodeksu, a od przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wymaga upowszechniania oraz propagowania zasad i wartości kodeksu. Ten obowiązek nie jest jednak obwarowany żadnymi sankcjami. W przypisie do kodeksu zaznaczono, że po dokonaniu odpowiednich modyfikacji jego przepisy mogą się odnosić do marszałków, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów.

W poradniku nie wskazano, w jaki sposób taki kodeks należy opracować i jak wdrożyć. Autorzy podkreślali znaczenie szerokiej akcji szkoleniowej, jak również instytucjonalnych form doradztwa: „Wdrożenie Kodeksu etyki pracowników samorządowych oraz Kodeksu etyki radnych samorządu terytorialnego stanowić będzie dopełnienie działań zmierzających do pełnej realizacji nowych zadań stojących przed administracją publiczną, które wymagać będą nie tylko umiejętności i szerokiej wiedzy w związku z przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej, ale również nienagannych postaw społecznych i etycznych. Realizacja szkoleń przyczyni się do kształtowania nowego wizerunku administracji, zgodnego z międzynarodowymi standardami. Równoległe z prowadzonymi szkoleniami wskazane byłoby uruchomienie ośrodka doradczo-konsultacyjnego, służącego pomocą w rozwiązywaniu szczególnie trudnych etycznie problemów, wyjaśnianiu wątpliwości i interpretowaniu obowiązujących regulacji prawnych dotyczących korupcji, zachowań nieetycznych i konfliktu interesów<sup>42</sup>.”

Zważywszy na deklaracje autorów, głoszące, że „Konieczna jest restytucja pozytywnych wartości w życiu publicznym, osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego osób sprawujących funkcje publiczne (etos służby publicznej), rozbudowanie i wzmocnienie struktur demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego, które reagować będzie na wszelkie przejawy nieprawidłowości w życiu publicznym<sup>43</sup>, oraz podkreślające rolę zaangażowania obywateli w sprawy publiczne (np. uznanie, że elementem społeczeństwa obywatelskiego jest „dojrzałość obywatelska przejawiająca się m.in. w aktywnym włączaniu się obywateli

<sup>41</sup> Ibidem, s. 240.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 157.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 112.

w sprawy publiczne zarówno na etapie podejmowania rozstrzygnięć ich dotyczących, podczas procesu decyzyjnego, jak również w trakcie oceny skutków<sup>44</sup>), treść projektu kodeksu dla radnych budzi obawy, że za wąsko ujęto w nim podstawy demokratycznego państwa — sprowadzono je tylko do walki z korupcją, legalności działań, jednostronnego przekazu informacji o działaniu radnych do mieszkańców i spełnienia wymogów obyczajowych.

Nie jest wykluczone, że prezentowany w poradniku projekt kodeksu odegrał rolę w akcji Przejrzysta Polska i przyjmowaniu przez samorządy terytorialne kodeksów etycznych radnych. Ich konstrukcja i treść często bywają bardzo podobne do tego wzoru. Gwoli ścisłości należy odnotować, że w roku 2000 Federacja Związków Gmin i Powiatów RP oraz Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej promowały *Honorowy kodeks radnego*<sup>45</sup>, nie stał się on jednak wzorem dla samorządów — jedynie Rada Miasta Krakowa 17 stycznia 2001 roku przyjęła uchwałę w sprawie *Honorowego kodeksu radnego*<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ibidem, s. 115.

<sup>45</sup> *Honorowy kodeks radnego*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORKUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP oraz Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000, s. 75—77. [www.federacja.krakow.pl/publikacje/pdf/2000-12-31-standardy-etyczne-radnych-i-pracownikow-samorzadowych.pdf](http://www.federacja.krakow.pl/publikacje/pdf/2000-12-31-standardy-etyczne-radnych-i-pracownikow-samorzadowych.pdf) [dostęp: 5.02.2019].

<sup>46</sup> Uchwała NR LXIX/585/01 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 stycznia 2001 r. [https://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=4491](https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=4491) [dostęp: 5.02.2019].



Część druga

**Raport z analizy  
kodeksów etycznych radnych  
Forma i treść**





## Charakterystyka struktury kodeksów etycznych radnych

Kodeksy etyczne są dokumentami formułowanymi w środowisku grupy zawodowej czy organizacji. Jak wskazywaliśmy w rozdziale *Etyka zawodowa w życiu publicznym*, są wymogi, które muszą zostać spełnione, by kodeks uznać za sensowny, odzwierciedlający etos grupy, a także korzystnie wpływający na postawy ludzi. W tej części zbadamy, w jakim stopniu te wymogi o charakterze formalnoogólnym spełniają kodeksy radnych.

\*

Kodeksy etyczne radnych są zazwyczaj dokumentami zwartymi. Duża część mieści się na jednej stronie. Większość zajmuje 3—4 strony. Rzadko zdarzają się większe. Zazwyczaj wewnętrzna struktura jest zwarta, choć nazwy części są bardzo zróżnicowane (por. tabelę 1.).

Tabela 1  
Struktura i nazwy części składowych analizowanych kodeksów etycznych radnych

Nazwa części kodeksu	Liczba kodeksów, w których obecne są dane elementy	N = 58 [%]
1	2	3
Postanowienia końcowe	38	65,5
Preambuła	37	63,7
Postanowienia (zasady) ogólne	31	53,4
Zasada bezstronności i bezinteresowności (niezawisłości)	25	43,4
Zasada jawności (i przejrzystości)	25	43,1
Zasada praworządności (legalizmu)	24	41,3
Zasada odpowiedzialności	24	41,3

1	2	3
Zasady postępowania	20	34,4
Pełnienie funkcji, mandatu (radnego)	13	22,4
Brak części, są tylko paragrafy, punkty	9	15,5
Postanowienia wstępne	8	13,7
Zasady ogólne	3	5,1
Zasada godnego zachowania w trakcie pełnienia funkcji radnego	3	5,1
Zasady uczciwości i rzetelności	2	3,4
Zasady etycznego działania	2	3,4
Rota	1	1,7
Zasady etyki	1	1,7
Zasady (obowiązki) szczegółowe	1	1,7
Radny wobec swoich obowiązków i praw	1	1,7
Relacja między radnym, radą a urzędem miasta i gminy	1	1,7
Radny wobec swoich wyborców	1	1,7
Obrona zasad zawartych w kodeksie	1	1,7
Środki nadzoru	1	1,7
Kontakty ze społeczeństwem	1	1,7
Kontakty z pracownikami władz lokalnych	1	1,7
Kontakty z mediami	1	1,7
Informacja, rozpowszechnianie i podnoszenie świadomości	1	1,7
Zasady sprawowania funkcji radnego i członka zarządu	1	1,7
Zasada unikania konfliktu interesów	1	1,7
Zasada rzetelności	1	1,7
Zasada obiektywności	1	1,7
Zasada nienadużywania sprawowanej funkcji	1	1,7
Obowiązki i odpowiedzialność radnego	1	1,7
Zasada dbałości o interes publiczny	1	1,7
Zasada dbałości o dobre imię rady	1	1,7
Zasada poszanowania godności innych	1	1,7
Zasada uprzejmości w kontaktach z obywatelami	1	1,7

Źródło: Badania własne, N = 58.

Skomentujemy tylko niektóre, ważniejsze, powtarzające się lub właśnie wyjątkowe elementy struktury kodeksów etycznych. Warto także zauważyć, że w kilku analizowanych dokumentach (9) nie ma, oprócz ponumerowania paragrafów, wyodrębnionej struktury.

## Preambuła

**Prawie we wszystkich** kodeksach znajduje się jakiś wstęp, preambuła. Jednocześnie nazwa „preambuła” występuje w (tylko?) 37 na 58 kodeksów (63,7% kodeksów). Preambuły mają (zazwyczaj) wzniosły charakter, zawarte są w nich (jak można sądzić) najważniejsze przesłania uzasadniające sens kodeksu. W szczególności zwraca się uwagę na to, że kodeks jest katalogiem wartości, którymi powinni kierować się radni, że w ten sposób o tych wartościach informowani są wyborcy, że regulują relacje między radnymi a mieszkańcami. Przykładem może być preambuła *Kodeksu etycznego radnego powiatu jaworskiego*: „Niniejszy Kodeks jest zbiorem sprecyzowanych wartości i zachowań radnego, który posiada legitymację społeczności, jaką jest Powiat Jaworski. Radny jest przedstawicielem władzy lokalnej pełniącym funkcje społeczne, wymagające od niego najwyższych standardów zachowania. Poniższy katalog etyczny powinien być wzorem dla wszystkich radnych powiatu, którzy w swojej służbie publicznej powinni kierować się obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami moralnymi oraz troską o dobro i pomyślność Ojczyzny i wspólnoty samorządowej powiatu. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez każdego radnego” [032]<sup>1</sup>. Bardzo podobna jest preambuła *Kodeksu etycznego radnego Rady Miejskiej w Jarocinie*, gdzie czytamy: „Poniższy kodeks etyczny powinien być wzorem dla wszystkich Radnych Rady Miejskiej w Jarocinie, którzy w swojej służbie publicznej kierują się obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami moralnymi oraz troską o dobro i pomyślność Ojczyzny i wspólnoty samorządowej gminy. Celem jest określenie wartości i standardów postępowania, których powinni przestrzegać radni, wypełniając swoje obowiązki. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez każdego radnego” [001]. Tego typu ujęcia w zasadniczych aspektach powtarzane są w wielu kodeksach. Na nieco inne wartości zwracają uwagę twórcy kodeksu gminy Bukowiec: „Kodeks niniejszy reguluje stosunki między radnymi jako przedstawicielami władzy lokalnej, pełniącymi funkcje społeczne pojmowane jako służba publiczna a wyborcami. Kodeks etyczny powinien być wzorem dla radnego, który w pełnieniu swojej funkcji winien kierować się przede wszystkim przestrzeganiem prawa, wartościami moralnymi i działaniem dla dobra wspólnoty samorządowej” [002]. Dla radnych gminy Chodzież najważniejsze jest zwrócenie uwagi na to, że kodeks etyczny jest zbiorem wartości i zasad. Jego autorzy piszą: „Kodeks etyczny jest zbiorem wartości i zasad, którymi powinni kierować się radni w pełnieniu służby publicznej, mając na względzie dobro wspólnoty samorządowej. Celem kodeksu jest poinformowanie obywateli o stan-

<sup>1</sup> Cyfry w kwadratowych nawiasach odpowiadają kodowi kodeksu etycznego. Wykaz kodeksów znajduje się na s. 227—228.

dardach zachowania, jakich mają oczekiwać od radnych gminy Chodzież” [003]. Podobnie jest w kodeksie radnych powiatu poznańskiego i wielu innych.

Bardzo wzniosła preambuła znajduje się w dokumencie nazwanym *Kodeks etyczno-moralny radnego Miasta i Gminy Łądek-Zdrój*, przyjętym w formie uchwały: „Kodeks etyki jest wyzwaniem, do wszystkich radnych, aby w życiu, w pracy zawodowej i społecznej kierowali się standardami moralnymi, prawdą i dobrem. Zadaniem radnego jest pracować dla dobra i pomyślności mieszkańców całej gminy. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy radny w swoim postępowaniu kieruje się zasadą służby. Od wysiłku i postawy radnego zależy właściwe rozumienie i realizowanie wartości moralnych i ocenianie ich wielkiej wagi w życiu człowieka, a także — w dużej mierze — kształtowanie postaw obywateli Rzeczypospolitej, jej siła i pomyślność. Kodeks etyki oparty jest na wartościach chrześcijańskich, ogólnoludzkich. Jego zasadniczym celem i zadaniem jest uświadomienie nam, radnym, moralnego wymiaru pracy oraz wezwanie do podjęcia pracy nad sobą, aby samorządność i samorządy utrzymały należny prestiż społeczny. Kodeks powstał z inicjatywy Komisji Statutowej” [025].

Próbę połączenia wzniosłości i pragmatyzmu polegającego na przywołaniu doświadczeń samorządności stanowi kodeks etyczny Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim [031]. Patrząc z tego punktu widzenia, pragmatyczny charakter ma preambuła kodeksu etycznego radnych gminy Kobyłka. Jego twórcy zwracają uwagę na to, że przestrzeganie wzorowych zachowań jest niezbędne do osiągnięcia „pomyślności Ojczyzny i wspólnoty samorządowej” [039].

Na przeciwnym krańcu wzniosłości, jako przykład prozaiczności uzasadnienia uchwalenia kodeksu etycznego, sytuje się dokument radnych powiatu przasnyskiego. W swoim dokumencie stwierdzają, że jego celem jest „sprecyzowanie oraz zebranie w jednym katalogu wartości i standardów zachowania” radnych [046]. Nie jest to jedyny przykład takiego podejścia.

W niektórych kodeksach w preambule bywa przywoływana podstawa prawna działalności radnych. Tak jest w kodeksie radnych Rady Miejskiej w Legnicy: „Radni Rady Miejskiej Legnicy, na mocy ślubowania złożonego zgodnie z art. 23a ustawy o samorządzie gminnym, kierują się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, uczciwością i rzetelnością oraz solidarną troską o dobro miasta i jego mieszkańców” [017].

W części kodeksów oprócz preambuły są wstępy bez nazwy charakteryzujące status prawny, społeczny kodeksu. Tak jest w *Kodeksie etycznym radnego powiatu grodziskiego*: „Kodeks etyczny jest zbiorem wartości i zasad, jakimi kierują się radni. Kodeks etyczny przyjęty przez Radę Powiatu Grodziskiego na sesji 22.12.2005 r. jest tekstem stworzonym przez samych radnych, a nie powieleniem kodeksów innych rad. Nie ma w nim zawartych zapisów dotyczących kwestii prawnych (regulowanych kodeksowo). Nie został przyjęty uchwałą rady. Jest własnością grupy, która go stworzyła, a nie instytucji. Tekst kodeksu jest znany wszystkim radnym oraz mieszkańcom, albowiem zamieszczony został na stro-

nie internetowej Powiatu, oraz dostępny jest w siedzibie Starostwa przy ul. Kościuszki 30. Informacja o jego tworzeniu opublikowana została w lokalnej prasie. Tekst kodeksu nie podlega okresowej ocenie i aktualizacji. Zadanie to zrealizowane zostało zgodnie z zasadą przeciw korupcji” [009].

W kodeksie etycznym radnych z Mielca funkcję wstępu, preambuły pełni następująca deklaracja: „Działając w zgodzie z treścią ślubowania: »Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców«, przyjmujemy do stosowania Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Mielcu” [012]. Natomiast w kodeksie [015] ślubowanie (takie jak przytoczone) opatrzone jest określeniem „Rota”. Podobne ślubowania występują jeszcze w kilku kodeksach.

W kodeksie Rady Miejskiej w Koronowie obok preambuły zamieszczono następujące motto: „To, czego nie zrobiłeś, będzie zawsze ważniejsze od tego, co zrobiłeś” [059].

## Podstawowe części kodeksów

Części te składają się z wielu elementów i mają bardzo różnorodną tytulaturę. Ich różnorodność ujawnia tabela 1. Przy czym, jeśli preambuła ma w miarę ustaloną treść, to pozostałe części takie nie są. To, co w jednym kodeksie nazwane jest „postanowieniem wstępnym”, w innym mieści się w części nazwanej „postanowienie ogólne” albo „zasady postępowania”, albo jeszcze inaczej. Faktycznie treść się przenika, ale części nazwane „postanowienia wstępne” są bardziej jednorodne i zdefiniowano w nich odniesione do konkretnej rady terminy takie, jak: „kodeks etyczny”, „rada”, „radny”, „gmina”, „przewodniczący”. W niektórych kodeksach terminy te omawia się w części zatytułowanej „zasady postępowania”, natomiast części nazwane „postanowienia (zasady) ogólne” są bardzo różnorodne. Zawierają one definicje podanych wcześniej terminów, a także stwierdzenie, że kodeks wyznacza zasady postępowania radnych. Przykładem może być treść kodeksu [014]:

1. Kodeks wyznacza zasady postępowania radnych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych.
2. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez wszystkich radnych.
3. Radni traktują pracę jako służbę publiczną, mają zawsze na względzie dobro wspólnoty samorządowej.
4. Radni działają tak, aby być wzorem praworządności i prowadzić do pogłębiania zaufania mieszkańców do Rady.

5. Radni swoim postępowaniem dają świadectwo o Radzie oraz współtworzą jej wizerunek” [014].

W innych kodeksach w części nazwanej „postanowienia ogólne” wymienione są podstawowe zasady, którymi kierują się (powinni się kierować) radni: praworządność, rzetelność, odpowiedzialność, bezstronność, jawność i przejrzystość.

W znaczącej części kodeksów niektóre zasady uznane za ważne wyodrębnione są jako oddzielne części. Chodzi o takie zasady jak:

- bezstronności, bezinteresowności, niezawisłości,
- jawności (przejrzystości),
- praworządności (legalizmu),
- odpowiedzialności,
- godnego zachowania w trakcie pełnienia funkcji radnego,
- uczciwości i rzetelności.

Niektóre z nich są łączone (i dzielone), przyjmując różne konfiguracje. Dotyczy to szczególnie zasad bezstronności, bezinteresowności, niezawisłości. Takim samym treściami nadawane są odmienne nazwy. Dotyczy to przede wszystkim jawności (przejrzystości) oraz praworządności (legalizmu).

Bardzo interesująco brzmi występująca w wielu kodeksach część zatytułowana „wykonywanie funkcji radnego” (bądź: „mandatu radnego”). W rzeczywistości w tej części prezentowane są najważniejsze treści kodeksów. Można również stwierdzić, że wśród kodeksów dominują te, które jedną z części poświęcają pełnieniu funkcji (mandatu), a oprócz tego mają następujące elementy składowe: preambułę, zasady ogólne, zasady postępowania, wykonywanie funkcji radnego, postanowienia końcowe.

Oryginalną strukturę ma kodeks [007], w którym znajduje się część zatytułowana: *Obowiązki szczegółowe*. Wśród tych obowiązków wyróżnione są: 1. Objęcie urzędu, 2. Sprawowanie urzędu, 3. Opuszczanie urzędu. Z objęciem urzędu wiążą się reguły prowadzenia kampanii wyborczych. W części poświęconej sprawowaniu urzędu wyszczególnione są następujące zasady: zakazu czerpania korzyści, zakazu sprawowania władzy dla własnego pożytku, konfliktu interesów, ograniczenia równoczesnego zajmowania dwóch lub więcej stanowisk, wykonywania uprawnień do uznaniowego podejmowania decyzji, zakazu korupcji, czuwania nad dyscypliną budżetową i finansową. W części dotyczącej opuszczania urzędu zawarto zakaz zapewniania określonych stanowisk. Także kolejne części kodeksu [007] są inaczej nazwane niż w innych analizowanych dokumentach. Następną część poświęconą jest środkom nadzoru, wśród których, podobnie jak w poprzedniej części, wyróżnia się zasady dotyczące objęcia urzędu, sprawowania urzędu. Kolejne podejmują problem kontaktów ze społeczeństwem, kontaktów z pracownikami władz lokalnych, kontaktów z mediami. Ostatnia część zatytułowana jest: *Informacja, rozpowszechnianie i podnoszenie świadomości*. Pod tym mało zręcznym sformułowaniem kryją się zasady doty-

czące upowszechniania kodeksu wśród radnych oraz „wśród społeczeństwa, pracowników samorządów lokalnych oraz mediów” [007].

## Uwagi/postanowienia końcowe

W **większości** analizowanych **kodeksów etycznych** zamieszcza się uwagi końcowe. Zasadniczo ich treść jest bardzo podobna, lecz w kilku znajdują się bardzo ciekawe, czasem nawet oryginalne sformułowania. Najprostsza formuła brzmi następująco: radny ma obowiązek przestrzegania niniejszego kodeksu i kierowania się jego zasadami. Bardziej rozbudowane formuły zobowiązują przewodniczącego, radnych (czasem tylko przewodniczącego, czasem przewodniczącego i radnych) do upowszechniania jego treści. Tutaj pojawiają się uzupełnienia, że kodeks należy upowszechniać wśród radnych, wspólnoty samorządowej (społeczności lokalnej), w mediach, w siedzibie rady. W kilku kodeksach radnych w uwagach końcowych znajdują się inne, od dominujących, treści. W kodeksie [009] zamiast dominującego gdzie indziej stwierdzenia, że radny przestrzega zasad ujętych w kodeksie, możemy przeczytać, że dokłada starań, by w żadnej sytuacji życia publicznego lub prywatnego nie narazić się na zarzut nielegalnego, nieetycznego lub niemoralnego zachowania [009]. A dalej następuje deklaracja antykorupcyjna. W jednym kodeksie, w uwagach końcowych, zawarto stwierdzenie, że rada może zająć stanowisko wobec radnego, który w sposób rażący łamie postanowienie kodeksu [014]. W 2 kodeksach, w uwagach końcowych, zamieszczono informacje, że w przypadku jego naruszania rada może powołać komisję etyki [048], [049]. W kilku kodeksach umieszczone są informacje, że radni podpisali kodeks, przy czym w 2 podane są nazwiska tych radnych [034], [039], natomiast w jednym [039] pojawia się zdanie, że kodeksu etycznego nie przyjął do przestrzegania i realizacji jeden radny, oraz podaje się jego nazwisko.



## Jednostki samorządu terytorialnego i sposób przyjęcia kodeksów etycznych

Analizowane kodeksy etyczne pochodzą z różnych typów jednostek samorządu terytorialnego: z gmin wiejskich<sup>1</sup> — 13, miejsko-wiejskich<sup>2</sup> — 2, miejskich<sup>3</sup> — 24, miast na prawach powiatu<sup>4</sup> — 6 oraz 13 z powiatów<sup>5</sup>. Żaden sejmik wojewódzki nie posiada kodeksu etycznego, choć ich marszałkowie przyjęli kodeksy etyczne pracowników samorządowych. Z pewnością jest to interesujący przyczynek do odmiennego traktowania własnych obowiązków i obowiązków pracowników realizujących decyzje samorządu wojewódzkiego. Najwięcej analizowanych dokumentów zostało przyjętych w latach 2005-2010, później pojawiały się już tylko pojedyncze. Znacząca część kodeksów etycznych została (w różnej formie) przyjęta w ramach akcji Przejrzysta Polska<sup>6</sup>, trudno jednak powie-

---

<sup>1</sup> Na obszarze gmin wiejskich, a więc takich, na których obszarze nie znajduje się żadne miasto, jest ich 1 548.

<sup>2</sup> Na obszarze gminy miejsko-wiejskiej znajduje się miasto, które prawie zawsze jest siedzibą takiej gminy. Takich gmin jest 628.

<sup>3</sup> Gmina o statusie miasta, jest ich 302 (w tym 66 na prawach powiatu).

<sup>4</sup> Miasta na prawach powiatu to gminy mające status miasta, wykonujące zadania powiatu. Władzę wykonawczą sprawuje w nich prezydent miasta (a nie starosta, jak to jest w powiatach). Taki status mają miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców, dawne stolice województw (oprócz Ciechanowa, Piły, Sieradza, które zrezygnowały z tego statusu), niektóre miasta w dużych aglomeracjach: Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice, Świnoujście, Żory. Miast na prawach powiatu jest 66.

<sup>5</sup> Jednostka samorządu terytorialnego drugiego stopnia obejmuje część województwa; jest ich 314 (plus 66 miasta na prawach powiatu).

<sup>6</sup> Akcję Przejrzysta Polska prowadziła „Gazeta Wyborcza” przy wsparciu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Agory, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Banku Światowego. Akcję prowadzono w latach 2004—2010. Jej celem było usprawnienie działalności urzędów samorządowych, kreowanie partnerskich relacji między samorządami i lokalnymi społecz-

dzieć, jak liczna, ponieważ tylko w części dokumentów pojawia się nazwa akcji. Z kolei na nasze pytania wysłane do odpowiednich biur rad z wielu nie otrzymaliśmy odpowiedzi.

Status prawny kodeksów etycznych radnych jest zróżnicowany. Dla uproszczenia wyróżniamy trzy ich grupy:

- Kodeksy etyczne przyjęte w formie uchwały odpowiedniej rady jednostki samorządu terytorialnego. Takich kodeksów mamy 18.
- Kodeksy etyczne przyjęte w inny sposób (nie w formie uchwały), często w czasie sesji, lecz poza jej oficjalną częścią, jako stanowisko, deklaracja radnych przyjmowana do wiadomości. Są też kodeksy przyjmowane poza sesją, na wspólnym posiedzeniu wszystkich komisji rady, zakończone niekiedy podpisaniem kodeksu przez radnych. Taka forma pozwoliła twórcom kodeksu uniknąć ostrych wymogów związanych z przyjmowaniem uchwał. Takich kodeksów w naszym zbiorze jest 20.
- Kodeksy, których statusu prawnego nie znamy, a na pytania skierowane do odpowiednich biur rad nie otrzymaliśmy informacji. Takich kodeksów zgromadziliśmy 20.

Bardziej szczegółowe informacje ukazujące zróżnicowanie kodeksów etycznych radnych w zależności od tego, w jakich jednostkach samorządu terytorialnego powstały oraz jaki jest ich status prawny, znajdują się w aneksach na końcu książki.

---

nościami. Ważnym składnikiem akcji były działania służące przejrzystości w działalności urzędów, w tym wspieranie działań antykorupcyjnych. W akcji, na różnych etapach, wzięło udział około 800 gmin i powiatów. Informacja na podstawie raportu podsumowującego akcję Przejrzysta Polska pobranego ze strony Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. <http://www.frdl.org.pl/index.php/projekty-38/articles/projekty-38.html> [dostęp: 30.04.2018].

## Zakres stosowalności kodeksu

W kodeksach etycznych radnych znajdują się informacje, które określają zakres ich stosowalności, to znaczy dają odpowiedzi na pytanie, kiedy i w jakim stopniu mogą bądź powinny być stosowane. Z pewnym wahaniem wyróżniamy dwie sytuacje, gdy kodeksowe reguły odnoszą się tylko do pełnionej przez radnych funkcji, oraz takie, gdy przedmiotem zainteresowania jest nie tylko ich rola, lecz także inne aspekty czy wymiary życia i aktywności. Pierwsza sytuacja ogranicza zakres stosowalności kodeksu, a druga rozszerza go poza rolę radnego. Z pewnym wahaniem wyróżniamy tylko dwa warianty, ponieważ w części kodeksów daje się zauważyć brak konsekwencji ich autorów. W jednym miejscu prezentują ograniczony charakter stosowalności kodeksu, a w innym — rozszerzony. Taka sytuacja (i jej podobne) wskazuje na to, że chociaż kodeksy konstruowano, opierając się na wzorcach, to jednocześnie ujawnia się w nich spontaniczność nieprofesjonalistów, niezauważających napięć w proponowanych zasadach. Można to zauważyć w kodeksach [001], [011], [016], [021].

W kodeksach etycznych radnych bierzemy pod uwagę następujące cechy:

- rozszerzony zakres stosowania kodeksu,
- ograniczony zakres stosowania kodeksu,
- sytuacje trudne do zidentyfikowania.

Rozkład wyborów przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Zakres stosowalności kodeksu

Zakres stosowalności kodeksu	Liczba	Procent
Rozszerzony (kodeks dotyczy całości życia)	44	75,9
Ograniczony (do bycia radnym)	9	15,5
Trudny do identyfikacji	5	8,6

Źródło: Badania własne, N = 58.

W całości analizowanych dokumentów dominują kodeksy o rozszerzonym zakresie stosowalności. Jest ich 44 (75,9%). Kodeksów o ograniczonym zakresie stosowalności jest 9 (15,5%). W części kodeksów trudno rozpoznać tę cechę.

## Rozszerzony zakres stosowalności kodeksu

Rozszerzony charakter stosowalności kodeksów etycznych radnych polega na tym, że mają dotyczyć nie tylko sytuacji bycia radnym, lecz także wielu innych sytuacji. Wskazanie tych „innych” sytuacji różnicuje zakres stosowalności kodeksu etycznego na kilka rodzajów.

Po pierwsze, w wielu kodeksach użyto sformułowania, że radny „nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z funkcją radnego” [001]. Jest to formuła najbardziej ogólnikowa (nie wiadomo, czy prace i zajęcia dotyczą działalności zawodowej czy wszystkich rodzajów prac i zajęć), nie daje odpowiedzi na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu różne sfery aktywności powinny zostać podporządkowane byciu radnym, to znaczy także — podporządkowane kodeksowi etycznemu, bądź też wykraczają (mniej lub bardziej znacząco) poza rolę radnego.

Po drugie, kodeksy etyczne radnych stawiają wymóg, by reguły w nich sformułowane obowiązywały zarówno w czasie kadencji (bycia radnym), jak i po jej zakończeniu. Taki zapis zawiera wiele kodeksów. Przykładowo, w kodeksie [003] brzmi następująco: „Radny przestrzega tajemnicy informacji poufnych i nie wykorzystuje ich zarówno w czasie kadencji, jak i po jej zakończeniu [...]”.

Po trzecie, część analizowanych kodeksów stawia wymóg przestrzegania ich zasad zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej, w pracy i poza pracą. Kodeks etyczny radnych powiatu grodziskiego deklaruje, że radni „zobowiązują się do ich [zasad — T.C., D.Ś.C.] przestrzegania, zarówno pełniąc swój mandat z nadania publicznego, jak i w życiu prywatnym” [009]. W kodeksie radnych gminy w Chodzieży użyto sformułowania, że zasady postępowania powinny obowiązywać „w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych oraz niezwiązanych bezpośrednio z ich wykonywaniem, a mających wpływ na zaufanie obywateli do działania instytucji publicznych” [003]. Wedle innego kodeksu [011], jego zasady powinny obowiązywać zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim.

Po czwarte, jeden z kodeksów etycznych radnych zawiera sformułowanie skutkujące bardzo wyraźnym konfliktem między pełnieniem roli radnego a pełnieniem ról politycznych. Takie podejście występuje w kodeksie [007]: „Radni nie mogą zajmować innych stanowisk politycznych, jeśli przeszkadza im to w wypełnianiu ich funkcji jako radnych. Nie mogą też pełnić funkcji, mandatów

wyborczych, piastować stanowisk urzędowych lub wykonywać czynności, które wymagają nadzorowania ich własnych funkcji jako radnych albo które oni sami powinni nadzorować w ramach swoich uprawnień jako radnych”.

Po piąte, w połączeniu różnych wariantów wcześniej wspomnianych sytuacji w kodeksach wymieniane są liczne wartości określające cechy, jakie powinni mieć radni, i te, które kolidują z funkcją bycia radnym. A więc radni (w sferze prywatnej i publicznej, w pracy i poza nią, w czasie kadencji i po jej zakończeniu) powinni przestrzegać zasad „poprawnego zachowania, właściwych chłowiekowi o wysokiej kulturze osobistej” [011]; „[...] powinien być zawsze obiektywny i świadomy tego, co robi” [014]; „[...] przestrzega tajemnicy informacji poufnych [...], nie angażuje się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji” [003]; „[...] kieruje się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpie dodatkowych<sup>1</sup> korzyści materialnych ani osobistych [...] z tytułu sprawowanej funkcji” [003]; „[...] swą postawą życiową daje świadectwo poszanowania powszechnie akceptowanych zasad etycznych i moralnych” [009]; „[...] radny i członek zarządu nie podejmuje działań, które zapewniłyby mu osobiste lub zawodowe korzyści po złożeniu z urzędu” [041].

Z pewnością bycie radnym, bycie politykiem wiąże się (i powinno się wiązać) z oczekiwaniem wyborców, że ich przedstawiciel zachowuje się etycznie nie tylko w czasie sesji rady, nie tylko w wąsko pojmowanej roli radnego. I takie oczekiwanie znajduje wyraz w kodeksach etycznych radnych — w tej ich grupie, która przyjmuje rozszerzony typ stosowalności kodeksu etycznego. Ich twórcy jednak nie zawsze mają świadomość konsekwencji przyjmowanych zasad. Nie są świadomi granic swoich propozycji. Jeśli reguły wpisane do kodeksu etycznego mają mieć treść wykraczającą poza „powszechnie uznane” zasady, to trudno oczekiwać stosowania się do nich byłych radnych. A takie oczekiwania znajdują się w kodeksach, choć w niektórych kodeksach ujawnia się świadomość tego, że domaganie się jego przestrzegania także po zakończeniu kadencji radnego nie ma przekonującego uzasadnienia. Wymaga zatem doprecyzowania, o jakie zasady chodzi. Tak jest w kodeksie [014], gdzie zakaz dotyczy informacji niejawnych: „Radni zobowiązani są do nieujawniania informacji niejawnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu”.

---

<sup>1</sup> Czy to znaczy, że jakieś „niedodatkowe” korzyści można osiągać, lecz nie z „dodatkowych”? Czym są? Zapewne owymi „niedodatkowymi” korzyściami są diety, lecz sformułowanie jest bardzo niezręczne.

## Zakres ograniczony do bycia radnym

Sformułowania charakteryzujące stosowalność kodeksu do bycia radnym nie są rozbudowane. Najczęściej przyjmują postać: „Kodeks wytycza kierunki oraz zasady postępowania radnego” [002]. Czasem padają bardziej wzniosłe określenia przypominające, że rola radnego ma charakter służby publicznej, zadań publicznych, że jest wykonywana „z woli i w imieniu wyborców” [031]. W niektórych kodeksach dochodzi do połączenia w jednej formule kilku patetycznych określeń. Przykładem może być dokument radnych Czarnkowa: „Kodeks wyznacza zasady (standardy) postępowania Radnych Miasta Czarnków w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych, tj. pełnieniem służby publicznej” [035].

## Zadania kodeksu

W kodeksach etycznych radnych są reguły określające ich zadania, dające odpowiedź na pytanie o sens ich skonstruowania i przyjęcia. Można zauważyć następujące, niewykluczające się, propozycje (wypowiedzi nie traktujemy jako konkurencyjnych, dlatego procenty w kolumnach nie sumują się do 100):

- Zadaniem kodeksu jest określenie standardów postępowania radnych.
- Zadaniem kodeksu jest informowanie obywateli o obecnych w nim zasadach.
- Zadaniem kodeksu jest regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami.

Rozkład wyborów przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Zadania kodeksu

Zadania	Liczba	Procent
Określanie standardów postępowania radnych	44	76
Informowanie mieszkańców o zawartych w nim zasadach	18	31
Regulacja stosunków między radnymi a wyborcami	8	14

Źródło: Badania własne, N = 58.

Zestawienie sposobów charakteryzowania zadań kodeksów wskazuje, że ich przekaz jest kierowany przede wszystkim do samych radnych, choć w wielu miejscach kodeksów znajdują się treści formułowane z myślą o wyborcach. Być może obraz ten ulegnie zmianie, gdy spojrzymy na treść zadań. Być może także w najczęściej powtarzanym zadaniu występuje odwołanie się do otoczenia radnych — do wyborców.

## Określenie standardów postępowania radnych jako zadanie kodeksu

W analizowanych kodeksach etycznych treść tego zadania **występuje w 76% kodeksów** i jest mało zróżnicowana. Przede wszystkim używane są sformułowania, że kodeks jest/powinien być wzorem/standardem postępowania radnych. Następnie określa się kontekst, w którym kodeks jest/powinien być stosowany. Tutaj najczęściej używany bywa zwrot: „w związku z wykonywaniem zadań publicznych”. Sporadycznie występują inne sformułowania określające zadania kodeksu. Mowa wówczas o „sprecyzowaniu standardów zachowania” [007], „wyznaczeniu zasad” [005], „sprecyzowaniu zachowań i standardów postępowania” [014], „wspieraniu radnych” [020]. Sformułowania określające standardy postępowania wskazują również podstawowe wartości leżące u podstaw przyjmowanych wzorców zachowania. Ich lista jest zróżnicowana. Do najczęściej przywoływanych należą: „złożone ślubowanie radnych”, „obowiązujący porządek prawny”, „przyjęte zasady moralne”, „dobro i pomyślność Ojczyzny”, „dobro wspólnoty samorządowej”. Przykładową formułę można znaleźć w następującym kodeksie: „Poniższy katalog etyczny jest wzorem dla wszystkich Radnych Rady Pieniężno, którzy w swojej służbie publicznej na mocy składanego ślubowania kierują się obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami moralnymi oraz troską o dobro i pomyślność Ojczyzny i wspólnoty samorządowej gminy. Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez każdego radnego” [026]. Charakterystyka tego zadania wskazuje, że formuła ta — w większym lub mniejszym stopniu — odwołuje się do otoczenia radnych, że nie jest skupiona na samych radnych.

## Informowanie mieszkańców o obecnych w kodeksie zasadach jako jego zadanie

O ile scharakteryzowane w poprzednim punkcie zalecenia skoncentrowane są na samych radnych, o tyle omawiane teraz zalecenia świadczą o zainteresowaniu mieszkańcami, o życzliwości, lecz nie traktują ich partnersko. Dlatego sformułowań w tej części analizy nie można traktować jako elementu demokratycznego etosu, ale też nie sposób ich zaliczyć do elementu postawy autorytarnej, ujawniającej przewagę nad mieszkańcami. Są między, mają charakter paternalistyczny: życzliwość wobec wyborców, lecz bez partnerstwa. Sformułowania charakteryzujące zadania kodeksów w ten sposób **występują w 31%** analizowa-



nych **dokumentów**, cechują się małym zróżnicowaniem, są tylko mniej lub bardziej zwarte, mniej lub bardziej wzniosłe. Przykład lapidarniejszego ujęcia znajduje się w kodeksie [007]: „Celem niniejszego kodeksu jest sprecyzowanie standardów zachowania oczekiwanych od radnych przy wypełnianiu ich powinności oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od swoich radnych” [007]. Bardziej rozbudowaną i wzniosłą formułę zawiera kodeks radnych Czechowic-Dziedzic: „Świadomi i przekonani, że etyka odgrywa szczególną rolę w funkcjonowaniu demokracji, a przestrzeganie norm etycznych przełożonych na zasady życia publicznego i społecznego jest gwarancją zaufania mieszkańców do skutecznych i uprawnionych działań radnego na rzecz dobra wspólnego gminy Czechowice-Dziedzice i jej mieszkańców, zobowiązujemy się do przestrzegania poniższego Kodeksu Etycznego Radnych Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach oraz podania do publicznej wiadomości informacji o niezgodnych z tym Kodeksem działaniach, zachowaniach czy zaniechaniach” [013].

### Regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami jako zadanie kodeksu

W kilku kodeksach etycznych stanowiących 14% w charakterystyce relacji między radnymi a mieszkańcami/wyborcami występuje zadanie wykraczające poza informowanie na rzecz regulowania w zapisach kodeksu relacji między radnymi i mieszkańcami. Takie podejście można uznać za składnik etosu demokratycznego. W jednym z kodeksów obecne jest właśnie zadanie regulowania stosunków między radnymi a wyborcami [002]. W innym analizowanym dokumencie relacja przyjmuje formę „oczekiwania”. Mieszkańcy mają prawo oczekiwać od radnych przyjętych standardów [039]. Kodeks [045] idzie w kwestii określenia relacji między radnymi i mieszkańcami najdalej. Stwierdza się w nim, że zasady zawarte w kodeksie służyć mają kształtowaniu właściwych relacji ze społecznością lokalną — w tym przyjęciu ewentualnej krytyki, uznania błędów oraz próby ich naprawy. Warto zwrócić uwagę na to, że nawet w tym kodeksie idącym dość daleko w określeniu podmiotowości wyborców mówi się bardzo łągodnie o „ewentualnej krytyce” radnych, z czego można wnioskować, że zdaniem radnych uchwalających ten kodeks ich krytykowanie przez mieszkańców jest czymś tylko „ewentualnym”.

## Narzędzia realizacji kodeksu etycznego

Kodeksy etyczne radnych zawierają sformułowania, które informują o proponowanych sposobach realizacji zasad zebranych w tych dokumentach, a także sposobach ich kontroli społecznej. Wskazanie instrumentów umożliwiających realizację kodeksu jest ważne, ponieważ dzięki temu dla części radnych uchwalających te dokumenty kodeksy nie są tylko deklaracjami (dobrych) intencji, lecz oczekuje się również, że będą realizowane z wykorzystaniem dostępnych narzędzi. Są to następujące narzędzia:

- Zadanie upowszechniania informacji o kodeksie należące do przewodniczącego rady.
- Zadanie upowszechniania informacji o kodeksie należące do radnych.
- Nakaz przestrzegania kodeksu.
- Podpis zobowiązujący radnego do przestrzegania kodeksu.
- Zobowiązanie radnych do składania sprawozdań z aktywności.
- Powołanie komisji etycznej.
- Wytyczne dotyczące sposobu egzekwowania zapisów kodeksu.
- Wprowadzenie szkoleń etycznych.
- Nakaz podnoszenia kwalifikacji, szkoleń (innych niż etyczne).

Rozkład wyborów przedstawia tabela 4.

Narzędzia służące realizacji wskazań kodeksów mają bardzo zróżnicowany charakter oraz częstotliwość wyboru. Najczęstszy — **występujący w 41% kodeksów** — jest nakaz podnoszenia kwalifikacji (innych niż etyczne), a w żadnych z analizowanych kodeksów nie przewiduje się szkoleń etycznych. Widocznie radni uznają, że są tak biegli w kwestiach etycznych, że nie jest im potrzebna żadna wiedza z tej dziedziny. Następne w kolejności wyborów są nakazy realizacji kodeksów skierowane do przewodniczących rad oraz samych radnych (odpowiednio 38% i 36%). Najrzadziej wymieniane są najważniejsze instrumenty realizacji kodeksu, czyli określenie jej trybu (17%) oraz obecność komisji etycznej (10%), a także nakaz składania sprawozdań z aktywności (14%). Te proporcje

sugerują, że w przeważającej większości kodeksy etyczne radnych są tylko jednorazową deklaracją woli, dobrych wyobrażeń o sobie.

Tabela 4

## Narzędzia realizacji kodeksu etycznego

Narzędzia realizacji kodeksu etycznego	Odpowiedź	Liczba	Procent
Upowszechnienie informacji o kodeksie należy do przewodniczącego rady	tak	22	38
	nie	36	62
Upowszechnienie informacji o kodeksie należy do radnych	tak	21	36
	nie	37	64
Ogólne zobowiązanie do przestrzegania kodeksu	tak	42	69
	nie	16	31
Podpisanie zobowiązania przestrzegania kodeksu	tak	5	9
	nie	53	91
Zobowiązanie radnych do składania sprawozdań z aktywności	tak	8	14
	nie	50	86
Przewidziano istnienie komisji etycznej	tak	6	10
	nie	52	90
Przewidziano sposób jego egzekwowania	tak	10	17
	nie	48	83
Wprowadzono nakaz podnoszenia kwalifikacji, szkoleń (innych niż etyczne)	tak	24	41
	nie	34	59
Przewidziano prowadzenie szkoleń etycznych	tak	0	0
	nie	58	100

Źródło: Badanie własne, N = 58.

### Upowszechnianie informacji o kodeksie jako zadanie przewodniczącego rady

Informacje o zadaniach przewodniczącego rady **znajdują się w 38% kodeksów**. Najbardziej lapidarne i jednocześnie najbardziej otwarte sformułowanie obarczające przewodniczącego zadaniem realizacji kodeksu znajduje się w kodeksie [025]. Brzmi ono tak: „Wykonanie uchwały powierza się przewodniczącemu Rady Miasta i Gminy Łądek-Zdrój”. Otwartość przytoczonej formuły polega na tym, że — w gruncie rzeczy — przewodniczący może nic nie zrobić oprócz podpisania uchwały, lecz może też oznaczać, że powinien czuwać nad jej prze-

strzeganiem. Bardziej rozbudowane i jednoznaczne zapisy informują, że przewodniczący powinien upowszechniać (i nic więcej) treści kodeksu wśród radnych, mieszkańców, a także w mediach. Przykładem może być następujące ujęcie: „Przewodniczący Rady Gminy upowszechnia zasady zawarte w Kodeksie wśród radnych, wspólnoty samorządowej oraz mediów celem propagowania zawartych w nim wartości i zasad” [027].

## Realizacja wskazań kodeksu etycznego jako zadanie radnych

Informacje o zadaniach radnych zawiera 36% kodeksów. Zadania radnych dotyczące realizacji kodeksu są bardziej rozbudowane i bardziej jednoznaczne niż w odniesieniu do przewodniczącego rady. W analizowanych dokumentach występują przede wszystkim sformułowania, że radni powinni przestrzegać zasad wskazanych w kodeksach, powinni się nimi kierować oraz powinni o nich informować. Najbardziej niezwykle sformułowania obejmujące wymienione wcześniej powinności radnych oraz inne — dość nieoczekiwane — znajdują się w kodeksie [007]: „Radni powinni zobowiązać się do przeczytania i zrozumienia wszystkich przepisów niniejszego kodeksu i regulacji w nim powoływanych oraz powinni zadeklarować, że chcą kierować się przepisami kodeksu. Radni powinni zachęcać i promować wszelkie środki sprzyjające rozpowszechnianiu niniejszego kodeksu wśród podległych im pracowników, społeczeństwa oraz mediów, które podnoszą ich świadomość co do niniejszych zasad”.

## Nakaz przestrzegania kodeksu

W większości kodeksów etycznych radnych (69%) obecny jest nakaz przestrzegania kodeksu. Formuły nakazujące tę powinność są bardzo podobne. Zasadniczo przyjmują jedną z dwóch wersji. Przykładem pierwszej wersji może być kodeks [001]: „Radny Rady Miejskiej zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kodeksu i kierowania się jego zasadami”. Natomiast druga obecna jest w kodeksie [032]: „Zasady określone w niniejszym kodeksie winny być stosowane przez każdego radnego. Radny Powiatu Jaworskiego zobowiązany jest przestrzegać przepisów Kodeksu i kierować się jego zasadami”.

## Pisemne zobowiązanie radnych do przestrzegania kodeksu

**Tylko w kilku kodeksach (9%)** znajdują się informacje o podpisywaniu przez radnych zobowiązania do ich przestrzegania. W analizowanych dokumentach zamieszczono informacje, że radni własnymi podpisami zobowiązują się przestrzegać zasad w nich obecnych. W jednym kodeksie wymienieni są radni zobowiązujący się do przestrzegania i realizacji, odnotowano nawet, że jeden z radnych nie podpisał odpowiedniego oświadczenia. Taka informacja figuruje w kodeksie [039]. Odnosny fragment ma następującą postać: „Radni przyjmują zasady Kodeksu i zobowiązują się do jego przestrzegania, poświadczając to własnoręcznym podpisem. Powyższy tekst do przestrzegania i realizacji dotychczas przyjęli następujący Radni: Danuta Bęś, Maria Dąbrowska, Zbigniew Drohomirecki, Andrzej Kaszubski, Krzysztof Kleinowski, Janusz Kowaliński, Waldemar Michalski, Alicja Nawrocka, Irena Rybarczyk, Ireneusz Siwiec, Maria Szyndlerewicz, Bronisław Tomoń, Marcin Wojciechowski, Dariusz Zagrodzki. Kodeksu etycznego nie przyjął do przestrzegania i realizacji radny Lesław Huber” [039].

## Obowiązek składania sprawozdań z aktywności przez radnych

**W nielicznych kodeksach (14%)** zawarto informacje o obowiązku składania przez radnych sprawozdań z aktywności. Kodeksy obligujące radnych do składania sprawozdań odwołują się do prawa, statutów jednostek samorządowych, zasad określonych przez organ stanowiący. W kodeksie [037] znajduje się sformułowanie, że radni składają informacje ze swojej działalności zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa, w tym — w statucie powiatu, natomiast w kodeksie [042], że odwołują się do zasad określonych przez organ stanowiący powiatu.

## Zamysł powołania komisji etycznej

**W kilku przypadkach (10%)** w kodeksach etycznych przewidziano powołanie komisji etycznej lub jakiejś innej instytucji, której zadaniem jest etyczna

ocena zachowań radnych. Analizowane dokumenty przewidują funkcjonowanie komisji etycznej bądź komisji ds. etyki. Także inne komisje rady, np. statutowa, praworządności, mogą pełnić funkcję komisji etycznej. Określa się również okoliczności oraz tryb powołania takiej komisji lub przekazania innej komisji zadania oceny zachowania radnego. Oto przykładowe rozstrzygnięcia: „Radny i członek zarządu podporządkowuje się zasadom nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego, przyjmuje do wiadomości oceny Komisji ds. etyki i nie polemizuje z nimi” [041]. „Rada Powiatu w przypadku naruszenia zasad wynikających z powyższego Kodeksu może powołać doraźną Komisję Etyki” [048]. „Celem realizacji postanowień niniejszego Kodeksu, w szczególności zaś mając na względzie ocenę postawy Radnego w przypadku domniemania naruszeń określonych w Kodeksie zasad, Rada może powołać doraźną Komisję ds. Etyki” [049]. „Na pisemny wniosek wraz z uzasadnieniem złożony przez grupę co najmniej 4 radnych Komisja Praworządności i Samorządu Rady Miasta Częstochowy może wydać opinię, w której stwierdza, że radny, którego wniosek dotyczył, postąpił niezgodnie z Kodeksem Etyki Radnych Miasta Częstochowy” [057]. „Rada Gminy może w uzasadnionych przypadkach utworzyć doraźną Komisję ds. etyki” [058].

## Przewidziany sposób egzekwowania kodeksu

**W części kodeksów** etycznych radnych (17%) przewidziany jest tryb egzekwowania jego zasad. W zasadzie w każdym kodeksie podejmującym ten problem proponowany jest inny sposób egzekwowania zasad kodeksu. Propozycji jest cała paleta, od zaledwie ogólnikowych i umiarkowanych do proponujących bardzo precyzyjną procedurę. Zapewne najprostszym sposobem realizacji kodeksu jest wręczanie każdemu radnemu jego egzemplarza. Taki sposób postępowania zaproponowano w kodeksie [045]. Inny kodeks [008] zobowiązuje radnych do informowania o realizacji zadań publicznych. W kolejnym widnieje zobowiązanie kierowania się zasadami jawności i otwartości oraz podawania do publicznej wiadomości informacji o działaniach radnych niezgodnych z kodeksem [013]. W kilku kodeksach zawarto deklaracje dotyczące wyrażenia zgody na poddanie się procedurom wyjaśniającym i kontrolnym podjętym przez radę lub jej komisje. Część tych kodeksów poprzestaje na takiej deklaracji zgodnie ze stwierdzeniem, że radny powinien poddać się przewidzianym procedurom [050] bądź że rada może zająć stanowisko w stosunku do radnego, który w sposób rażąco łamie postanowienia kodeksu [014], a część proponuje zróżnicowane procedury. Kodeks radnych Częstochowy zawiera następujące zasady: „Na pisemny wniosek wraz z uzasadnieniem złożony przez grupę, co najmniej 4 radnych, Ko-

misja Praworządności i Samorządu Rady Miasta Częstochowy może wydać opinię, w której stwierdza, że radny, którego wniosek dotyczył, postąpił niezgodnie z Kodeksem Etyki Radnych Miasta Częstochowy” [057]. Najbardziej rozbudowana formuła określająca sposób postępowania w sytuacjach, które wymagają oceny naruszeń kodeksu, występuje w kodeksie [025]. Po pierwsze, pisemne skargi dotyczące radnych przyjmuje przewodniczący rady i „przekazuje Komisji Statutowej”. Następnie „Komisja sprawdzi zasadność skargi i przekazuje swoją opinię przewodniczącemu rady, który wraz z kolegium złożonym z przewodniczącego Komisji Statutowej i przedstawicieli stałych komisji Rady Miejskiej (po 1 radnym z każdej komisji) rozpoznaje skargę i uznając przewinienie, wymierza sankcję, informując o niej zainteresowanego i radę” [025]. Za naruszenie zasad kodeksu przewidziano następujące sankcje: „[...] upomnienie, nagana, wniosek o pozbawienie funkcji przewodniczącego komisji, klubu, Zarządu, Rady, pozbawienie diety” [025]. Ukaranemu radnemu przysługuje odwołanie do rady. Jej decyzja jest ostateczna. Kodeks przewiduje również rodzaj nadzwyczajnej procedury dotyczącej niewłaściwego zachowania się w czasie sesji rady. Jeśli w czasie sesji radny narusza zasady kodeksu, to „na wniosek innego radnego przewodniczący rady niezwłocznie poddaje pod głosowanie udzielenie radnemu kary” przewidzianej w kodeksie [025]. Informacje o ukaraniu radnego podaje się do wiadomości publicznej. Specyficznym sposobem egzekwowania kodeksu jest również możliwość inicjowania jego zmian. Taką ewentualność dopuszcza tylko jeden kodeks [039].

### Nakaz podnoszenia kwalifikacji, prowadzenie szkoleń (innych niż etyczne)

**W większości (41%)** kodeksów etycznych radnych widnieje zapis dotyczący nakazu podnoszenia kwalifikacji. Sformułowania dotyczące tego obowiązku są bardzo podobne. Radni powinni podnosić swoje kwalifikacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, działań samorządu terytorialnego. W tym kontekście wymienia się doskonalenie w zakresie prawa, finansów. Podnoszenie kwalifikacji powinno być realizowane w formie udziału w szkoleniach, kursach, a także w formie samokształcenia.

## Prowadzenie szkoleń etycznych

Podnoszenie kwalifikacji jest w kodeksach etycznych radnych jednym z najczęściej wymienianych zadań. W tym kontekście zaskakuje to, że radni, uznając znaczenie etyki w działalności radnych (czego wyrazem jest uchwalenie kodeksu), nie zauważają potrzeby organizowania szkoleń etycznych, choćby tak ograniczonych, jak upowszechnianie w ten sposób treści kodeksu. Propozycji takich działań **brak** nawet w tych kodeksach, które przewidują istnienie komisji etycznych bądź procedur egzekwowania zasad kodeksu.

## Wnioski

Większość kodeksów spełnia wymogi formalne — ma strukturę (preambuła, podział na części/rozdziały/artykuly, są postanowienia końcowe), ale często brakuje wyraźnej daty przyjęcia, określenia sposobu przyjęcia, nie ma informacji o sposobie/ewentualności nowelizacji kodeksu, terminu jego obowiązywania.

W kodeksie określany jest zakres jego stosowalności, który waha się od preferowania „etyki integralnej” do ograniczonej do bycia radnym. „Etyka integralna” wymaga stosowania zasad kodeksu do całokształtu życia radnego, także po zakończeniu pełnienia tej roli. Natomiast drugie podejście sprowadza stosowalność kodeksu etycznego radnego tylko do tej roli. Podejście integralne wyraźnie dominuje.

W kodeksach ustalone są także ich zadania. Z jednej strony są to zadania dotyczące samych radnych — w tym ujęciu zadaniem kodeksu jest określanie standardów zachowania radnych. Takie podejście wyraźnie dominuje. Z drugiej strony kodeksy wskazują relację między radnymi i ich otoczeniem. Twórcy kodeksów zauważają, że kodeks etyczny jest ważny nie tylko dla radnych, lecz również dla ich relacji z wyborcami. W tym ujęciu zadanie kodeksu polega na informowaniu mieszkańców o obecnych w nim zasadach bądź na regulowaniu stosunków między radnymi a wyborcami.

Autorzy kodeksów umieścili w ich treści sformułowania określające sposoby ich realizacji. Wyraźnie dominują narzędzia o charakterze deklaratywnym i formalnym. Tak więc twórcy deklarują, że ich obowiązkiem jest przestrzeganie kodeksu, a zadanie jego upowszechniania przekazują przewodniczącemu rady oraz samym sobie. Wyjątkowo rzadko korzysta się z innych instrumentów realizacji zasad kodeksu, takich jak działająca komisja etyczna albo podpisywanie zobowiązania przestrzegania kodeksu.





Część trzecia

**Raport z analizy  
kodeksów etycznych radnych  
Treść norm kodeksów**



## Kontekst instytucjonalny funkcjonowania kodeksu

Radni funkcjonują w zróżnicowanym otoczeniu, także w tym o charakterze instytucjonalnym. Etyka radnych nie powinna tego pomijać — nie powinna być zredukowana do zasad etyki indywidualnej, powinna uwzględniać wiele innych okoliczności, w tym usytuowanie radnego w licznych kontekstach, w jakich funkcjonuje. W kodeksach etycznych radnych wyliczono (w bardzo zróżnicowanym stopniu) wiele instytucji: państwo, wspólnotę samorządową, wyborców, instytucje tworzone lub współtworzone przez radnych, pracowników samorządowych. Niekiedy wspomina się także o okolicznościach (czynnikach zewnętrznych) działalności radnego. Warto jednocześnie odnotować, że zasady określające postawy radnych wobec wymienionych instytucji i zewnętrznych okoliczności są płynne w tym znaczeniu, że mogą precyzować zarówno odniesienie się do czynników zewnętrznych, jak i cechy osobowe radnego. Taki charakter ma zasada praworządności. Może być uznana za regułę określającą postawę wobec państwa, wspólnoty samorządowej, jak również charakteryzującą pożądaną wzór osobowy radnego. Z kontekstów, w których używany jest termin „praworządność”, wynika, że w kodeksach uznaje się go za nazwę cechy osobowej.

### Postawa wobec państwa

W kodeksach etycznych radnych powinności charakteryzujące postawę wobec państwa są nieliczne, dotyczą następujących spraw:

- stosunku do konstytucyjnej zasady podziału władz,
- stosunku do demokracji,
- nakazu uwzględniania różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu mieszkańców).

Rozkład wyborów przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Postawa radnych wobec państwa

Treść relacji	Odpowiedź	Liczba	Procent
Uwzględnianie zasady podziału władz	tak	30	52
	nie	28	48
Powoływanie się na demokrację	tak	3	5
	nie	55	95
Uwzględnianie różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu obywateli)	tak	22	38
	nie	36	62
Przestrzeganie panującego porządku prawnego	tak	42	72
	nie	16	28

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółową analizę poszczególnych treści obrazujących postawę radnych wobec państwa przedstawiamy w 4 punktach:

1. Akceptacja konstytucyjnej zasady podziału władz.

**W większości kodeksów etycznych radnych (52%)** znajduje wyraz akceptacja konstytucyjnej (ustrojowej) zasady podziału władz. Często łączy się z nakazem nieingerowania w kompetencje organów wykonawczych gminy, miasta, powiatu oraz z respektowaniem zakazów, nakazów i ograniczeń przewidzianych w prawie dotyczącym pełnienia funkcji przez radnego. Akceptacja konstytucyjnej zasady podziału władz powszechnie uznawana jest za składnik etosu demokratycznego.

2. Akceptacja demokracji.

Zapis dotyczący akceptacji demokracji **widnieje tylko w trzech kodeksach (5%)**. Trudno powiedzieć, jaka jest przyczyna takiego potraktowania demokracji. Mamy nadzieję, że nie oznacza braku akceptacji demokracji. Być może demokrację traktuje się jako oczywistość niewymagającą wzmianki, a może stosunek do demokratycznego państwa został określony w aprobacie konstytucyjnej zasady podziału władz; zresztą wcale nie tak powszechnej. Możliwe, że nieobecność akceptacji demokracji wynika ze skupienia się na tym, co lokalne, bez potrzeby odwołania się do kwestii wykraczających poza lokalność. Ale przecież także w sprawach lokalnych jest miejsce na demokrację. Sformułowania dotyczące demokracji nie są rozbudowane, przyjmują postać podobnych wzmianek wiążących etykę z demokracją. Według tego ujęcia, etyka odgrywa szczególną rolę w funkcjonowaniu demokracji.

3. Nakaz uwzględniania różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu mieszkańców).

**Niemal w połowie kodeksów (38%)** zauważa się zróżnicowanie interesów państwa, wspólnoty samorządowej oraz interesów indywidualnych i potrzebę ich uwzględniania. Sformułowania dotyczące tego problemu są bardzo podobne. Przykładem może być kodeks [032]: „Radny Powiatu Jaworskiego pełniący służbę publiczną zobowiązany jest dbać o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli”. Sporadycznie występują sformułowania dotyczące potrzeby poznawania takich interesów oraz informowania o tym wyborców. Dodawany jest również sposób rozwiązywania konfliktów. Przykładem może być kodeks [025]: „Radny poznaje problemy różnych grup wyborców i uwzględnia je przy podejmowaniu decyzji w radzie. Na spotkaniach przedstawia wyborcom inicjatywy samorządu i własne. W przypadku konfliktu ogólnego interesu miasta lub jego części i interesu własnych wyborców radny kieruje się interesem bardziej ogólnym.

Radny osobiście śledzi tok interpretacji [chyba: interpelacji — T.C., D.Ś.C.] oraz załatwienia powierzonych mu spraw obywatelskich i zabiega o właściwe ich prowadzenie”. Nakaz uwzględniania różnych interesów jest przejawem demokratycznego, pluralistycznego widzenia społeczeństwa, jego zróżnicowania, a w efekcie — potrzeby akceptacji owego zróżnicowania.

#### 4. Przestrzeganie istniejącego porządku prawnego.

Podobnie jak akceptacja konstytucyjnej zasady podziału władz, także nakaz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego należy do kanonu demokratycznego etosu. **Zdecydowana większość** analizowanych dokumentów (72%) zawiera nakaz przestrzegania ustalonego porządku prawnego. W kodeksach etycznych radnych występują jednak trudne do precyzyjnego rozróżnienia formuły określające pożądany wzór zachowań wobec prawa. Częstsza bywa bardziej ogólna formuła, nakazująca radnym praworządność, oraz węższa i rzadsza reguła nakazująca przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego. Bardziej zwięzłą formułę można znaleźć w kodeksie [001], gdzie czytamy: „Radny pełni funkcje w ramach prawa i działa zgodnie z prawem, będącym podstawą jego działania i do znajomości którego jest zobowiązany”. Formułę bardzo rozbudowaną zamieszczono w kodeksie [021]: „Służba publiczna opiera się na zaufaniu publicznym i wymaga od radnych poszanowania Konstytucji i prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty. Obywatele oczekują od radnych wysokich standardów etycznych zachowań.

Radni pełnią funkcje w ramach przepisów prawa i działają zgodnie z prawem; podejmowane przez nich uchwały i inne rozstrzygnięcia i decyzje posiadają podstawę prawną oraz zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne”.

## Postawa wobec wspólnoty samorządowej

W kodeksach etycznych radnych sformułowane są zasady określające stosunek do wspólnoty samorządowej. Dotyczą różnych zakresów tych relacji. W kodeksach obok siebie występują następujące sformułowania:

- dbałość o interes publiczny,
- pierwszeństwo interesu publicznego przed osobistym,
- pierwszeństwo odpowiedzialności przed całą wspólnotą.

Rozkład wyborów prezentuje tabela 6.

Tabela 6

Postawa wobec wspólnoty samorządowej

Treść relacji	Odpowiedź	Liczba	Procent
Dbałość o interes publiczny	tak	42	72
	nie	16	28
Pierwszeństwo interesu publicznego przed osobistym	tak	32	55
	nie	26	45
Odpowiedzialność przed całą wspólnotą samorządową	tak	15	26
	nie	43	74

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółową analizę wskazanych sformułowań obrazujących postawę radnych wobec wspólnoty samorządowej przedstawiamy w 3 punktach:

### 1. Dbałość o interes publiczny.

Zasada ta ma charakter jednostronnej deklaracji radnych wobec tego, co uznają za interes publiczny. Nie oczekują od wyborców sugestii dotyczących pojmowania interesu publicznego, który w tym kontekście nie jest efektem dialogu. Z tego powodu zasada ta ma charakter paternalistyczny. **Zdecydowana większość (72%)** kodeksów etycznych radnych precyzuje nakaz dbałości o interes publiczny. Nieraz podkreśla się, że chodzi o interes, dobro całej wspólnoty. Nakaz ten bardzo często łączony jest z zakazem czerpania osobistych bądź grupowych korzyści. Radny — znajdujemy w kodeksie [026] — „traktuje pracę jako służbę publiczną, ma zawsze na względzie dobro całej wspólnoty samorządowej i Gminy”. Połączenie z zakazem czerpania korzyści osobistych i grupowych występuje, przykładowo, w kodeksie [021]: „Radni kierują się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpią korzyści materialnych ani osobistych z tytułu sprawowanej funkcji, nie działają też w prywatnym interesie osób lub grup osób”.

### 2. Pierwszeństwo interesu publicznego przed interesem osobistym.

Inaczej niż poprzednio, zasada pierwszeństwa interesu publicznego nad interesem osobistym ma w większym stopniu charakter demokratyczny, po-

nieważ punktem odniesienia dla radnych nie jest jednostronna decyzja, lecz wtórność (drugorzędność) własnego interesu wobec publicznego. Jak zostało zasygnalizowane, **większość kodeksów etycznych radnych (55%)** zawiera mocniejszą wersję relacji między interesami publicznym i osobistym. Stwierdza się tutaj pierwszeństwo interesu publicznego przed osobistym. Takie sformułowanie obecne jest w kodeksie [006]: radny „stawia interes publiczny ponad interes osobisty”. Występują również sformułowania bardziej górnolotne, jak w kodeksie [011]: „Służba publiczna opiera się na zaufaniu i wymaga od radnych Rady Powiatu Drawskiego poszanowania Konstytucji i prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad interes osobisty”. Autorzy kodeksu [020] dodają: „Mieszkańcy oczekują od radnego wysokich standardów etycznych zachowań”. Zdarza się również połączenie wzniosłości i prozaiczności. Tak jest w kodeksie [007]: „Radni przy wykonywaniu swoich funkcji powinni pamiętać o interesie publicznym, nie patrząc wyłącznie na swój bezpośredni lub pośredni interes osobisty albo prywatny interes osób lub grup osób w celu czerpania z tego bezpośrednich lub pośrednich korzyści osobistych”. Proza życia występuje w zwrocie „nie patrząc **wyłącznie** [podkr. — T.C., D.Ś.C.] na swój bezpośredni lub pośredni interes”.

### 3. Odpowiedzialność przed całą wspólnotą.

**Część kodeksów (26%)** operuje jeszcze nieco inną formułą określającą relację między radnymi i wspólnotą samorządową. Relacja ujmowana jest jako odpowiedzialność przed całą wspólnotą. „Radny Rady jest odpowiedzialny przed całą wspólnotą samorządową w zakresie sprawowanej funkcji publicznej” [001]. Niemal taka sama formuła znajduje się w kodeksie [021]: „Radni są odpowiedzialni przed całą społecznością lokalną w zakresie sprawowanej funkcji publicznej”. Odnośnie do poszukiwania w kodeksach etycznych radnych wskaźników demokratycznego etosu należy przyjąć, że odpowiedzialność przed całą wspólnotą ma taki właśnie charakter. W szczególności radni nie twierdzą, że ponoszą odpowiedzialność za innych, lecz są odpowiedzialni przed innymi.

## Postawa wobec mieszkańców (wyborców)<sup>1</sup>

Jest to coś innego niż stosunek do wspólnoty, odpowiedzialności przed całą wspólnotą. Tutaj chodzi o podejście indywidualizujące:

- kodeks zawiera nakaz uwzględniania oczekiwań wyborców,
- kodeks zawiera wymóg tylko informowania wyborców,

---

<sup>1</sup> W analizowanych dokumentach oba terminy używane są zamiennie, bez wyraźnej konsekwencji, mieszkańcy i wyborcy są utożsamiani.



- kodeks formułuje nakaz kontaktu z wyborcami: spotkania, przyjmowanie skarg,
  - kodeks zawiera zasady kontaktu z mediami.
- Rozkład wyborów odzwierciedla tabela 7.

Tabela 7

## Postawa wobec mieszkańców

Treść relacji	Odpowiedź	Liczba	Procent
Nakaz uwzględniania oczekiwań wyborców	tak	11	19
	nie	47	81
Domaganie się tylko informowania wyborców	tak	11	19
	nie	47	81
Nakaz kontaktu z wyborcami: spotkania, przyjmowanie skarg	tak	38	66
	nie	20	34
Zasady kontaktu z mediami	tak	22	38
	nie	36	62

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółowa analiza treści związanych ze stosunkiem radnych do mieszkańców zawiera 4 elementy:

1. Nakaz kontaktu z wyborcami.

**W większości (66%) kodeksów** etycznych radnych znajduje się nakaz kontaktu z wyborcami. Jako przykłady podawane są spotkania, przyjmowanie skarg, pełnienie dyżurów. W kodeksach nakaz kontaktowania się z mieszkańcami formułowany jest w podobny sposób, chociaż w niektórych dokumentach wprowadzono istotne uzupełnienia. Przykład najczęściej używanego sformułowania zawiera kodeks [004]: radny „bierze udział w spotkaniach z mieszkańcami wspólnot lokalnych”. Przykład bardziej rozbudowanego ujęcia przynosi kodeks [006]: radny „Wyczerpująco informuje o realizacji zadań publicznych na rzecz wspólnoty, którą reprezentuje w czasie spotkań z wyborcami”. W kodeksie [007] wyliczono jeszcze inne oczekiwania wobec radnych. Radni powinni nie tylko spotykać się z mieszkańcami, wyczerpująco ich informować, lecz także uzasadniać decyzje, odpowiadać na prośby i być otwarci: „Radni powinni odpowiadać przed ogółem miejscowej społeczności przez cały czas sprawowania swojego mandatu. Radni powinni szczegółowo uzasadniać wszystkie podejmowane decyzje, wymieniając wszystkie czynniki będące ich podstawą, w szczególności reguły i przepisy mające zastosowanie, i wykazując sposób, w jaki decyzja czyni im zadość. Gdy informacja ta jest poufna, należy wyjaśnić przyczyny tej poufności. Radni powinni, dochowując staranności, odpowiadać na wszelkie prośby społeczeństwa dotyczące wykonywania swoich funkcji, uzasadnienia swoich działań lub funkcjo-

nowania podległych im służb wydziałów. Powinni oni popierać i promować wszelkie środki, które sprzyjają otwartości co do ich uprawnień wykonywania tych uprawnień oraz funkcjonowania podległych im służb i wydziałów” [007]. W jeszcze jednym kodeksie [024] sformułowano postulat przyjmowania w czasie spotkań postulatów mieszkańców. Najciekawsze, bo ukazujące „istotę” tego typu postulatów, są kodeksy [024] i [034], w których po — przyjętych w tym kontekście — sformułowaniach o informowaniu, przyjmowaniu postulatów sformułowano tezę, że radny „nie jest jednak związany instrukcjami wyborców” [024], [034]. Jest to teza prawdziwa, ponieważ w świetle odpowiednich zasad prawa mandat radnego jest mandatem wolnym. Radni nie są związani instrukcjami wyborców. Przypomnienie tego świadczy jednak o podkreślaniu przez radnych istnienia granicy między sobą a mieszkańcami. Wskazówki dotyczące tego typu barier są obecne także w innych sformułowaniach zawartych w kodeksach etycznych radnych, głównie w obecności/nieobecności w kodeksach nakazów dotyczących uwzględniania przez radnych postulatów mieszkańców, powoływania się na reguły merytokracji. W tym kontekście nakaz utrzymywania kontaktów z wyborcami należy uznać za słabą wersję wskaźnika etosu demokratycznego, ponieważ każde spotkanie ma dwustronny charakter, nawet takie, w czasie którego radny stwierdza, że nie jest związany instrukcjami wyborców.

## 2. Zasady kontaktu z mediami.

Stosunek radnych do wyborców ujawnia się również w ich nastawieniu wobec mediów. W społeczeństwie demokratycznym jest to relacja ważna, lecz jednostronna — od radnych do wyborców. Kwestię mediów porusza **znaczna część kodeksów (38%)**. W kodeksach etycznych radnych podejmujących zasady kontaktu z mediami można zauważyć kilka rozstrzygnięć. Media traktowane są jako głos obywateli, dlatego należy przekazywać niezbędne informacje. Takie ujęcie cechuje kodeks [041]: „Radny i członek zarządu jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na wszelkie pytania obywateli i ich reprezentantów (w tym mediów) dotyczące wykonywanej funkcji i podejmowanych w związku z nią decyzji”. Następną grupę stanowi wymóg, aby radni przekazywali mediom rzetelne informacje. Przykładowo, tak jest w kodeksie [004]: radny „udziela rzetelnych, uczciwych i dokładnych informacji o pełnionej funkcji przedstawicielom mediów”. Na ostatnią grupę propozycji składają się nie tylko dotychczas zasygnalizowane oczekiwania dotyczące potrzeby informowania mediów przez radnych, lecz także zauważane, formułowane są granice tych kontaktów, granice, których media nie powinny przekraczać. Takie zapisy widnieją w 3 kodeksach. W kodeksach [015] i [039] można przeczytać: radny „W kontaktach z mediami rzetelnie i uczciwie informuje o działaniach Rady, pamiętając, że prasa winna służyć prawdzie, a nie zaspokajaniu własnych ambicji lub planów”. Natomiast w kodeksie [043] zastrzeżenia idą jeszcze dalej: „W kontaktach ze środkami społecznego przekazu za-

chowamy skromność i umiar, a także właściwe proporcje i godziwe określenia o sprawach i osobach, zwłaszcza wyrażając opinie krytyczne bądź wyrażając protest czy dezaprobatę, pamiętając, że podstawowym celem jest budowanie wspólnoty lokalnej, jej dóbr materialnych i duchowych oraz więzi międzyludzkich. Powstrzymamy się od przekazywania informacji poufnych lub dotyczących prywatnego życia wybieranych przedstawicieli lub osób trzecich”.

### 3. Nakaz uwzględniania oczekiwań mieszkańców.

Nakaz ten stanowi jeden z najważniejszych wskaźników demokratycznego etosu obecnego w kodeksach etycznych radnych. Świadczy o podmiotowym traktowaniu wyborców przez radnych. Niestety, jest obecny w nielicznej grupie kodeksów. **Tylko w co piątym (19%) kodeksie etycznym** radnych wymieniane są jakieś nakazy uwzględniania przez radnych oczekiwań mieszkańców bądź wyakcentowana jest zasada odpowiedzialności, służebności wobec mieszkańców, a nie całości samorządowej wspólnoty. W części kodeksów nakazujących uwzględnianie oczekiwań mieszkańców zawarte są sformułowania nakazujące ich realizację. Przykładowo, zgodnie z kodeksem [003] radny analizuje postulaty zgłaszane przez mieszkańców „oraz podejmuje działania zmierzające do ich rozwiązania”. W innej grupie kodeksów występują sformułowania o służebnym wobec mieszkańców charakterze pracy radnych. Tak jest w kodeksie [015]: „Radny nie zapomina o służebnym charakterze swojej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności, pamiętając, że każdy jest inny, wszyscy są równi i godni szacunku”. W kodeksie [017] oprócz zalecenia służebności wysunięto również postulat odpowiedzialności przed mieszkańcami: „Radni powinni pamiętać o służebnym charakterze swojej pracy i wykonywać ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej. Radni, w zakresie sprawowanej funkcji publicznej, odpowiadają za swoje decyzje i działania przed mieszkańcami miasta”.

### 4. Nakaz informowania wyborców.

**W co piątym (19%) kodeksie etycznym** radnych zamieszczono nakaz jedynie informowania mieszkańców, czyli bez podejmowania innych działań, w szczególności uwzględniania oczekiwań mieszkańców. Jest to więc relacja zdecydowanie jednokierunkowa — od radnych do mieszkańców. Z pewnością informowanie wyborców przez radnych jest bardzo ważne, lecz niewystarczające do uznania, że ci pierwsi są traktowani podmiotowo. Informowanie nie oznacza zachodzenia relacji zwrotnej. Dlatego tej reguły nie traktujemy jako wskaźnika etosu demokratycznego, lecz jakiś rodzaj paternalizmu, życzliwości wobec wyborców. Przykład takiego podejścia stanowi kodeks [016]: radny „udziela obywatelom wyczerpujących informacji o realizacji zadań publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej, którą reprezentuje, w tym celu bierze udział w spotkaniach z mieszkańcami miasta i gminy”. Nieco większe oczekiwania wobec radnych zawarto w kodeksie [041]: „Radny i członek zarządu jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na wszelkie py-

tania obywateli i ich reprezentantów (w tym mediów) dotyczące wykonywanej funkcji i podejmowanych w związku z nią decyzji. Radny i członek zarządu dba o to, aby adresaci decyzji i działań podejmowanych z jego uczestnictwem byli poinformowani zarówno o ich celu, jak i podstawach prawnych”.

## Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni

Do wymienionych w podtytule instytucji należą rady gmin, powiatów, organy gmin, powiatów, komitety wyborcze, kluby radnych. W efekcie analizowane kodeksy zawierają następujące nakazy, zasady i reguły:

- nakaz troski o dobre imię rady,
- nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy,
- reguły relacji z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych (partie, komitety wyborcze),
- zasady prowadzenia kampanii wyborczych,
- uwagi o funkcjonowaniu klubu radnych.

Rozkład wyborów prezentuje tabela 8.

Tabela 8

Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni

Treść relacji	Odpowiedź	Liczba	Procent
Nakaz troski o dobre imię rady	tak	35	60
	nie	23	40
Nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy/powiatu	tak	27	47
	nie	31	53
Reguły relacji z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych (partie, komitety wyborcze)	tak	3	5
	nie	55	95
Zasady prowadzenia kampanii wyborczych	tak	1	2
	nie	57	98
Uwagi o funkcjonowaniu klubów radnych	tak	1	2
	nie	57	98

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Analizę treści obrazujących stosunek radnych do instytucji współtworzonych przez nich ujęliśmy w 5 punktach:

1. Nakaz troski o dobre imię rady.

**W większości (60%) kodeksów etycznych** radnych jest zamieszczony nakaz troski o dobre imię rady (także samorządu lokalnego), której są członkami.

W kolejnych kodeksach nakaz ten zyskuje nieco inną realizację. Najczęściej powtarza się sformułowanie, że radny swoim postępowaniem daje świadectwo radzie oraz współtworzy jej wizerunek. W dużej części analizowanych kodeksów formuła ta bywa łączona z nakazem praworządności. Przykładowo: „Radni współtworzą wizerunek Rady, działając tak, aby być wzorem praworządności prowadzącym do pogłębienia zaufania mieszkańców do Rady” [007]. W jeszcze innych kodeksach łączy się troskę o dobre imię rady z szanowaniem godności innych. Przykładem może być kodeks [023]: „Radny powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Rady. Powinien szanować godność innych osób”. Natomiast w kodeksie [011] troskę o dobre imię rady łączy się z godnością radnych, a nie innych osób: „Radni Rady Powiatu zachowują się w sposób odpowiadający godności radnego, unikają zachowań, które mogą godzić w dobre imię Rady”. W kodeksie [024] występuje dość niezwykle połączenie pozytywnych oczekiwań i sprzeciwu wobec negatywnych: radny „działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności, współtworzyły pozytywny wizerunek Rady Miejskiej i nie podważały zaufania mieszkańców do Rady”. W kodeksie [039] troska o dobre imię rady połączona jest nie tylko z aktywnością publiczną, lecz także prywatną: „Radny pamięta o tym, że swoim postępowaniem, zarówno w zakresie pełnionej funkcji, jak i w życiu prywatnym daje świadectwo o Radzie i tworzy jej wizerunek”. Ostatni przykład kodeksu, o którym warto wspomnieć, troskę o dobre imię rady łączy z wieloma aspektami działalności radnych: „W swojej działalności będziemy godnie reprezentować społeczność lokalną, traktując pełnienie mandatu jako służbę zaufania publicznego, i kierować się w szczególności: interesem publicznym i dbałością o dobro wspólne mieszkańców i miasta, bezinteresownością i uczciwością, odpowiedzialnością i rzetelnością, dając w ten sposób dobre świadectwo o niezbywalnej roli samorządu lokalnego jako instytucji demokratycznej, respektującej z najwyższą starannością praworządność i gospodarność, stanowiące nieodzowny warunek do wzrostu jedności i współodpowiedzialności wspólnoty lokalnej” [043].

2. Nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy, miasta, powiatu.

**W znaczącej części (47%) kodeksów** na radnych nałożono nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy, miasta, powiatu. W treści kodeksów pojawia się przede wszystkim nakaz przestrzegania kompetencji władz wykonawczych. Tylko wyjątkowo występuje nakaz przestrzegania także kompetencji innych organów, szczególnie uchwałodawczych. Ta proporcja sugeruje, że to władze wykonawcze dominują, ponieważ obrona właśnie ich interesów stanowi przede wszystkim przedmiot zainteresowania kodeksów. Dlatego sformułowania zwracające uwagę na konieczność przestrzegania kompetencji organów gminy, miasta, powiatu mogą być uznane za przejaw tego, co zespół Jerzego Hausnera uznaje za dysfunkcję autokratyczną, czyli osłabianie roli rad i dominację władzy wykonawczej. Nie oznacza to, że radni nie powinni

respektować kompetencji różnych organów gminy, niemniej jednak umieszczenie sformułowań nakładających obowiązek ich respektowania można uznać za odpowiedź na oczekiwania organów wykonawczych. Zrównoważone ujęcie, uwzględniające zarówno władze wykonawcze, jak i stanowiące, cechuje kodeks [020]: „Radni respektują ustawową zasadę podziału kompetencji organów gminy, nie ingerują w kompetencje organu wykonawczego i dbają o suwerenność organu stanowiącego”. Odmienne podejścia ujawniają się w tym, czy podział kompetencji ma charakter konstytucyjny, czy też ustawowy. W kodeksach etycznych podejmujących ten problem dominuje preferowanie Konstytucji. Choć zdarza się również próba omięcia kontrowersji dzięki użyciu terminu „ustrojowa zasada”, co może oznaczać zarówno Konstytucję, jak i ustawy ustanawiające samorząd terytorialny. Takie ujęcie przyjęto w kodeksie [003]: „Radny zobowiązany jest do znajomości przepisów prawa będącego podstawą pełnienia funkcji. W szczególności respektuje ustrojową zasadę podziału władzy i nie ingeruje w kompetencje organów wykonawczych gminy”. Charakterystyka relacji między organami gminy/miasta/powiatu ujawnia również kontrowersję dotyczącą użycia terminu „respektuje” i „nie ingeruje”. Przykład pierwszej sytuacji zawiera kodeks [015]: „Radny respektuje ustawowe kompetencje organów Gminy”, a przykład drugiej sytuacji — kodeks [019]: „Radny nie ingeruje w kompetencje organu wykonawczego gminy”. Najczęściej (zasadnie) używa się jednak obu terminów. Przykładem może być sformułowanie z kodeksu [027]: „Radni respektują konstytucyjną zasadę podziału władzy. Nie ingerują w kompetencje organów wykonawczych Gminy”. Zdecydowanie odmienne ujęcie występuje w kodeksie [043], gdzie w kontekście stosunku do zasady podziału władz pojawia się także nakaz poszanowania pracowników: „Będziemy respektować zasadę rozdziału kompetencji władzy uchwałodawczej i wykonawczej, nie ingerując w ich kompetencje oraz z poszanowaniem dla ich pracowników i przedstawicieli”.

3. Reguły określające relacje z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych (partie, komitety wyborcze).

**Tylko w kilku kodeksach etycznych** radnych obecne są reguły określające relacje z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych. W pozostałych kodeksach nie ma takich reguł. Nie zauważa się, że radni skądś się biorą, że są desygnowani przez jakieś ugrupowanie polityczne i wobec tego można próbować określić reguły ich wzajemnego funkcjonowania. W efekcie analizowane dokumenty pomijają kontrolną (często decydującą) funkcję instytucji, które ich desygnują. Można też powiedzieć, że chociaż w większości przypadków w kodeksach etycznych nie zauważa się wpływu organizacji politycznych, to faktycznie oznacza to dystansowanie się od nich. W kodeksach, w których podejmuje się problem relacji między radnymi a ugrupowaniami politycznymi, na pierwszym miejscu stawia się fakt bycia reprezentantem wyborców. Tak jest w kodeksie [025]: „Radny, będący członkiem partii lub orga-

nizacji, pozostaje reprezentantem wyborców i musi działać ze świadomością, że ponosi pełną odpowiedzialność przed wyborcami za podejmowane decyzje”. W kodeksie [056] oczekuje się, że radni nie będą wykorzystywać swojej pozycji dla (między innymi) realizacji interesów ich partii: „Radny Miasta Płocka kieruje się w swoich działaniach przepisami prawa. Radny nie wykorzystuje nieścistości prawnych do realizowania swoich osobistych interesów, interesów swoich bliskich oraz interesów swojej partii lub innych organizacji, których jest członkiem”. Bardzo złożone i wygórowane oraz mało precyzyjnie sformułowane oczekiwania zawiera kodeks [007]. Po pierwsze, zdaniem twórców tego kodeksu, radni nie powinni „popierać ani pomagać żadnemu przedstawicielowi politycznemu ani żadnemu urzędnikowi publicznemu w łamaniu przedstawionych tu zasad”. Po drugie, radni powinni przestrzegać przepisów, „których celem jest ograniczanie równoczesnego zajmowania dwóch lub więcej stanowisk politycznych” [007]. Pojęcie „stanowisko polityczne” nie jest jasne, bo może oznaczać zarówno głoszenie jakiejś opinii („stanowiska politycznego” własnego ugrupowania), jak i pełnienie jakiejś funkcji politycznej. W tym wypadku odnosi się zapewne do funkcji. Po trzecie, „Radni nie mogą zajmować innych stanowisk politycznych, jeśli przeszkadza im to w wypełnianiu ich funkcji jako radnych” [007]. Po czwarte, „Nie mogą też pełnić funkcji, mandatów wyborczych, piastować stanowisk urzędowych lub wykonywać czynności, które wymagają nadzorowania ich własnych funkcji jako radnych albo które oni sami powinni nadzorować w ramach swoich uprawnień jako radnych” [007]. Zasada trzecia jest zrozumiała, lecz wydaje się trudna do realizacji, natomiast zasada czwarta jest niezrozumiała. Zapewne chodzi w niej o konflikt interesów, lecz przedstawiony bardzo nieudolnie. Oto całość tego tekstu: „Nie mogą w czasie wykonywania swoich funkcji popierać ani pomagać żadnemu przedstawicielowi politycznemu ani żadnemu urzędnikowi publicznemu w łamaniu przedstawionych tu zasad. Radni powinni przestrzegać wszelkich obowiązujących przepisów, których celem jest ograniczenie równoczesnego zajmowania dwóch lub więcej stanowisk politycznych. Radni nie mogą zajmować innych stanowisk politycznych, jeśli przeszkadza im to w wypełnianiu ich funkcji jako radnych. Nie mogą też pełnić funkcji, mandatów wyborczych, piastować stanowisk urzędowych lub wykonywać czynności, które wymagają nadzorowania ich własnych funkcji jako radnych albo które oni sami powinni nadzorować w ramach swoich uprawnień jako radnych” [007].

#### 4. Zasady prowadzenia kampanii wyborczych.

**Tylko w jednym kodeksie** omówione są zasady prowadzenia kampanii wyborczych, jest tak w kodeksie [007]. Zasady dotyczące tego problemu są bardzo szczegółowe i rozbudowane. Celem kampanii ma być dostarczenie informacji o programach politycznych. Wyborców można pozyskiwać tylko dzięki argumentacji i dyskusji, a nie należy tego czynić przez rzucanie oszczerstw, stosowanie przemocy, manipulowanie listami wyborczymi lub wynikami tajnego

głosowania, obiecywanie korzyści. Wydatki na kampanię powinny być utrzymane w rozsądnych granicach. W tej kwestii należy również przestrzegać obowiązującego prawa. W kodeksie szczególną uwagę zwraca się na konieczność przestrzegania prawa wymagającego podawania do publicznej wiadomości źródeł, wysokości wpływów, rodzaju oraz wysokości wydatkowania. Jednocześnie pada zastrzeżenie dotyczące zachowania się w sytuacjach nieprzewidzianych w przepisach: „Przy braku obowiązujących przepisów w tym zakresie powinni oni dostarczyć wymienionych informacji tylko na żądanie” [007].

#### 5. Kluby radnych.

W kodeksach etycznych radnych nie zauważa się powszechnego istnienia klubów radnych ani ich kontrolnej roli wobec radnych. Nie ma zatem także reguł określających pożądane relacje między radnymi i klubami radnych. **Tylko w jednym kodeksie etycznym** [009] znajduje się zdawkowa informacja. Określa ona pożądaną relację. „Pełniąc mandat Radnego, kieruje się w pierwszej kolejności dobrem publicznym, które przedkłada nad interes swojego Klubu Radnych”.

## Postawa wobec pracowników samorządowych

W codziennej działalności radni kontaktują się z różnymi grupami pracowników samorządowych (posiadających najczęściej stosowne kodeksy etyczne pracowników samorządowych). Interesujące jest czy, a jeśli tak, to w jaki sposób w kodeksach etycznych radnych zauważalna jest ta grupa. W (nielicznych) analizowanych kodeksach znajdują się następujące zasady:

- zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi,
- nakaz szacunku dla pracowników samorządowych,
- nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych.

Rozkład wyborów prezentuje tabela 9.

Tabela 9

Postawa wobec pracowników samorządowych

Treść relacji	Odpowiedź	Liczba	Procent
Zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi	tak	5	8
	nie	53	92
Nakaz szacunku dla pracowników samorządowych	tak	4	6
	nie	54	94
Nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw urzędników publicznych/samorządowych	tak	3	6
	nie	55	94

Źródło: Badanie własne, N = 58.



Analizę treści obrazujących postawę radnych wobec pracowników samorządowych ujęliśmy w 3 punktach:

1. Zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi.

Obecność reguł określających zasady kontaktów radnych z pracownikami samorządowymi uznajemy za wskaźnik demokratycznego etosu radnych. Świadczą o podmiotowym traktowaniu współpracowników. **Tylko w nielicznych kodeksach etycznych** radnych (8%) określono jakieś zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi. W dwóch przypadkach [007] i [059] w zasadach regulujących zasady kontaktu z tą grupą pracowników zawarto przypomnienie o potrzebie respektowania kompetencji władzy uchwałodawczej i wykonawczej „oraz z poszanowaniem dla ich pracowników i przedstawicieli” [059]. W jednym kodeksie kategorycznie odrzucono wszelkie niemerytoryczne oraz niezwiązane z potrzebami wydziału zasady mianowania pracowników samorządowych. Następnie wskazano, że w przedmiocie mianowania lub promowania personelu radni muszą podejmować obiektywne, rozsądne decyzje, wykazując należytą staranność [007]. W innym kodeksie sprzeciwiono się wykorzystywaniu funkcji radnego do „wywierania nacisku na urzędnika w celu realizacji interesów prywatnych lub osobistych” [056].

2. Nakaz szacunku wobec pracowników samorządowych.

Nakaz szacunku wobec pracowników samorządowych jest kolejnym wskaźnikiem ich podmiotowego traktowania, charakterystycznego dla etosu demokratycznego. **W kilku kodeksach** (6%) odnośnie do zasad kontaktu z pracownikami samorządowymi zaakcentowano inny aspekt, mianowicie domaganie się szacunku dla pracowników samorządowych. Sformułowania dotyczące nakazu szacunku są mniej lub bardziej rozbudowane. Przykład formuły mniej rozbudowanej znajduje się w kodeksie [025]: „Radny jest obowiązany do poszanowania i respektowania zadań oraz obowiązków urzędników. Radny nie powinien akceptować ani domagać się preferencyjnego traktowania przez urzędników”. Sformułowanie bardziej rozwinięte zawarto w kodeksie [007]: „Radni, wypełniając swoje funkcje, powinni okazywać szacunek dla roli zgłaszających się do nich pracowników władz lokalnych, bez uszczerbku dla uprawnionego wykonywania swojej władzy hierarchicznej. Nie mogą oni prosić lub żądać od urzędników publicznych podjęcia lub zaniechania podjęcia środka, który daje im bezpośrednią lub pośrednią korzyść osobistą, albo daje korzyść osobie lub grupie osób w celu osiągnięcia stąd bezpośredniego lub pośredniego osobistego pożytku”. Zastanawiające jest tutaj podkreślenie „swojej władzy hierarchicznej”. Połączenie szacunku z przywiązaniem do hierarchii świadczy (przy życzliwej interpretacji) o paternalistycznym podejściu do pracowników samorządowych, a być może nie tylko do pracowników.

3. Nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych.  
**W kilku kodeksach etycznych radnych (6%)** pojawia się nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych. Nakaz ten uznajemy za wyraz podmiotowego, demokratycznego ich traktowania. Tak jest w kodeksie [007]: „Radni przy wykonywaniu swoich funkcji powinni uznawać uprawnienia i prerogatywy wszystkich innych radnych i wszystkich urzędników publicznych”.

## Rola radnego i zakres odpowiedzialności

W kodeksach etycznych radnych zajęto się również samoidentyfikacją ich roli w strukturze społecznej, strukturze władzy. Formuły użyte w analizowanych kodeksach inaczej ujmują przede wszystkim podmiot działania, punkt odniesienia. W formułach: „jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną” oraz „jest przedstawicielem władzy lokalnej” punkt odniesienia stanowi radny, natomiast w formule „reprezentuje społeczeństwo” punktem odniesienia jest społeczeństwo. W efekcie w kodeksach obecne są następujące samoidentyfikacje:

- Jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną.
- Jest przedstawicielem władzy lokalnej.
- Reprezentuje społeczeństwo.

Podział wyborów przedstawia tabela 10.

Tabela 10

Zdefiniowanie statusu (roli) radnego

Status radnego	Odpowiedź	Liczba	Procent
Jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną	tak	28	48
	nie	30	52
Jest przedstawicielem władzy lokalnej	tak	11	19
	nie	47	81
Reprezentuje społeczeństwo	tak	7	12
	nie	51	88

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Analizę treści obrazujących sposób pojmowania statusu radnego ujęliśmy w 3 punktach:

1. Radny jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną.

**W większości kodeksów etycznych radnych (48%)** rola radnego określona jest wskazaniem nieco innych zakresów jego odpowiedzialności. Niezależnie od

tych różnic reguła odpowiedzialności przed społecznością lokalną zobowiązuje radnych do uznania ich służebnej roli wobec wyborców, dlatego należy do elementów budujących demokratyczny etos. Przede wszystkim (i tak jest w większości analizowanych przypadków) radny ponosi odpowiedzialność „w zakresie sprawowanej funkcji”. Zdarzają się sformułowania, że odpowiada za własną pracę. Tak jest w kodeksie [015], w którym w kwestii charakteryzowania odpowiedzialności radnych ujawnia się konflikt ujęć. Z jednej strony zawarto w nim sformułowanie, że radny myśli w kategoriach możliwości, a nie problemów. Sugeruje to preferowanie postawy zachowawczej, uwzględniającej jego możliwości. Z drugiej strony w kolejnym zdaniu autorki kodeksu stwierdzają, że radny podejmuje wyzwania i osiąga rezultaty, co z pewnością nie ma zachowawczego charakteru. W jeszcze innym przypadku [022] piszą twórcy kodeksu, że praca radnych ma służebny charakter. Oprócz zasygnalizowanego wcześniej wątku odpowiedzialności kodeksy etyczne radnych cechuje zróżnicowanie odpowiedzi na pytanie o to, wobec kogo są odpowiedzialni. W części kodeksów znajduje się sformułowanie, że są odpowiedzialni „przed całą społecznością lokalną” [011], „przed wspólnotą samorządową” [015]. W innej części kodeksów radni zgodnie z zapisem są odpowiedzialni „przed mieszkańcami” [024]. Nie wiadomo, czy twórcy kodeksów użyli tych odmiennych ujęć świadomie. W każdym razie, patrząc z zewnątrz, można powiedzieć, że pierwsza wersja odwołuje się całości społecznej i dystansuje się wobec (ewentualnych) jednostkowych (a nawet grupowych) oczekiwań. Jest rodzajem tarczy, za którą kryją się radni, mówiąc (ewentualnie) zniecierpliwionym wyborcom, że dobro całości (wspólnoty) jest inne niż indywidualne oczekiwania. Druga wersja odwołuje się do poszczególnych mieszkańców.

2. Radny jest przedstawicielem władzy lokalnej.

**W części kodeksów etycznych radnych (19%)** znajdują się stwierdzenia, że radny jest przedstawicielem władzy lokalnej. Formułę tę można zrozumieć jako opisanie roli radnego „od góry”, jako elementu składowego struktury władzy. Takie usytuowanie radnego ukazuje jego dominację nad mieszkańcami, wyborcami, świadczy o autokratyzmie. Nie ma wyjaśnienia, co to znaczy, są natomiast wymieniane — czasem mniej, czasem bardziej rozbudowane — cechy, którymi powinien się charakteryzować radny. Przykład bardziej skromnej wersji znajduje się w kodeksie [031]: „Radny jest przedstawicielem władzy lokalnej pełniącym funkcje społeczne, wymagające od niego najwyższych standardów zachowania”. Wersję bardziej wzniosłą zawarto w kodeksie [014]: „Radny jest przedstawicielem władzy lokalnej pełniącym funkcje społeczne, wymagające od niego najwyższych standardów zachowania, dlatego też powinien być zawsze obiektywny i świadomy tego, co robi. Powinien poczuwać się do odpowiedzialności nie tylko za to, co było jego bezpośrednim udziałem, lecz również za wszystko to, na co mógłby mieć wpływ”.

3. Radny reprezentuje społeczeństwo.

**W części kodeksów (12%)** zamieszczono stwierdzenia, że radny reprezentuje społeczeństwo. Takie sformułowanie można uznać za wyraz przekonania o względnej niezależności radnego od mieszkańców, wyborców, ponieważ to on jest reprezentantem, jemu przysługuje ta wyjątkowa cecha reprezentowania. Dlatego też wskaźnik ten ma paternalistyczny odcień. Fakt ten bywa różnie opisywany: bądź jako (właśnie) reprezentowanie, bądź posiadanie przez radnego społecznej legitymacji. Reprezentowanie oznacza opisywanie roli radnego „od dołu”, z perspektywy woli wyborców. W tym kontekście pojawiają się sformułowania o „sprawowaniu przez nich mandatu z woli i w imieniu wyborców” [031]. Kodeks ten zawiera odwołanie się do idei reprezentowania: „W swojej działalności będziemy godnie reprezentować społeczność lokalną, traktując pełnienie mandatu jako służbę zaufania publicznego, i kierować się w szczególności: interesem publicznym i dbałością o dobro wspólne mieszkańców, bezinteresownością i uczciwością, odpowiedzialnością i rzetelnością, dając w ten sposób dobre świadectwo o niezbywalnej roli samorządu lokalnego”. W niektórych kodeksach na określenie roli radnego używa się terminu „przedstawiciel” [np. 009]. W kilku kodeksach posłużono się sformułowaniem „posiadanie legitymacji”. Tak przykładowo jest w kodeksie [004]: „Radny posiada legitymację społeczności oraz pełni funkcje społeczne, wymagające od niego wysokich standardów zachowań”.

## Zasady postępowania radnych

Jedną z najbardziej rozbudowanych części kodeksów etycznych radnych są reguły określające sposoby ich postępowania. Można wyróżnić kilka poziomów zasad regulujących postępowanie: główne zasady postępowania, zasady szczegółowe, reguły o charakterze etykiety, zasady o charakterze pragmatycznym (prakseologicznym). Podział ma charakter konwencyjny i odwołuje się do przekonania (formułowanego przez wielu metaetyków, także utylitarystów), że niektóre zasady mają charakter podstawowy, ogólny właśnie, w stosunku do innych, będących ich uszczegółowieniem. Przykładowo, w ogólnych zasadach postępowania mieści się odpowiedzialność, lecz w części kodeksów występują sformułowania, które można uznać za bardziej konkretne odpowiedzi na pytanie, na czym polega odpowiedzialność. W efekcie wyróżniamy szczegółowe zasady odpowiedzialności jako konkretyzacje określonych zasad ogólnych. Oprócz tego zauważamy grupę cech, które mają charakter prakseologiczny, budujący wizerunek radnego. Nazywamy je cechami etykiety.

### Główne zasady postępowania

W większości, a nawet w zdecydowanej większości kodeksów zawarto następujące główne zasady postępowania:

- praworzędność (F),
- bezstronność i bezinteresowność (F) (N),
- obiektywizm (F) (N),
- jawność (F),
- uczciwość i rzetelność (F),

- odpowiedzialność (F) (N),
- przywództwo (N).

Litera F oznacza, że cechy te są obecne we wzorcowym kodeksie przygotowanym pod redakcją J. Filek<sup>1</sup>, a litera N oznacza, że cechy znajdują się w zasadach Nolana.

Podział wyborów przedstawia tabela 11.

Tabela 11

#### Główne zasady postępowania radnych

Treść zasady	Odpowiedź	Liczba	Procent
Praworządność	tak	53	91
	nie	5	9
Jawność	tak	52	90
	nie	6	10
Odpowiedzialność	tak	50	86
	nie	8	14
Bezstronność i bezinteresowność	tak	49	84
	nie	9	16
Uczciwość i rzetelność	tak	39	67
	nie	19	33
Obiektywizm	tak	31	53
	nie	27	47
Przywództwo	tak	1	2

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółową analizę poszczególnych treści obrazujących główne zasady postępowania radnych przedstawiamy w 7 punktach:

#### 1. Praworządność.

**W prawie wszystkich (91%) kodeksach** etycznych radnych wyszczególniona jest zasada praworządności. Z pewnością zasada praworządności należy do podstawowych cech demokratycznego etosu, dlatego może dziwić, że nie znajduje się we wszystkich analizowanych dokumentach. W przebadanych kodeksach różne są sposoby przywoływania zasady praworządności. W najbardziej lapidarnych występują po prostu sformułowania, że radni są (powinni być) praworządni bądź że przestrzegają tej zasady. Tak jest w kodeksie [034], gdzie możemy przeczytać, że radny „działa tak, aby być wzorem

<sup>1</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004, s. 155. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_etyka-p.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf) [dostęp 2.06.2018].

praworządności i prowadzić do pogłębienia zaufania mieszkańców do Rady”. W części pojawia się krótka charakterystyka. Przykładem może być propozycja zawarta w kodeksie [041]: „Radny i członek zarządu nie łamie przepisów prawa i nie zachęca innych do takiego postępowania”, albo w kodeksie [030]: „Radni pełnią funkcje publiczne w ramach prawa i działają zgodnie z prawem. Radni przestrzegają zakazów i ograniczeń przewidzianych w przepisach szczególnych w związku z pełnieniem funkcji radnego”. W części kodeksów sformułowania opisujące praworządność są bardzo rozbudowane i do praworządności włączają również inne zasady. Takie ujęcia najczęściej zapisywane są pod hasłem legalizmu. Tak jest w kodeksie [005]: „Radni działają tak, aby być wzorem praworządności i prowadzić do pogłębienia zaufania mieszkańców do Rady. Realizują zasadę legalizmu, tj.:

1. Radni pełnią funkcje w ramach prawa i działają zgodnie z prawem.
2. Podejmowane przez Radnych rozstrzygnięcia posiadają podstawę prawną, a ich treść jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.
3. Radni respektują konstytucyjną zasadę podziału władzy.
4. Radni respektują zakazy i ograniczenia przewidziane w przepisach szczególnych w związku z pełnieniem funkcji radnego”.

Inną wersję można przeczytać w kodeksie [027]:

- „1. Radni zobowiązani są do znajomości przepisów prawa będącego podstawą pełnienia ich funkcji.
2. Radni nie podejmują działań, które mogłyby zachęcić innych do łamania przepisów prawa i niniejszego kodeksu.
3. Radni zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. W sprawach majątkowych i finansowych winni wykazywać należyta staranność i gospodarność.
4. Radni nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu”.

Jeszcze inny, bardziej rozbudowany, sposób pojmowania legalizmu/praworządności zapisano w kodeksie [022]:

- „1. Radni zobowiązani są do znajomości przepisów prawa będącego podstawą pełnienia ich funkcji.
2. Radni nie podejmują działań, które mogłyby zachęcić innych do łamania przepisów prawa i niniejszego kodeksu.
3. Radni zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. W sprawach majątkowych i finansowych winni wykazywać należyta staranność i gospodarność.
4. Radni nie ujawniają informacji poufnych ani nie wykorzystują ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu.



5. Radni powinni być wzorem praworządności i prowadzić do pogłębienia zaufania mieszkańców do Rady.
  6. Radni powinni zawsze kierować się względami merytorycznymi”.
2. Jawność.

**Niemal wszystkie (90%) kodeksy** etyczne uwzględniają zasadę jawności, która często bywa określana jako przejrzystość. Jawność działania polityka, przejrzystość procedur stanowią z pewnością ważne cechy demokratycznego etosu. Podobnie jak w wielu innych przypadkach, charakterystyka jawności/ przejrzystości jest zróżnicowana przynajmniej w tym znaczeniu, że występują ujęcia mniej lub bardziej rozbudowane oraz przypisuje się im nieco inne treści. Przeważają ujęcia bardziej rozbudowane. Przykład związłego ujęcia znajduje się w kodeksie [007]: „Radni powinni zobowiązać się, że będą wypełniać swoje funkcje pilnie, z otwartością i gotowością ponoszenia odpowiedzialności za swoje decyzje”. W kodeksie [001] zwraca się uwagę na sposób kontaktowania się z mieszkańcami: „Radny udziela obywatelom wyczerpujących informacji o realizacji zadań publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej, którą reprezentuje, w tym celu bierze udział w spotkaniach z mieszkańcami miasta”.

W charakterystyce jawności/przeźroczystości dominują jednak ujęcia bardziej rozbudowane, zwracające uwagę na zróżnicowane składniki, ich lista jest długa. Można na niej znaleźć następujące oczekiwania wynikające z deklaracji radnych:

- udzielają mieszkańcom informacji o swoich działaniach;
- biorą udział w spotkaniach z mieszkańcami;
- utrzymują kontakty z mieszkańcami oraz mediami;
- gotowi są ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje;
- podnoszą swoje kwalifikacje;
- pamiętają o zaufaniu publicznym, jakie zyskali w wyniku wyboru do rady;
- w razie potrzeby gotowi są poddać się procedurom wyjaśniającym i kontrolnym;
- w kontaktach z mieszkańcami zachowują się uprzejmie, są życzliwi i pomocni;
- cechują się wysoką kulturą osobistą;
- działają tak jawnie, jak to jest możliwe;
- uzasadniają swoje decyzje, ujawniają motywy postępowania;
- postępują w sposób zrozumiały dla opinii publicznej.

W poszczególnych kodeksach znajduje się tylko część z wymienionych składników. Warto zwrócić uwagę na następujące propozycje. W kodeksie [009] podkreślono przede wszystkim relacje z mieszkańcami:

- „1) Radny gotowy jest podejmować decyzje jawnie.
- 2) Radny przekazuje mieszkańcom powiatu grodziskiego, jeśli wymaga tego sytuacja, informacje na temat działań samorządu powiatowego.

- 3) Radny utrzymuje stały kontakt z mieszkańcami powiatu grodzkiego, współpracując w szczególności z mediami oraz organizacjami pozarządowymi w sprawach należących do domeny publicznej”.

Godna uwagi jest treść punktu drugiego, szczególnie sformułowanie, że radny przekazuje mieszkańcom informacje, „jeśli wymaga tego sytuacja”. Oznacza to, że przekazywanie mieszkańcom informacji nie jest czymś codziennym, lecz zależnym od sytuacji.

W innym kodeksie [027] zasada przejrzystości scharakteryzowana jest następująco:

- „1. Radni udzielają obywatelom informacji o realizacji zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej, którą reprezentują. W tym celu biorą udział w spotkaniach z mieszkańcami gminy.
  2. W kontaktach z obywatelami Radni zachowują się kompetentnie, życzliwie i odpowiedzialnie.
  3. Radni dbają o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzegają zasad poprawnego zachowania, właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej”.
3. Odpowiedzialność.

Również w **niemal wszystkich (86%) kodeksach** etycznych radnych figuruje jeden z ważnych wskaźników demokratycznego etosu, mianowicie zasada odpowiedzialności. Jeśli chodzi o sposób pojmowania odpowiedzialności, to w kodeksach najczęściej używa się lapidarnego sformułowania: radni są odpowiedzialni przed mieszkańcami (albo: wspólnotą samorządową) w zakresie sprawowanej funkcji. Zdarzają się również ujęcia bardziej rozbudowane, wówczas wskazuje się kilka cech charakterystycznych dla ich rozumienia odpowiedzialności. Przykład najbardziej rozbudowanej wersji znajduje się w kodeksie [009]:

- „1) Radny sprawuje swój mandat odpowiedzialnie, uczestnicząc aktywnie w posiedzeniach komisji i sesjach Rady.
- 2) Wyrazem odpowiedzialnego sprawowania mandatu przez Radnego jest gotowość podejmowania wszelkich dozwolonych prawem działań, by rozwiązywać zgłaszane przez mieszkańców powiatu grodzkiego problemy.
- 3) Radny nie unika osobistej odpowiedzialności i w ramach pełnionego mandatu podejmuje wymagane decyzje i wyraża swe opinie w sprawach publicznych.
- 4) Radny dokłada wszelkich starań, by poziomem swojej wiedzy służyć powiatowi grodzkiemu”.

Oprócz scharakteryzowanego sposobu pojmowania odpowiedzialności radnych wobec problemów i przed wyborcami są też inne ujęcia, które można nazwać szczegółowymi sposobami pojmowania odpowiedzialności, wskazującymi możliwość i potrzebę dystansowania się od mieszkańców. Wówczas punktem odniesienia odpowiedzialności są specyficzne rodzaje wiedzy, jaką

mają radni. W wielu kodeksach wobec radnych formułowane są inne, szczególne oczekiwania dotyczące odpowiedzialności:

- przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej, a w sprawach majątkowych i finansowych wykazywanie należytej staranności i gospodarności;
- ponoszenie odpowiedzialności za rozstrzygnięcia i działania, nieunikanie trudnych rozstrzygnięć;
- kierowanie się racjami merytorycznymi.

Te zasady są dwuznaczne. Z jednej strony aprobata merytokracji jest czymś zrozumiałym, szczególnie gdy stanowi przeciwieństwo kumoterstwa, nierównego traktowania różnych ludzi. W polityce jednak, także lokalnej, decyzje są podejmowane ze względu na jakieś preferencje, wartości, interesy, a wtedy trudno powiedzieć, która decyzja jest bardziej merytoryczna — czy ta dotycząca budowy dróg czy przedszkola. Dlatego wysuwanie argumentu, że coś jest lub nie jest merytoryczne, może być traktowane jako bariera, którą radni stawiają między sobą a mieszkańcami. Mówią mieszkańcom: wy kierujecie się subiektywnymi, lokalnymi wyobrażeniami, a my tym, co ogólne, ważne. My wiemy lepiej. Jednocześnie świadczy to o zgodzie radnych, że wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta powiatu podobnie mówi radnym: wy reprezentujecie to, co partykularne, a ja — to, co powszechne, merytoryczne. Te same argumenty dotyczą problemu dyscypliny finansowej oraz podejmowania trudnych decyzji.

Rozkład wyborów szczegółowych (pragmatycznych) wersji odpowiedzialności przedstawia tabela 12.

Tabela 12

## Szczegółowe składniki odpowiedzialności

Zasada	Odpowiedź	Liczba	Procent
Przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej	tak	40	69
	nie	18	31
Umiejętność podejmowania trudnych decyzji	tak	22	38
	nie	36	62
Kierowanie się racjami merytorycznymi	tak	13	22
	nie	45	78
Umiejętność negocjacji, zawierania kompromisu (to znaczy uzgadniania różnych stanowisk)	tak	0	0
	nie	58	100

Źródło: Badanie własne, N = 58.

O ile zasada odpowiedzialności zawarta jest w zdecydowanej większości analizowanych kodeksów (w 86%), o tyle wymienione wcześniej szczegółowe składniki odpowiedzialności formułowane są znacznie rzadziej. Zapewne w większości przypadków radni uważali, że wystarczy przywołać odpo-

wiedzialność, ale dla znacznej części taki wybór nie jest wystarczający. Z jakichś powodów uznano, że przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej, umiejętność podejmowania trudnych decyzji oraz kierowanie się racjami merytorycznymi są na tyle ważne, że powinny się znaleźć w kodeksie.

Sformułowania dotyczące przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej są bardzo jednorodne. Najczęściej (w 69% kodeksów) przybierają one następującą formułę: „Radni zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. W sprawach majątkowych i finansowych winni wykazywać należytą staranność i gospodarność” [005]. Czasem wyraźne jest nawiązanie do odpowiedzialności. Przykład stanowi zapis w kodeksie [008]: „Radni powinni mieć poczucie odpowiedzialności za finanse gminy, a w szczególności za przestrzeganie dyscypliny finansowej i budżetowej”. Niekiedy sformułowania są bardziej rozbudowane, odwołujące się do różnych aspektów roli radnego. Jednym z przykładów może być formuła z kodeksu [007]: „Radni powinni zobowiązać się do czuwania nad dyscypliną budżetową i finansową, co gwarantuje właściwe zarządzanie publicznymi pieniędzmi, zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem krajowym. Radni nie mogą, wypełniając swoje powinności, pozwolić na sprzeniewierzenie publicznych funduszy i dotacji. Nie mogą uczynić niczego, co może prowadzić do wykorzystania publicznych funduszy lub dotacji na bezpośrednie lub pośrednie cele osobiste”; oraz w kodeksie [014]: „Radni pełniący służbę publiczną zobowiązani są dbać o prawidłowe wykonywanie zadań publicznych oraz o prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli”. Choć nakaz dotyczący przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej jest zrozumiały, ma jednocześnie charakter autorytarny, i to w co najmniej podwójnym znaczeniu. Oznacza, że jednostka samorządu dysponuje w danym momencie tylko określonymi środkami. Lecz jest także argumentem wykorzystywanym przez polityków decydujących o sprawach samorządu przeciwko różnym grupom wyborców. Pozwala na odrzucanie oczekiwań wyborców bez uwzględnienia innych sposobów dysponowania zasobami, a także ich ewentualnego zwiększenia.

Sformułowania dotyczące posiadania przez radnych umiejętności podejmowania i ponoszenia konsekwencji trudnych decyzji są zawarte w dużej części analizowanych dokumentów (38%). Podobnie jak w przypadku nakazu przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej, norma ta ma autorytarny charakter. Można przyjąć, że politycy (i nie tylko) zmuszeni są (z różnych powodów) podejmować trudne decyzje, lecz wysuwanie takiego argumentu oznacza również sprzeciw wobec oczekiwań przynajmniej części wyborców. W prawie wszystkich kodeksach podejmujących ten problem zamieszczono jedno sformułowanie: radni ponoszą odpowiedzialność za decyzje i działania, nie unikając trudnych rozstrzygnięć. Warto zwrócić uwagę, że w tym przy-

padku wyraźniej niż w poprzednim (dotyczącym przestrzegania dyscypliny finansowej) jednoznaczne jest odwołanie się do odpowiedzialności. W jednym kodeksie formuła ponoszenia odpowiedzialności za trudne decyzje ma inny kształt. Jest tak w kodeksie [015]: „Radny myśli w kategoriach możliwości, a nie problemów. Nie unika podejmowania trudnych decyzji. Jest odpowiedzialny za własną pracę, podejmuje wyzwania i osiąga efekty”. W gruncie rzeczy trudno powiedzieć, co ta formuła oznacza. Najprawdopodobniej to, że radni nie powinni zrażać się trudnościami i dążyć do osiągnięcia efektów. Czy to także znaczy, że powinni osiągać efekty bez zwracania uwagi na okoliczności, w tym również niezależnie od etycznych uwarunkowań? Jeśli tak, byłaby to jakaś potocznie pojmowana wersja makiawelizmu.

W niemal 1/4 kodeksów (22%) użyto sformułowań zawierających wymóg, by radni kierowali się racjami merytorycznymi. Podobnie jak poprzednio, nakaz kierowania się racjami merytorycznymi, jak każdy nakaz odwołujący się do wiedzy, ma charakter autorytarny. Nie znaczy to, że radni (politycy) nie powinni kierować się racjami merytorycznymi, lecz powinni wiedzieć, że za tymi racjami kryją się różne wartości — nieraz trudno porównywalne, wymagające przyjęcia jakiegoś innego punktu odniesienia, z którego można je „merytorycznie” analizować. W dokumentach podejmujących ten problem najczęściej obecne są tylko formuły, że radni powinni kierować się racjami merytorycznymi, bez próby określenia, co to znaczy. W jednym kodeksie zwraca się uwagę na kontekst sytuacji, który pozwala domyślać się, co to znaczy kierować się racjami merytorycznymi. Tak jest w kodeksie [013]: „Zgłaszane sprawy mieszkańców będziemy badać i prezentować bezinteresownie, kierując się względami merytorycznymi, z zachowaniem niezbędnej delikatności, gdy dotyczą spraw osobistych mieszkańca lub jego bliskich”. W tym przypadku granicznymi warunkami kierowania się racjami merytorycznymi są: bezinteresowność, niezbędna delikatność w sprawach osobistych mieszkańców. Inny przykład próby wskazania, co to znaczy merytoryczne zachowanie, zawiera kodeks [025]: „Radny powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających powinien kierować się obiektywnymi względami merytorycznymi, nie zaś subiektywną oceną [...]”. Stąd wniosek, że zachowanie merytoryczne traktowane jest jako synonim tego, co obiektywne, a nie subiektywne. Najciekawszą propozycję objaśnienia interesującego pojęcia przedstawiono w kodeksie [041]: „[...] drogą osiągnięcia celów jest dla radnego i członka zarządu, przekonywanie i merytoryczna dyskusja, w której używa racjonalnych argumentów wystrzegając się wszelkiej manipulacji”. Zachowanie (działanie) merytoryczne oznacza tu przekonywanie, używanie racjonalnych argumentów, odrzucenie wszelkiej manipulacji.

#### 4. Bezstronność i bezinteresowność.

Również w **przeważającej większości (84%) kodeksów** radnych obecna jest zasada (zasady) bezstronności i bezinteresowności, uznawana za ważny ele-

ment demokratycznego etosu, choć może być również uznana za element postawy antykorupcyjnej. Sformułowania dotyczące tej zasady bywają zazwyczaj bardzo podobne, są rozbudowane i określane mianem zasady bezstronności. Jedną z najbardziej rozwiniętych wersji (ale inne są niewiele krótsze) zawiera kodeks [016]:

„Radny Rady Gminy Gołcza:

- 1) działa bezstronnie i bezinteresownie;
- 2) nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których ma interes osobisty;
- 3) kieruje się interesem wspólnoty samorządowej i nie czerpie korzyści materialnych ani osobistych (w czasie kadencji ani po jej zakończeniu) z tytułu sprawowanej funkcji, nie działa też w prywatnym interesie osób lub grup osób;
- 4) nie dopuszcza do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dba, aby został on rozstrzygnięty zgodnie z prawem;
- 5) nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z funkcją radnego;
- 6) nie podejmuje arbitralnych rozstrzygnięć, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli, oraz powstrzymuje się od wszelkich form promowania jakichkolwiek grup interesów;
- 7) korzysta z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą przepisów prawa;
- 8) nie angażuje się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji;
- 9) nie ulega żadnym naciskom, nie przyjmuje żadnych zobowiązań, korzyści materialnych ani osobistych”.

W nielicznych kodeksach wymienia się tylko kilka cech charakteryzujących bezinteresowność. Przykładem może być sformułowanie obecne w kodeksie [022]:

- „1. Radni działają bezstronnie i bezinteresownie.
  2. Radni kierują się interesem wspólnoty samorządowej.
  3. Radni nie wykorzystują swojego mandatu w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich”.
5. Uczciwość i rzetelność.

W mniejszej liczbie kodeksów, choć ciągle w **większości (67%)** figuruje zasada uczciwości i rzetelności. Sądzymy, że ta zasada stanowi ważny składnik postawy antykorupcyjnej. W analizowanych kodeksach zasada uczciwości i rzetelności nie jest szerzej charakteryzowana. Ma ponadto oddzielne sformułowania. W części kodeksów mówi się o rzetelności, a w innych — o uczciwości. Najczęściej zasada uczciwości i rzetelności przybiera postać zwięzłych sformułowań, że radny powinien postępować rzetelnie, a w innych — że

uczciwie, przy czym częściej występuje odwoływanie się do rzetelności. Przykład odwołania się do rzetelności zawiera kodeks [025]: „Radny powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających powinien kierować się obiektywnymi względami merytorycznymi, nie zaś subiektywną oceną (zasada rzetelności)”. Natomiast przykład odwołania do uczciwości przynosi kodeks [020]: radni, „sprawując funkcje publiczne, powinni ujawniać wszelkie uzyskiwane korzyści związane z zajmowanymi stanowiskami”.

#### 6. Obiektywizm.

Zasada obiektywizmu występuje w **większości (53%)** kodeksów. Obiektywizm uznajemy za element postawy antykorupcyjnej. Jest najrzadziej wybieraną zasadą główną postępowania radnych. W analizowanych kodeksach zasadzie obiektywizmu poświęca się mało miejsca. Najczęściej zasada ta przyjmuje postać obecną w kodeksie [012]: „Radny nie angażuje się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm w podejmowaniu decyzji”.

Tylko w nielicznych kodeksach charakterystyka zasady obiektywizmu jest nieco bardziej rozwinięta. Taki przykład znajduje się w kodeksie [001]:

- „1) nie angażuje się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji;
- 2) nie ulega żadnym naciskom, nie przyjmuje żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych”.

#### 7. Przywództwo.

**Tylko w jednym kodeksie** znajduje się, ważna w wielu wzorcowych kodeksach etycznych polityków, zasada przywództwa. Brzmi ona tak samo: radni, „sprawując funkcje publiczne, powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym” [020].

## Szczegółowe zasady postępowania

- W analizowanych kodeksach szczegółowe zasady postępowania są nieliczne i występują z bardzo zróżnicowaną częstotliwością. Są to następujące zasady:
- Nieujawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści (uszczerbowienie jawności?).
  - Reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych (uszczerbowienie uczciwości i rzetelności).

- Udzielanie prawdziwych i dokładnych informacji (uszczegółowienie jawności).
- Niezawisłość (uszczegółowienie kilku głównych zasad, szczególnie obiektywizmu)

Rozkład wyborów przedstawia tabela 13.

Tabela 13

## Szczegółowe zasady postępowania

Treść zasady	Odpowiedź	Liczba	Procent
Niejawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści	tak	35	60
	nie	23	40
Niezawisłość	tak	12	21
	nie	46	79
Reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych	tak	3	5
	nie	55	95
Udzielanie prawdziwych i dokładnych informacji	tak	3	5
	nie	55	95

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółową analizę poszczególnych treści obrazujących szczegółowe zasady postępowania radnych przedstawiamy w 4 punktach:

1. Nieujawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści.

Niejawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści ma charakter antykorupcyjny. **W większości kodeksów** etycznych radnych (60%) znajdują się jakieś sformułowania dotyczące nieujawniania informacji poufnych, ale określenie tego, co należy chronić oraz jak należy chronić, jest zróżnicowane. Rzadko używane są sformułowania dotyczące podejmowania poufnych decyzji przez radnych. W takiej sytuacji kodeks nakazuje uzasadnić taki status decyzji. Przykład stanowi kodeks [007], w którym uzasadnienie poufności decyzji usytuowane jest w kontekście uzasadniania wszystkich decyzji, jakie podejmują radni: „Radni powinni szczegółowo uzasadniać wszystkie podejmowane decyzje, wymieniając wszystkie czynniki będące ich podstawą, w szczególności reguły i przepisy mające zastosowanie, i wykazując sposób, w jaki decyzja czyni im zadość. Gdy informacja ta jest poufna, należy wyjaśnić przyczyny tej poufności”. Najczęściej jednak w kodeksach etycznych radnych chodzi o poufne informacje, jakie mają radni, bez wskazywania źródła tej wiedzy. W tej kwestii w kodeksach dominuje sformułowanie obecne w kodeksie [003]: „Radny przestrzega tajemnicy informacji poufnych i nie wykorzystuje ich zarówno w czasie kadencji, jak i po jej zakończeniu”. Sporadycznie zdarza się łagodniejsza forma, naka-



zująca przestrzegać informacji poufnej bez domagania się przestrzegania tej zasady także po zakończeniu kadencji. Propozycja taka znajduje się w kodeksie [006]: „Radny zobowiązany jest do nieujawniania informacji poufnych ani nie wykorzystuje ich dla korzyści finansowych lub osobistych”. Sporadycznie w kodeksach etycznych radnych pojawiają się bardziej precyzyjne sformułowania określające treść informacji, które wymagają ochrony, i faktycznie ograniczające zakres takich informacji. W kodeksie [013] ochrona dotyczy danych osobowych, natomiast w kodeksie [041] ochronie podlegają tajemnica państwowa, służbowa oraz informacje dotyczące prywatnego życia osób.

## 2. Niezawisłość.

W analizowanych kodeksach przywołanie zasady niezawisłości występuje w około 1/5 dokumentów (21%). Zasada niezawisłości jest dość dwuznaczna. Niezawisłość należy uznać za cechę pozytywną, gdy rzeczywiście oznacza nieuleganie naciskom o charakterze lobbystycznym czy korupcyjnym, lecz trzeba pamiętać, że może mieć również charakter autorytarny i oznaczać niewrażliwość na oczekiwania mieszkańców/wyborców. Ta ostatnia interpretacja ma swą podstawę prawną w koncepcji wolnego mandatu, to znaczy niezwiązanego instrukcjami, oraz ma wsparcie w szczegółowych zasadach odpowiedzialności (nakaz przestrzegania dyscypliny budżetowej, kierowanie się racjami merytorycznymi, umiejętność podejmowania trudnych decyzji), zawartych w analizowanych kodeksach, a także w przekonaniu wielu twórców kodeksów etycznych radnych o byciu przedstawicielem lokalnej władzy. Zasada ta może więc mieć różne znaczenia: antykorupcyjne i autorytarne. Sformułowania dotyczące treści zasady niezawisłości są bardzo jednolite, z tym że (alternatywnie) w części zwraca się uwagę na potrzebę unikania zobowiązań wynikających z pozycji radnego, a w innych — na nieuleganie naciskom mającym źródło w pokrewieństwie lub znajomości. Formuła pierwsza obecna jest w kodeksie [012]: „1. Radny nie angażuje się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm w podejmowaniu decyzji. 2. Radny nie ulega żadnym naciskom, nie przyjmuje żadnych zobowiązań wynikających z pozycji radnego, nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych”. Natomiast formuła druga znajduje odzwierciedlenie w kodeksie [027]: „1. Radni nie angażują się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji lub wpływają negatywnie na obiektywizm podejmowanych decyzji. 2. Radni nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych”.

## 3. Reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych.

**W trzech kodeksach** znajduje się sformułowanie wymagające od radnych reagowania na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecz-

nych. Nie ma zróżnicowania co do treści tego oczekiwania. Zasada ta punktem odniesienia czyni otoczenie społeczne radnych, z tego powodu może być zaliczona do elementów etosu demokratycznego.

4. Udzielanie prawdziwych i dokładnych informacji.

**W trzech kodeksach** znajdują się sformułowania domagające się od radnych udzielania prawdziwych i dokładnych informacji. Przyjmują one postać lakonicznego zalecenia. Tylko w jednym kodeksie [027] nakaz ten jest nieco rozbudowany o wymóg udziału radnych w spotkaniach z mieszkańcami gminy.

## Cechy etykietalne (wizerunkowe)

W analizowanych kodeksach występują cechy i nakaz o charakterze etykietalnym:

- Godne zachowanie podczas pełnienia funkcji radnego (F).
- Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami (F).
- Nakaz zdobywania zaufania.

Litera F oznacza, że cechy te są obecne we wzorcowym kodeksie przygotowanym pod redakcją J. Filek<sup>2</sup>.

Podział wyborów przedstawia tabela 14.

Tabela 14

Cechy etykietalne (wizerunkowe) postępowania

Cecha/nakaz	Odpowiedź	Liczba	Procent
Godne zachowanie podczas pełnienia funkcji radnego	tak	45	78
	nie	13	22
Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami	tak	36	62
	nie	22	38
Nakaz zdobywania zaufania	tak	5	8
	nie	53	92

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Szczegółową analizę poszczególnych treści obrazujących cechy etykietalne przedstawiamy w 3 punktach:

1. Godne zachowanie podczas wykonywania funkcji radnego.

**W zdecydowanej większości** analizowanych kodeksów (78%) znajdują się sformułowania, które wskazują, że od radnych oczekuje się godnego zachowania

<sup>2</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego...*, s. 155.

się. Sądzymy, że posługiwanie się pojęciem godności i wiązanie z nim nakazu szlachetności zachowania ma charakter paternalistyczny, ponieważ będąc rodzajem życzliwości wobec innych, nie wiąże się ze zobowiązaniem realizacji oczekiwań mieszkańców. Zazwyczaj to zalecenie przyjmuje taką postać, jak w kodeksie [005]: „Radni pamiętają o służebnym charakterze swojej pracy, wykonują ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności innych”. Czasem dodaje się bardziej wzniosły kontekst, tak jak w kodeksie [006]: „Radny jest przedstawicielem społeczności lokalnej pełniącym funkcje społeczne, wymagające od niego zachowania z godnością, z szacunkiem dla siebie i innych”. W niektórych kodeksach zwraca się uwagę nie na godność radnego, lecz innych: „Radny powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Rady. Powinien szanować godność innych osób [...]” [023]. Podobny wątek, z zaskakującym finałem zwracającym uwagę na konieczność przeciwdziałania plotkom i pomówieniom, zawiera kodeks [041]: „Radny i członek zarządu szanuje godność drugiego człowieka. Nie posługuje się plotką czy pomówieniem i w żaden sposób nie poniża nikogo”. Bardzo rozbudowana formuła znajduje się w kodeksie [049]. W tym dokumencie, pod nagłówkiem „zasada godnego zachowania się”, sformułowano kilka odrębnych zasad:

„Zasada godnego zachowania się

Radni:

- 1) nie wykorzystują sprawowanej funkcji do wywierania nacisku na urzędników w celu realizacji interesów prywatnych lub osobistych;
  - 2) nie wykorzystują wiedzy zdobytej w wyniku sprawowanej funkcji do osiągnięcia korzyści prywatnych lub osobistych;
  - 3) przestrzegają zasad zachowania właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej;
  - 4) nie podejmują działań, które mogłyby zachęcić innych do łamania przepisów prawa;
  - 5) nie podejmują działań, które nie licują z godnością radnego Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu;
  - 6) swoim postępowaniem dają świadectwo o Radzie, współtworząc jej wizerunek;
  - 7) przeciwstawiają się niegodnym zachowaniom”.
2. Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami.

**Bardzo często** (62% analizowanych dokumentów) zamieszcza się zasadę nakazującą radnym uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami. Podobnie jak poprzednio, z tych samych powodów, zasada ta ma charakter paternalistyczny. Najbardziej lapidarne ujęcie zasady uprzejmości i życzliwości reprezentuje kodeks [003]: Radny „w kontaktach z obywatelami zachowuje się uprzejmie, jest pomocny i życzliwy, dba o dobre stosunki międzyludzkie”. Przykład bardziej rozwinięty znajduje się w kodeksie [001]: „1. Radny

dba o dobre stosunki międzyludzkie, przestrzega zasad poprawnego zachowania, właściwych człowiekowi o wysokiej kulturze osobistej; 2. W kontaktach z obywatelami Radny zachowuje się uprzejmie, jest pomocny i życzliwy”. Najbardziej rozwinięty przykład zawiera kodeks [004]:

„Radny Powiatu Poznańskiego w kontaktach z obywatelami zachowuje się:

1. uprzejmie,
2. jest pomocny i życzliwy,
3. dba o dobre stosunki międzyludzkie,
4. cechuje go wysoka kultura osobista w miejscu pracy i poza nim”.

Nieco inaczej postawę uprzejmości i życzliwości charakteryzuje się w kodeksie [041]: „Radny i członek zarządu, podejmując działalność publiczną, pretendując tym samym do stania się osobą publicznego zaufania, powinien stanowić wzór osobowości prawej i szlachetnej, o postawie otwartej na drugiego człowieka”.

### 3. Nakaz zdobywania zaufania.

**W kilku kodeksach (8%)** wysunięto wobec radnych wymaganie takich działań, które zwiększają, pogłębiają zaufanie do nich, rady, samorządności. Znajdują się w nich również, będące elementem etosu demokratycznego, nakazy zdobywania zaufania.

## Zakazy dotyczące postępowania radnych

W kodeksach etycznych radnych liczne są zakazy dotyczące ich zachowań jako lokalnych polityków. Duża ich część może być uznana za elementy postawy antykorupcyjnej. Oto lista zakazów:

- Zakaz czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji.
- Zakaz działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób.
- Zakaz zaniechania działań (w sytuacji, gdy działania należy podjąć).
- Zakaz kierowania się złą wolą.
- Zakaz podejmowania działań prowadzących do konfliktu interesów.
- Zakaz angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu.
- Zakaz upowszechniania nieprawdziwych informacji.
- Zakaz ujawniania informacji poufnych.
- Zakaz korupcji.
- Zakaz wykorzystywania funkcji w celu szkodenia innym.

Rozkład wyborów jest interesujący, ponieważ z jednej strony w większości są to zakazy dość oczywiste, jak np.: czerpania osobistych korzyści, działania w interesie osób lub grup osób, podejmowania działań wywołujących konflikt interesów, ujawniania informacji poufnych, korupcji. Tak jest w większości kodek-

sów, to znaczy nie we wszystkich. Dlaczego? Z drugiej strony zdarzają się zakazy zastanawiające, takie jak zakaz: angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu, kierowania się złą wolą, upowszechniania nieprawdziwych informacji, wykorzystywania funkcji w celu szkodenia innym. Dlaczego w niektórych radach uznano, że problemy te należy podjąć? Czy jest to odpowiedź na problemy ujawniające się w ich kręgu działania?

Rozkład wyborów przedstawia tabela 15.

Tabela 15

## Zakazy dotyczące postępowania radnych

Zakaz	Odpowiedź	Liczba	Procent
Czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji	tak	48	83
	nie	10	17
Działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób	tak	44	76
	nie	14	24
Podejmowania działań prowadzących do konfliktu interesów	tak	42	72
	nie	16	28
Korupcji	tak	31	53
	nie	27	47
Ujawniania informacji poufnych	tak	35	60
	nie	23	40
Zaniechania działań (w sytuacji, gdy działania należy podjąć)	tak	4	7
	nie	54	93
Kierowania się złą wolą	tak	2	3
	nie	56	97
Angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu	tak	6	10
	nie	52	90
Upowszechniania nieprawdziwych informacji	tak	1	2
	nie	57	98
Wykorzystywania funkcji w celu szkodenia innym	tak	1	2
	nie	57	98

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Analizę treści obrazujących zakazy postępowania radnych zgrupowaliśmy w 6 punktach, przy czym 5 kolejnych sformułowaliśmy, kierując się częstością ich występowania w kodeksach, ostatni zaś łącznie omawia pozostałe, które występują rzadziej, ale ich treść uznajemy za zastanawiającą.

1. Zakaz czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji.

**W zdecydowanej większości (83%)** kodeksów etycznych radnych, czyli nie we wszystkich, zamieszczono zakaz czerpania korzyści z racji pełnionej funk-

cji. Może on być uznany za wariant nakazujący bezstronność i bezinteresowność. Zasady te należą do pakietu wskaźników antykorupcyjnych. Najczęściej zakaz ów przyjmuje następującą formułę: „Radni nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, naradach, opiniowaniu lub głosowaniu w sprawach, w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty” [033]. W jednym kodeksie, mianowicie w [030], zajęto stanowisko wobec diet, jakie otrzymują radni. W kodeksie tym zawarto sformułowanie, że dieta zgodnie z ustawą nie jest korzyścią, lecz rekompensatą. Czasem do osobistych zaliczana bywa również korzyść firmy radnego. Tak jest w kodeksie [025]: „Radny powinien wyłączyć się ze spraw, których sposób rozstrzygnięcia może przynieść jego firmie lub jemu samemu korzyść materialną lub osobistą”. W niektórych przypadkach zakaz czerpania korzyści osobistych dotyczy zarówno czasu bycia radnym, jak i po zakończeniu kadencji [026]. Najbardziej rozbudowaną propozycją dotyczącą zakazu czerpania osobistych korzyści z racji pełnionej funkcji sformułowano w kodeksie [013]: „Nie będziemy brać udziału w podejmowaniu decyzji, opiniowaniu, głosowaniu w sprawach dotyczących własnego, bezpośredniego lub pośredniego interesu prawnego i osobistego. Nie będziemy czerpać korzyści materialnych lub osobistych z tytułu sprawowanej funkcji, ani też działać w nieuprawnionym interesie prywatnym osób lub grup. Nie będziemy podejmować prac ani zajęć kolidujących z pełnieniem funkcji radnego, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu radnego”.

2. Zakaz działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób.

**W zdecydowanej większości (76%) kodeksów** etycznych radnych figurują jakieś sformułowania zakazujące działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób. Zakaz ten ma charakter antykorupcyjny i przyjmuje dwie zasadnicze formy: negatywną — zakazującą dyskryminacji osób, grup, osób, oraz pozytywną — zakazującą wyróżniania osób lub grupy osób. Obie wersje zazwyczaj występują obok siebie i połączone są z zakazem działania dla własnej korzyści. Połączenie negatywnej i pozytywnej treści zakazu działania na korzyść osób lub grup osób zawiera (przykładowo) kodeks [021], w którym początek zdania zakazuje dyskryminacji, a koniec — wyróżniania osób lub grupy osób: „Radni nie podejmują arbitralnych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację obywateli oraz powstrzymują się od wszelkich form faworyzowania poszczególnych obywateli, lub grup społecznych”. Często jednak takie sformułowania dotyczą tylko zakazu faworyzowania. Tak jest w kodeksie [002], w którym zapisano, że radnym nie wolno „działać w interesie prywatnym osób lub grup osób”. W kodeksach sporadycznie pojawiają się jakieś ograniczenia tak radykalnie sformułowanej tezy. Większość twórców kodeksów radnych zdaje się nie wiedzieć, że duża część aktywności radnych (i w ogóle polityków) polega na podejmowaniu działań interwencyjnych w imieniu i na korzyść osób lub grup osób uznających, że zostały pokrzyw-

dzone, bądź domagających się realizacji działań poprawiających ich sytuację. Można przypuszczać, że dla większości autorów kodeksów etycznych radnych dokumenty te mają dekoracyjny charakter. Autorzy kodeksu [013] zdają się wiedzieć, że nie każde działanie w interesie osób i grup osób zasługuje na dezaprobatę, dlatego piszą: „Nie będziemy czerpać korzyści materialnych lub osobistych z tytułu sprawowanej funkcji, ani też działać w nieuprawnionym interesie prywatnym osób lub grup”, zwracając uwagę na to, że trzeba odróżnić działania nieuprawnione od działań uprawnionych na rzecz osób lub grupy osób. Przy życzliwej interpretacji świadomość trudności wynikających z konieczności uzgadniania różnych interesów (w tym osób lub grup osób) obecna jest w rozbudowanej formule w kodeksie [007]: „Radni, wykonując swoje uprawnienia do uznaniowego podejmowania decyzji, nie mogą przyznawać sobie żadnych bezpośrednich lub pośrednich korzyści osobistych ani przyznawać korzyści jakimkolwiek osobom lub grupom osób w celu osiągnięcia bezpośrednich lub pośrednich osobistych pożytków. Wszystkie decyzje należy szczegółowo uzasadnić, wymieniając wszystkie czynniki będące ich podstawą, w szczególności reguły i przepisy mające zastosowanie, i wykazując, w jaki sposób decyzja czyni im zadość. W razie braku reguł i przepisów uzasadnienie decyzji powinno zawierać takie elementy, jak wykazanie jej proporcjonalności, uczciwości i zgodności z interesem publicznym”.

3. Zakaz podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu.

**W zdecydowanej większości (72%) kodeksów** etycznych radnych zamieszczone są jakieś sformułowania zakazujące podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu. Mają one charakter antykorupcyjny. Omawiany zakaz najczęściej przyjmuje następującą formę: „Radny nie dopuszcza do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym, a w przypadku powstania takiego konfliktu dba, aby został rozstrzygnięty zgodnie z prawem” [012]. W części kodeksów inna jest propozycja sposobu rozwiązania ewentualnego konfliktu. Według tego ujęcia, konflikt powinien zostać rozwiązany na korzyść interesu publicznego. Tak jest w kodeksie [014]: „Radni nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym. W sytuacji powstania konfliktu interesów dbają, aby został on rozstrzygnięty na korzyść interesu publicznego”. Zdarzają się również sformułowania, że nie wolno wywoływać konfliktów interesów. W kodeksie [007] problem konfliktu interesów usytuowany został w bardziej spersonalizowanym kontekście. Jak powinien zachować się radny, gdy jest zainteresowany jakimiś sprawami? Powinien ujawnić swoje zainteresowanie i powstrzymać się od wszelkich prób wpływania na sposób podjęcia decyzji. „Jeżeli radny jest bezpośrednio lub pośrednio zainteresowany w sprawach badanych przez organy lokalne lub regionalne, powinien podjąć się ujawnienia swojego interesu przed przeprowadzeniem narad i oddaniem głosów. Radni powinni powstrzymać się od wszelkich narad lub od głosowania w sprawach,

w których mają bezpośredni lub pośredni interes osobisty”. Oprócz wymienionych wcześniej sposobów ujęcia zakazu podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesów dość często występują sformułowania, że radni nie ulegają żadnym naciskom, nie angażują się w żadne przedsięwzięcia, które wiązałyby się z konfliktem interesów, nie promują żadnych grup interesów. Konflikt interesów jest czymś rzeczywistym. Niestety, w żadnym z kodeksów nie podejmuje się próby sformułowania odpowiedzi na pytanie, co to jest grupa interesów, a czym są oczekiwania wyborców, których radni reprezentują. Czy domaganie się remontu zaniedbanej ulicy w okręgu wyborczym radnego jest elementem konfliktu interesów?

4. Zakaz korupcji.

**W większości kodeksów** etycznych radnych (53%) znajdują się jakieś sformułowania zakazujące działań korupcyjnych, ale sam termin „korupcja” się nie pojawia. Najczęściej zakazy tego typu przyjmują następującą formę: „Radni nie ulegają żadnym naciskom, nie przyjmują żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub znajomości, nie przyjmują żadnych korzyści materialnych ani osobistych” [018]. W kodeksie [007] zamieszczono nieco inną formułę: „Radni, wykonując swoje funkcje, powinni powstrzymać się od jakiegokolwiek zachowania kwalifikowanego przez obowiązujące prawo karne krajowe lub międzynarodowe jako czynne lub bierne łapownictwo”. Na przepisy powołują się również twórcy kodeksu [025]: „Radny nigdy nie przyjmuje sprzecznych z przepisami korzyści materialnych związanych z pełnieniem mandatu radnego”.

5. Zakaz ujawniania poufnych informacji.

**W wielu kodeksach** (60%) umieszczono zakaz ujawniania informacji poufnych. W treści tego zakazu najczęściej łączą się następujące wątki: nieujawniania informacji poufnych (bez precyzowania, o jakie informacje chodzi, czasem w tym kontekście wymienione są informacje osobowe), niewykorzystywania ich dla własnych korzyści zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu. Przykładem może być sformułowanie obecne w kodeksie [004]: radny „nie ujawnia informacji poufnych ani nie wykorzystuje ich dla korzyści finansowych lub osobistych, zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu”. Zasadniczo w kodeksach nie charakteryzuje się informacji poufnej, choć zdarzają się takie próby; wówczas informacja poufna utożsamiana jest z danymi osobowymi oraz odróżniana od tajemnicy państwowej i służbowej. Przykład takiego sformułowania znajdujemy w kodeksie [041], gdzie czytamy: „Radny i członek zarządu zobowiązany jest do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz zachowania w tajemnicy wiadomości poufnych dotyczących prywatnego życia osób”. Czasem w kontekście zakazu nieujawniania informacji poufnych znajduje wyraz oczekiwanie, że przyczynę poufności należy wyjaśnić. Tak jest w kodeksie [007]. Wiąże się to z przekonaniem autorów o doniosłości jawności życia publicznego.



#### 6. Zastanawiające zakazy.

W nielicznych kodeksach można natrafić na zastanawiające (budzące zdziwienie, niezrozumiałe) sformułowania: zakazujące angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu; zakazujące kierowania się złą wolą; zakazujące upowszechniania nieprawdziwych informacji. Sformułowania zakazujące zaangażowania się w działania zagrażające dobru ogółu występują w 6 kodeksach i mają charakter antykorupcyjny. Takie sformułowania są zastanawiające, ponieważ zdecydowana większość kodeksów etycznych radnych zakłada jako coś oczywistego, że działania są podejmowane dla dobra wspólnoty i nie trzeba przeciwstawiać się działaniom radnych zagrażającym temu dobru. Widocznie doświadczenia radnych formułujących takie zakazy są zupełnie inne. W kodeksie [002] jego autorzy piszą, że nie wolno „angażować się w działania zagrażające dobru ogółu”. W 2 kodeksach znalazły się sformułowania o zakazie kierowania się złą wolą. W jednym kodeksie pojawia się sformułowanie o zakazie upowszechniania nieprawdziwych informacji, w jednym także umieszczono zapis o zakazie wykorzystywania funkcji w celu szkodenia innym. Wszystkie te zastanawiające sformułowania obecne są w kodeksie [002] Gminy Bukowiec.

## Wnioski

Chociaż kodeksy etyczne radnych są zazwyczaj dokumentami lapidarnymi, to jednak znajdziemy w nich wiele treści normatywnych: obecne są w nich liczne konteksty działalności radnych, wymieniane są różne instytucje, wyznacza się relacje radnych wobec instytucji i wyborców. Kodeksy etyczne radnych określają stosunek polityków na szczeblu samorządowym do państwa, wspólnoty samorządowej, mieszkańców (wyborców), instytucji konstytuowanych przez radnych, pracowników samorządowych. W części kodeksów precyzowana jest także rola radnego wobec mieszkańców (wyborców) i zakres jego odpowiedzialności. W największym jednak stopniu w kodeksach zawarte są zróżnicowane zasady postępowania, ważne i mniej ważne, w tym o charakterze wizerunkowym. Równie często w analizowanych dokumentach występuje rozbudowana lista zakazów. Obie grupy reguł, zasad określających pozytywne zasady postępowania (co należy robić), jak również zakazów (czego nie należy robić) tworzą rozbudowany wzór, który można uznać za etykę indywidualną (moralność osobistą) radnego.

Nietrudno zauważyć, że analizowane kodeksy etyczne radnych, zgodnie z oczekiwaniami wielu etyków, cechują się złożoną strukturą norm. Występują w nich reguły ogólne i szczegółowe, dotyczące państwa, określające zacho-

---

wania wobec mieszkańców (wyborców), wobec samych siebie, wspólnoty, którą reprezentują. Kodeksy etyczne radnych nie postulują jedynie norm z zakresu moralności osobistej (indywidualnej), choć jest ona niewątpliwie częścią ważną. Niektóre ze wskazań mają wymiar społeczny. Tę zasygnalizowaną strukturę wypełniają zróżnicowane treści, zróżnicowane preferencje. Traktując je jako wskaźniki (indeksy), zrekonstruowaliśmy dominujące elementy postaw wobec demokracji, korupcji, mechanizmów kontroli przestrzegania kodeksów.



## Podsumowanie

W podsumowaniu zwrócimy uwagę na dwie sprawy:

1. Wnioski płynące z analizy formalno-treściowej (struktura kodeksów, zakres, zadania, narzędzia realizacji, interesariusze, zasady postępowania).
2. Rekonstrukcję najważniejszych wartości konstruujących etos polityków obecny w analizowanych dokumentach.

Wnioski, które tu prezentujemy, formułowane są na podstawie danych dotyczących wszystkich przeanalizowanych dokumentów. Dodatkowo w aneksach przedstawiamy zróżnicowanie danych ze względu na status prawny kodeksu (uchwała, inny sposób przyjęcia, brak danych) oraz ze względu na to, jaki typ jednostki samorządu terytorialnego przyjął kodeks. W pierwszym przypadku (zróżnicowania według statusu prawnego) uwzględnimy przede wszystkim dane dotyczące kodeksów przyjętych w formie uchwały oraz stanowiska lub deklaracji. Dane dotyczące kodeksów, o których nie wiemy, w jakiej formie zostały przyjęte, nie zostały tutaj uwzględnione. Takie podejście wynika z próby sprawdzenia, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, status prawny ma jakieś znaczenie dla treści kodeksu. W drugim przypadku (zróżnicowania według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego) pod uwagę bierzemy głównie liczniejsze zbiorczy, to znaczy gminy wiejskie (13 kodeksów), miejskie (24 kodeksy) oraz powiaty (13 kodeksów).

## Aspekt formalno-treściowy

Chociaż dla większości kodeksów etycznych radnych punktem inspiracji jest wzorcowy kodeks przygotowany przez zespół pod kierunkiem Janiny Fi-

lek<sup>1</sup> (szczególnie w warstwie dotyczącej wzorów osobowych), to jednak są one zróżnicowane. Wzorcowy kodeks nie jest po prostu przepisany — w porównaniu z nim w kodeksach radnych znajdujemy dodatkowe elementy bądź też stwierdzamy, że nie uwzględniono wszystkich wskazań. Z tego powodu analiza kodeksów etycznych radnych jest interesująca, pozwala bowiem dostrzec zróżnicowanie wyobrażeń etycznych tej grupy polityków.

Przeanalizowane kodeksy etyczne radnych mają zróżnicowany status. 18 zostało przyjętych w formie uchwały, 20 przyjęto w inny sposób niż w formie uchwały, o statusie prawnym 20 kodeksów nie mamy informacji. Biura tych rad nie odpowiedziały na nasze pytania dotyczące formy ich przyjęcia.

Większość kodeksów ma podobną strukturę, w wielu nie podano daty i sposobu przyjęcia ani terminu obowiązywania. Wskazany zakres stosowalności jest ograniczony do pełnienia funkcji radnego lub rozszerzony na całość życia radnego — nawet po zakończeniu działalności (większość kodeksów cechuje takie właśnie podejście). W kodeksach wyznacza się zadania, które mają spełniać. Zwykle jest to określanie standardów postępowania radnych (i ono dominuje w kodeksach), informowanie obywateli o zadaniach oraz powinnościach radnych (tylko część kodeksów eksponuje to zadanie), regulowanie stosunków między radnymi i wyborcami (znacznie mniej kodeksów zawiera takie treści). W kodeksach wymienia się wiele narzędzi realizacji, ale większość z nich ma charakter deklaracyjny (zobowiązanie do przestrzegania kodeksu, zadanie upowszechniania treści kodeksu), te bardziej efektywne narzędzia (składanie sprawozdań z działalności, komisja etyczna) pojawiają się bardzo rzadko, a szkolenia etyczne dla radnych w ogóle nie są przewidziane. Przedstawiamy więc bardziej szczegółowe wnioski dotyczące zakresu, zadań, narzędzi oraz interesariuszy w kodeksach radnych.

**Zakres.** Zdecydowana większość kodeksów (75,9%) charakteryzuje się bardzo dużymi oczekiwaniami wobec radnych, ponieważ domagają się, aby zasady kodeksów były przestrzegane we wszystkich formach aktywności radnych. Nie tylko w radzie, działalności politycznej, lecz również zawodowej, życiu codziennym, a nawet po zakończeniu pełnienia funkcji radnego. Można powiedzieć, że kodeksy wymagają od radnych integralnej postawy etycznej. Wymóg integralności etycznej jest zrozumiały, lecz ma swoje granice. Integralność etyczna oznacza hołdowanie etyce zasad, lecz radni (jak i inni ludzie) funkcjonują w otoczeniu, w instytucjach, które oczekują od nich (w przypadku wprowadzenia dyscypliny klubowej wręcz wymuszają) nie tylko przestrzegania zasad, lecz również odpowiedzialności przed wyborcami: odpowiedzialności za wspólnotę samorządową oraz ugrupowanie polityczne (komitet wyborczy), w którym działają. O ile wo-

---

<sup>1</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów.* Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004.

bec radnego pełniącego tę funkcję można formułować oczekiwanie integralności etycznej<sup>2</sup>, o tyle po zakończeniu kadencji nie jest to ani potrzebne, ani możliwe. Nie jest możliwe (przykład mało kontrowersyjny) oczekiwanie od byłego radnego lojalności wobec rady, a takie oczekiwania obecne są w kodeksach (o czym dalej). Bardziej interesująca jest jednak ta mniejszość kodeksów (15,5%), które odróżniają rolę i powinności radnego od jego innych ról. Są interesujące, ponieważ weryfikują dominujące wyobrażenia, które pochwalają integralność etyczną. Analiza kodeksów nie pozwala na stwierdzenie, czy jest to przejaw realizmu, czy też mniej wzniosłych motywów (np. nihilizmu).

**Zadania.** Radni uznają, że kodeksy mają za zadanie przede wszystkim określanie standardów postępowania. Takie motywy występują w 76% analizowanych dokumentów. W przeszło 1/3 (31%) przyjmuje się, że ich zadanie polega na informowaniu mieszkańców, a w kilkunastu procentach (14%) — że regulują stosunki między radnymi a wyborcami. Można więc powiedzieć, że dla radnych kodeksy są przede wszystkim dokumentem wewnętrznym, regulującym ich wzajemne relacje. W znaczącej części zauważa się nie tylko wewnętrzne, dla radnych, zadania kodeksów, lecz także ich rolę zewnętrzną, jaką odgrywają wobec mieszkańców/wyborców, przy czym tylko w kilku kodeksach zadanie kodeksów ujęte jest w sposób partnerski. W tym ujęciu kodeksy regulują stosunki między radnymi a wyborcami, ale jest to relacja jednostronna — radny powinien informować mieszkańców, natomiast nie ma obowiązku konsultować swoich działań z mieszkańcami/wyborcami.

**Narzędzia.** Kodeksy etyczne radnych są efektem instytucjonalizacji etyki, dlatego — niezależnie od dyskusji dotyczących ich statusu prawnego i organizacyjnego — można oczekiwać, że w tych dokumentach powinny się znaleźć sformułowania określające sposób ich realizacji. I tak jest w przeanalizowanych kodeksach. Zadanie upowszechnienia kodeksu radni w podobnych proporcjach nakładają na przewodniczącego rady (38%) i samych siebie (36%). Inne narzędzia realizacji kodeksu (komisje etyczne, podpisywanie kodeksu, składanie sprawozdań z jego realizacji) są bardzo rzadkie, występują w pojedynczych kodeksach. Taki rozkład sformułowań sugeruje, że kodeksy były dla ich twórców już w momencie przyjmowania tylko deklaracjami, do których — w większości przypadków — nie zamierzali powracać. Najbardziej realistyczna jest deklaracja, że kodeks etyczny powinien upowszechnić przewodniczący rady. Takie sformułowanie występuje w 38% analizowanych dokumentów. W praktyce oznacza to, że pracownik biura rady umieszcza kodeks na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego (i z czasem wszyscy o tym zapominają, o czym świadczą odpowiedzi na nasze pytania o status tych dokumentów,

---

<sup>2</sup> W tym kontekście warto przywołać pojęcie „sekt korporacyjnych”, które zaciera różnicę między celami organizacyjnymi i indywidualnymi. O problemie pisze J. SZCZUPACZYŃSKI: *Etyczne dylematy przywództwa*. W: *Przywództwo, etyka, polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2018, s. 35—36.

o czym pisaliśmy wcześniej). Szkoleń z zakresu etyki nie przewiduje żaden kodeks, choć w znacznej części (41%) dopuszcza się inne szkolenia. Tylko w kilku (10%) przewidziane jest powołanie komisji etycznej oraz jakieś inne sposoby egzekwowania zaleceń kodeksu (17%). Takie podejście, niezależnie od trudności prawnych dotyczących kodeksów, świadczy o ich niskiej pozycji w wyobrażeniach radnych, a nawet o zbyteczności. Radni nie traktują kodeksów jako mechanizmu kontroli społecznej.

**Interesariusze.** Kodeksy etyczne radnych są w przeważającej mierze państwowe. Teza ta nie powinna zaskakiwać, lecz problemy ujawniają się w odpowiedziach na pytanie, jakie składniki państwa są zauważane i aprobowane. Najczęstsze jest sformułowanie aprobujące aktualny porządek prawny (w 72% kodeksach), co nie znaczy, że we wszystkich kodeksach reguła ta jest obecna. Część kodeksów zawiera sformułowania precyzujące, jaki porządek prawny twórcy kodeksów mają na uwadze. I tak, w połowie kodeksów (52%) uwzględniono ważną dla współczesnych państw demokratycznych aprobatę podziału władz. Inna ważna współcześnie zasada, mianowicie uwzględnianie różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu obywateli) zamieszczana bywa jeszcze rzadziej (w 38%). Natomiast bezpośrednia aprobata państwa demokratycznego znajduje wyraz tylko w kilku kodeksach (5%). Choć kodeksy etyczne radnych w zasadzie są propaństwowe (ale tylko „w zasadzie”, ponieważ w znaczącej części nie ma nawet deklaracji o aprobacie aktualnego porządku prawnego), to dalsze precyzowanie aprobowanych zasad takiego państwa ujawnia, że dla radnych państwo demokratyczne nie jest przedmiotem szczególnej uwagi.

Trudno, aby kodeksy etyczne radnych nie określały swojego stosunku do wspólnoty samorządowej. W kodeksach współwystępują, z różnym natężeniem, trzy wątki określające stosunek radnych do wspólnoty samorządowej. W zdecydowanej większości (72%) obecna jest ogólnikowa teza o potrzebie dbałości o interes publiczny. W połowie analizowanych dokumentów (55%) występuje bardziej konkretne, a zarazem indywidualistyczne sformułowanie o pierwszeństwie interesu publicznego przed interesem osobistym. Najrzadziej (26%) pojawia się reguła przenosząca ten problem na poziom odpowiedzialności i głosząca potrzebę odpowiedzialności przed całą wspólnotą samorządową. Trudno powiedzieć, czy twórcy kodeksów mieli świadomość podobieństwa bądź odmienności przyjętych formuł. Warto jednak pamiętać, że jeśli ktoś twierdzi, że ponosi odpowiedzialność przed całą wspólnotą, to jednocześnie przyjmuje, że nie (niekoniecznie) ponosi jej przed konkretną osobą, jakąś grupą mieszkańców mającą inne wyobrażenie o swych potrzebach. Problem pojęcia odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych będzie jeszcze przedmiotem uwagi. Podobnie można interpretować pozostałe reguły. Przykładem może być zasada pierwszeństwa interesu publicznego, która głosi potrzebę poświęcenia radnego dla dobra wspólnoty, choć (znów) niekoniecznie wobec konkretnej osoby/grupy. Czy taka

zasada ma charakter bardziej autorytarny czy paternalistyczny? Może ona wyrażać autorytaryzm w tym znaczeniu, że przyjmuje się istnienie jakiegoś „obiektywnego interesu publicznego”, obiektywnej wspólnoty samorządowej, której jesteśmy winni posłuszeństwo, i właśnie radny wie, na czym polega interes publiczny oraz reprezentuje wspólnotę. Ale równie dobrze może ona mieć charakter paternalistyczny, ponieważ radny, niczym ojciec wobec dzieci, ma troszczyć się o dobro innych, nawet niekoniecznie zgodnie z ich wyobrażeniami dobra, bo lepiej wie, co jest dla nich dobre (w domyśle: ma większą kompetencję, „merytokratyczną” wiedzę).

Jednym z kluczowych problemów znajdujących odzwierciedlenie w kodeksach etycznych radnych jest stosunek radnych do mieszkańców, ponieważ w tej relacji najwyraźniej ujawnia się to, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, traktują mieszkańców, swoich wyborców partnersko czy przedmiotowo. Stosunek do mieszkańców jest ważnym składnikiem czegoś, co można nazwać etosem polityka demokracji, w jakimś stopniu obecnym w analizowanych dokumentach. Problem ten będzie jeszcze przedmiotem uwagi. Patrząc z perspektywy stosunku do mieszkańców/wyborców, zauważyć można ciąg reguł — od podejścia partnerskiego do paternalistycznego. Podejście partnerskie, będące istotą demokratycznego etosu, nakazuje radnym uwzględniać oczekiwania wyborców. Wyborcy traktowani są podmiotowo. Takie nakazy występują w 19% kodeksów. Na drugim skrzydle tego ciągu lokują się takie kodeksy, które zawierają tylko nakaz informowania wyborców (19%). Brak w nich wskazania, czy poinformowani wyborcy mogą/powinni czegoś domagać się od radnych. Podobny charakter ma nakaz utrzymywania kontaktu z mediami (38%). Spośród wymienionych wcześniej reguł najczęstszy (66%) okazuje się nakaz organizowania kontaktu z wyborcami w formie spotkań, przyjmowania skarg. Z pewnością spotkania mogą skutkować zajęciem się radnego problemami wyborców, lecz takie oczekiwanie wprost nie jest formułowane.

W kodeksach etycznych radnych znajdują się również sformułowania określające ich stosunek do instytucji, które tworzą bądź współtworzą oni sami, takich jak rada, inne organy gminy, komitety wyborcze, kluby radnych. Wszystkie są to instytucje, z którymi radni mają codzienny kontakt, nawet więcej — część z nich kształtuje sposoby zachowania się radnych. Przykładowo, to od ustaleń klubu radnych zależy sposób głosowania jego członków. W tym kontekście znaczenie ma to, czy twórcy analizowanych dokumentów zauważają te instytucje i jak określają swój stosunek do nich. W największym stopniu (w 60% kodeksów) zauważana jest sama rada (gminy, miasta, powiatu). Kodeksy nakazują troskę o jej dobre imię, ale bez niezbędnej refleksji, czy każda rada, każda jej decyzja zasługują na lojalność. Bo tak właśnie należy odczytywać nakaz troski o dobre imię. Warto jednocześnie zasygnalizować, że w 40% analizowanych dokumentów nie ma takiego nakazu. Następnie, choć znacznie rzadziej (w 47%), zamieszczono nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy/po-



wiatu. Nakaz jest z jednej strony dość oczywisty, wynika z podziału kompetencji, lecz może również świadczyć o dominacji organów wykonawczych nad radnymi. O takiej możliwości interpretacji świadczą badania nad kondycją samorządu<sup>3</sup>, a także zasygnalizowany w analizowanych kodeksach stosunek do pracowników samorządowych (o czym za chwilę). Pozostałych instytucji, w których funkcjonują radni (partie, komitety wyborcze, kluby radnych), nie zauważają twórcy kodeksów. Pojawiają się w pojedynczych dokumentach. Można przypuszczać, że ich funkcjonowanie, ich decyzje nie stanowią dla radnych wyzwania etycznych. W tym wymiarze analizowane dokumenty nie są realistyczne, ponieważ nie uwzględniają bardzo ważnego aspektu rzeczywistości wywierającej piętno na ich działalności i wyborach etycznych.

O ile w niemal połowie kodeksów etycznych obecne są deklaracje potrzeby przestrzegania kompetencji organów gminy, miasta, powiatu, o tyle pracownicy samorządowi, z którymi radni współpracują codziennie, prawie nie są zauważani. Pracownicy samorządowi pojawiają się tylko w pojedynczych przypadkach, a tylko w trzech obecne są sformułowania nakazujące przestrzegania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych.

Przedmiotem zainteresowania twórców analizowanych dokumentów jest również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o status polityczny, społeczny radnych. Odpowiedzi świadczą o bardzo zróżnicowanym nastawieniu. Najczęstsza odpowiedź: jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną (48%), wskazuje na podległość radnych wobec społeczności lokalnej. Może być to uznane za element etosu demokratycznego. Kolejna odpowiedź: jest przedstawicielem władzy lokalnej (19%), wyraża przekonanie o przewadze radnych nad współobywatelami, ponieważ radni uznają się za czynnik władczy. Najrzadziej (12%) pada sformułowanie, że radni reprezentują społeczeństwo.

**Zasady postępowania.** Najbardziej rozbudowaną grupą reguł są te, które można zaliczyć do zasad postępowania bądź cech osobowych radnych. Są rozbudowane, to znaczy zajmują największą część analizowanych kodeksów. Występują jednak w różnych proporcjach i można je usystematyzować w kilka grup bądź poziomów: zasady główne, zasady szczegółowe, zasady o charakterze etykietyalnym (prakseologicznym), szczegółowe zasady odpowiedzialności. Zasady ogólne (praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywizm, jawność, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, przywództwo), w dużym stopniu wzorowane na zasadach Nolana i wzorcowego kodeksu J. Filek<sup>4</sup>, figurują w zdecydowanej większości analizowanych dokumentów, od 53% do 91% kodeksów. Tylko zasada przywództwa nie jest uwzględniana. Zawiera ją bowiem tylko jeden dokument. Zadziwia to, że — korzystając z wzorcowych kodeksów — w zna-

<sup>3</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce.* Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013.

<sup>4</sup> *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego...*

czącej części analizowanych dokumentów nie zamieszczono zasady obiektywizmu (nie występuje w 47% kodeksów) oraz uczciwości i rzetelności (brak ich w 33%). Być może twórcy kodeksów uznali, że inne (częściej wybierane, np. bezstronność i bezinteresowność) zasady równoważą te nieobecne? Interesujący jest przypadek bardzo powszechnie wybieranej zasady odpowiedzialności. Mianowicie, w części kodeksów treść zasady odpowiedzialności jest doprecyzowana. Nas interesuje utożsamianie, w części kodeksów, odpowiedzialności z regułami merytokracji, koniecznością przestrzegania dyscypliny budżetowej, z kierowaniem się racjami merytorycznymi, umiejętnością podejmowania trudnych decyzji. Takie podejście jest interesujące, ponieważ cechuje się ambiwalencją. Z jednej strony odwoływanie się do tego, co merytorycznie ważne, jest zrozumiałe, trudne do zakwestionowania. Od polityków oczekujemy, że ich decyzje nie są efektem chwilowych emocji, ich widzimy się. Z drugiej strony oznacza dystansowanie się radnych od oczekiwań mieszkańców/wyborców, ponieważ w ten sposób radni informują, że wiedzą, kto ma rację. Nie mogą naruszyć dyscypliny budżetowej i w tym celu muszą umieć podejmować trudne decyzje. Oczywiście, ważne jest przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej, co wiąże się z koniecznością podejmowania trudnych decyzji, lecz takie decyzje byłoby łatwiej podejmować, gdyby twórcy kodeksów etycznych w większym stopniu byli nastawieni partnersko do mieszkańców/wyborców i akceptowali potrzebę konsultowania takich decyzji z mieszkańcami, gdyby dążyli do wypracowywania kompromisów, a tak nie jest. Świadczy o tym fakt, że tylko w 38% (zob. tabelę 4.) kodeksów zawarto nakaz uwzględniania różnych interesów.

W szczegółowych zasadach postępowania wyróżniają się dwa sformułowania. Z jednej strony w większości kodeksów (60%) obecny jest cenny nakaz nieuwajniania informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści. Z drugiej strony znacznie rzadziej (w 21% kodeksów) figuruje dwuznaczny, z możliwą autorytarną interpretacją, nakaz niezawisłości. Oprócz tego marginalnie (w kilku kodeksach) pojawiają się nakazy reagowania na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz udzielania prawdziwych i dokładnych informacji. Zapewne ich obecność jest reakcją na sytuacje wymagające zareagowania przez umieszczenie odpowiednich nakazów w kodeksie etycznym.

W większości kodeksów znajduje się również kilka zaleceń o charakterze etykietalnym, służących poprawie wizerunku radnych. Najczęściej (w 78% kodeksów) obecny jest nakaz godnego zachowania w trakcie wypełniania funkcji radnego. Nieco rzadziej (w 62%) występuje nakaz uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami. Niestety, tylko w kilku kodeksach znajduje się nakaz zdobywania zaufania przez radnych. W tym kontekście poprzednie nakazy można odczytywać jako elementy paternalistycznego podejścia radnych do mieszkańców, ponieważ w większym stopniu znajduje w nich wyraz instrumentalne podejście do mieszkańców.

Kodeksy etyczne cechuje bardzo rozbudowana lista zakazów. Traktujemy je jako odpowiedź na rzeczywiste problemy, na jakie natrafiają radni konstruujący te dokumenty. Przy takim założeniu dla radnych, twórców kodeksów etycznych najważniejszy staje się problem czerpania korzyści z pełnienia funkcji. O tym, jak jest ważny, świadczy to, że występuje w kilku wariantach. Przede wszystkim dotyczy właśnie zakazu czerpania korzyści osobistych z racji pełnionych funkcji (zakaz zamieszczono w 83% kodeksów), następnie działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób (w 76% kodeksów), podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesów (w 72% kodeksów) oraz korupcji (w 53% kodeksów). Kolejnym problemem jest dostęp do informacji i związany z tym zakaz ujawniania informacji poufnych (zakaz sformułowano w 60% kodeksów). Znacznie rzadziej (tylko w 10% kodeksów) zwraca się uwagę na kwestię działań zagrażających dobru ogółu. Marginalnie pojawiają się takie zaskakujące zakazy, jak: kierowanie się złą wolą, upowszechnianie nieprawdziwych informacji, wykorzystywanie funkcji do szkodenia innym.

Jaki z tego przeglądu wyłania się świat twórców kodeksów etycznych radnych; co widzą, a czego nie widzą? Biorąc pod uwagę najczęstsze odpowiedzi, można stwierdzić, że zajmuje ich wiele zagadnień, przedmiotem ich zainteresowania jest wiele spraw. Znają swój kodeks i jego zadania. Głoszą integralną koncepcję etyki. Zadań kodeksów upatrują przede wszystkim w określeniu standardów własnego postępowania. Zadaniem ich upowszechnienia w jednakowym stopniu obarczają siebie i przewodniczącego rady. Mają na uwadze państwo i konieczność przestrzegania dotychczasowego porządku prawnego. W równym stopniu, jak państwo postrzegają wspólnotę samorządową i potrzebę dbałości o interes publiczny. W mniejszym stopniu zważają na mieszkańców/wyborców oraz na zadanie utrzymywania z nimi kontaktów. Zauważają instytucje w których funkcjonują, przede wszystkim samą radę, dlatego nakazują troszczyć się o jej dobre imię. Swoją rolę w społeczeństwie określają jako osoby odpowiedzialne przed społecznością lokalną. Przedstawiają bogatą listę zasad postępowania (głównych, szczegółowych zasad odpowiedzialności, zasad wizerunkowych), którymi powinni się kierować. Sądzą, że powinni kierować się głównie zasadami praworządności, jawności, odpowiedzialności, bezstronności oraz bezinteresowności. Powinni przestrzegać dyscypliny budżetowej i finansowej. Nie powinni ujawniać poufnych informacji i ani wykorzystywać ich na własny użytek. Powinni być uprzejmi i życzliwi wobec współobywateli.

Preferencje radnych są zróżnicowane i dlatego można przedstawić również długą listę spraw, których nie zauważają (a chyba powinni zauważać). Niewielu twórców kodeksów etycznych radnych zauważa, że zadaniem kodeksu jest regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami. Dla radnych wyborcy nie są partnerami w trosce o etyczną politykę. Nie dostrzegają również bardzo ważnych instytucji, które reprezentują, a które wywierają decydujący wpływ na ich decyzje i postawy etyczne. Prawie zupełnie nie biorą pod uwagę partii politycz-

nych, komitetów wyborczych, komisji etycznych. Nie uznają potrzeby podnoszenia swoich kompetencji etycznych, choć za potrzebne uważają inne szkolenia. Zapewne sądzą, że mają wystarczające kompetencje etyczne i wiedzą, jak rozstrzygać dylematy etyczne w ich działalności. Nie zauważają demokracji. Pojęcie to odnotowano tylko w 3 kodeksach. W kodeksach brak ważnej cechy demokratycznego etosu, mianowicie umiejętności negocjacji i zawierania kompromisów. Niemal nieobecna jest inna cecha demokratycznego etosu — nakaz zdobywania zaufania. Na podstawie innych danych można jednak zrekonstruować etos polityka demokracji na szczeblu samorządu terytorialnego. Choć dbałość o interes publiczny uznają za ważny nakaz, to jednocześnie sformułowanie o pierwszeństwie odpowiedzialności przed całą wspólnotą występuje w mniejszości kodeksów. Podobnie mało jest sformułowań, że radny reprezentuje społeczeństwo. Tylko mniejszość odczuwa potrzebę uwzględniania oczekiwań wyborców. Mimo że kontakty z mediami są jednym z ważniejszych narzędzi informowania wyborców, to ten środek przekazu dostrzega mniejszość radnych. Prawie zupełnie nie zauważa się pracowników samorządowych, a przecież pracownicy samorządowi należą do podstawowej grupy współpracowników radnych. Twórcy kodeksów, poruszając kwestię konieczności przestrzegania kompetencji organów gminy, nie zauważają potrzeby przestrzegania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych. Taka regulacja występuje tylko w 3 kodeksach. W kodeksach etycznych radnych ujawniają się wprawdzie pewne autorytarne cechy, ale twórcy kodeksów nie przypisują sobie roli przywódców. Nakaz przywództwa zawarto tylko w jednym analizowanym dokumencie. W kodeksach bezpośrednio nie porusza się problemów gospodarki, przedsiębiorcy, lecz traktuje się o nich pośrednio, jako groźbie konfliktu interesu, lobbingu, działania w prywatnym i grupowym interesie.

Mimo tych zastrzeżeń można przyjąć, że hipotezy dotyczące aspektów formalno-treściowych kodeksów etycznych radnych zyskały potwierdzenie. Analizowane dokumenty określają zadania zarówno samych radnych, państwa, jak i ich relacji z mieszkańcami (wyborcami). W kodeksach zarysowuje się też wzorce osobowe radnego w postaci pożądanых wartości, jak również bardzo rozbudowanych zakazów. Sformułowania dotyczące zasygnalizowanych tu rozstrzygnięć mają bardzo zróżnicowane natężenie. Współwystępują także w różnych układach pozwalających na wyodrębnienie kilku dominujących wartości konstruujących etos polityków.

## Dominujące wartości etosu polityków

Przystępując do badania kodeksów etycznych radnych, zakładaliśmy, że w analizowanych dokumentach powinny się znaleźć różne zasady i wartości.

Jednocześnie sądziliśmy, że powinien w nich ujawnić się demokratyczny etos, czy też etos polityka demokracji (oba terminy traktujemy zamiennie). Wypada, aby w demokratycznym społeczeństwie, w demokratycznym państwie ważna grupa ludzi zyskująca swoje role dzięki poparciu wyborców opowiadała się za takim etosem, za wartościami demokratycznymi. Tym bardziej powinno to znaleźć wyraz w kodeksach etycznych, czyli dokumentach, w których politycy pragną się ukazać z jak najlepszej strony, konstruując swój pożądany wzorzec.

W kodeksach obecne są 64 cechy (wskaźniki) będące odpowiedzią na tyle samo pytań. Oczywiście, nie w każdym kodeksie wymienione są wszystkie. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy w analizowanych dokumentach obecny jest etos demokratyczny, wybraliśmy zestaw cech, które można nazwać indeksem demokracji. Za poszukiwane cechy (wskaźniki) uznawaliśmy te, które spełniały następujące warunki: aprobowaly demokrację, prawo, praworządność, podział władz, wyrażaly podmiotowe (partnerskie) podejście do mieszkańców (wyborców) oraz współpracowników (pracowników samorządowych). W efekcie wyodrębniliśmy 20 cech spełniających wymienione warunki. Stanowi to niemal 1/3 cech wyodrębnionych w kodeksach etycznych radnych. Na pierwszy rzut oka nie jest to liczba mała, problemem jednak okazuje się częstotliwość, z jaką występują one w kodeksach.

Cechy (wskaźniki) demokratycznego etosu obecne w analizowanych dokumentach są następujące:

- sformułowanie, że reguluje on stosunki między radnymi a wyborcami,
- zasada podziału władz,
- powołanie się na demokrację,
- sformułowanie dotyczące potrzeby uwzględniania różnych interesów,
- nakaz przestrzegania istniejącego porządku prawnego,
- sformułowanie dotyczące pierwszeństwa interesu publicznego przed interesem osobistym,
- sformułowanie dotyczące odpowiedzialności radnego przed całą wspólnotą samorządową,
- sformułowanie nakazujące radnym uwzględniać oczekiwania wyborców,
- nakaz utrzymywania kontaktu z wyborcami,
- wskazanie różnych zasad kontaktu z pracownikami samorządowymi,
- nakaz szacunku wobec pracowników samorządowych,
- nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych,
- sformułowanie dotyczące odpowiedzialności radnego przed społecznością lokalną,
- sformułowanie, że radny powinien być praworządny,
- sformułowanie, że radnego powinny charakteryzować bezstronność i bezinteresowność,
- sformułowanie, że radnego powinien cechować obiektywizm,

- sformułowanie, że radnego powinna charakteryzować jawność działania,
- sformułowanie, że radnego powinna cechować odpowiedzialność,
- sformułowanie, że radny powinien reagować na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych,
- nakaz zdobywania zaufania<sup>5</sup>.

Pozostaje sprawą otwartą, czy są to wszystkie cechy zawarte w kodeksach, które spełniają oczekiwane wymagania, i czy wymienione do nich należą. Niektóre spośród tych cech pojawiają się bardzo rzadko (np. określające relacje z pracownikami samorządowymi), lecz to tym mocniej wskazuje na dominujące przekonania radnych.

Zauważyliśmy, że w kodeksach etycznych radnych poszukiwany zbiór cech charakteryzuje się różnym natężeniem. Widząc to, postanowiliśmy wyróżnić te kodeksy, które zwracają na nie uwagę w stopniu ponadprzeciętnym. Aby to osiągnąć, w tym i w następnych przypadkach w omówieniu wyróżnionych indeksów wskaźników (cech) przyjęliśmy następujący sposób postępowania. Wskazaliśmy przede wszystkim, czy w każdym kodeksie występują poszukiwane cechy, następnie sprawdziliśmy, ile kodeksów osiąga co najmniej średnią liczbę analizowanych cech. Taki dychotomiczny podział ukazał dominującą tendencję, podstawowe nastawienie twórców kodeksów. W celu ukazania wewnętrznego zróżnicowania dokonaliśmy podziału na trzy grupy kodeksów: mających niską, średnią i wysoką wartość (liczbę) wyróżnionych cech. Niską i wysoką wartość przyznaliśmy kodeksom uwzględniającym odpowiednio 1/4 i powyżej 3/4 analizowanych cech, a wartość średnią tym, które mieszczą się między niską i wysoką wartością cech bądź osiągają jej połowę. Taki podział, odwołujący się do standardowego rozkładu, pozwala zakładać, że średnie wartości będą najczęstsze, a wartości minimalne i maksymalne — mniejsze i porównywalne. Każde odstępstwo od tej reguły było interesujące, ponieważ wskazywało ważne preferencje (lub ich brak) twórców kodeksów etycznych radnych. Przykładowo, jeśli w kodeksach wyróżniliśmy 20 cech (wskaźników) demokratycznego etosu, to na dolną grupę składają się te kodeksy, które mają od 1 do 5 cech, średnią stanowią te, które mają od 6 do 15 cech, a górną te, które mają od 16 do 20 cech. W ten sposób wyróżniliśmy niski, średni, wysoki poziom danego indeksu.

**Etos demokratyczny.** Na 20 poszukiwanych cech etosu demokratycznego w każdym kodeksie obecna jest co najmniej 1 cecha, faktycznie są to minimal-

---

<sup>5</sup> W tym kontekście warto przypomnieć badania przeprowadzone wśród polskich radnych i osób nieaktywnych politycznie przez K. Skarżyńską, w których sformułowała następujące markery demokracji: równość wobec prawa, wolność słowa, akceptacja woli większości i praw mniejszości, akceptacja ciał wyłonionych w wyborach, reprezentowanie interesów wyborców, wolność stowarzyszeń, wolność prasy, równy dostęp do władzy, tolerancja dla odmienności, pluralizm opinii i otwartość dyskusji publicznych. W analizowanych kodeksach etycznych radnych nie występuje prawie żadna z tych cech. K. SKARŻYŃSKA: *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005, s. 76.

nie 2 cechy. Maksymalnie w kodeksach odnotowaliśmy 13 cech. Gdyby wziąć pod uwagę zasadę, że poziom dostateczny wiąże się z koniecznością osiągnięcia co najmniej połowy pożądanых cech, to indeks demokratycznego etosu obecnego w kodeksach etycznych radnych zaledwie przekracza ten poziom. Kodeksów mających 11 (a więc średnią wielkość) i więcej cech jest tylko 14 (tj. 24,13%)<sup>6</sup>. Podział kodeksów na trzy grupy według przedstawionej zasady ujawnia strukturę obecności cech demokratycznego etosu.

Rozkład tak uporządkowanych kodeksów przedstawia tabela 16.

Tabela 16

## Indeks demokratycznego etosu

Wartość indeksu	Liczba kodeksów	N = 58 [%]
Niska wartość (do 5 pkt.)	11	19,0
Średnia wartość (6–15 pkt.)	47	81,0
Wysoka wartość (16–20 pkt.)	0	0,0
Razem	58	100,0

Źródło: Badanie własne, N = 58; wartość średnia: 8,37; mediana: 9,00; dominanta<sup>7</sup>: 11,00; odchylenie standardowe: 2,58; minimum: 2,00; maksimum: 13,00.

Okazuje się, że — zgodnie z przedstawionym wcześniej założeniem — najczęściej jest kodeksów mających średnią obecność cech etosu demokratycznego, w następnej kolejności niską bądź w ogóle jej niemających. Jak widać, wśród analizowanych dokumentów nie ma kodeksów cechujących się wysoką zawartością poszukiwanych cech. Wniosek z tych dwóch obserwacji jest pesymistyczny. Wbrew oczekiwaniom (sądzimy, że nie tylko naszym) w kodeksach etycznych radnych etos demokratyczny jest słabo obecny.

Czy to oznacza, że kodeksy nie reprezentują demokratycznego etosu? Poszukiwaliśmy jeszcze innych zestawów cech, które pozwalają na bardziej trafną odpowiedź. Najpierw szukaliśmy cech, które mogą świadczyć o postawie paternalistycznej, zakładając że paternalizm nieraz jest bądź może być uzasadniony i można ją pogodzić z etosem demokratycznym.

**Indeks paternalizmu.** Na użytek tego opracowania przyjęliśmy, że postawa paternalizmu oznacza życzliwość wobec wyborców przejawiającą się przede wszystkim w informowaniu o problemach, którymi zajmują się radni, lecz bez partnerstwa, bez oczekiwania, że wyborcy mają prawo czegoś się domagać od radnych. W kodeksach znajdują się następujące sformułowania mające taki charakter:

<sup>6</sup> Są to następujące kodeksy o kodach: [014], [018], [021], [030], [035], [036], [037], [040], [044], [047], [048], [051], [054], [058].

<sup>7</sup> Takich kodeksów jest 9, są oznaczone kodami: [018], [030], [037], [040], [044], [047], [048], [054], [058].

- Zadaniem kodeksu jest informowanie mieszkańców o zawartych w nim zasadach.
- Kodeks ma (tylko) informować mieszkańców o sprawach gminy.
- Kodeks uwzględnia zasady kontaktu z mediami.
- Kodeks nakazuje dbałość o interes publiczny.
- Kodeks zawiera sformułowanie, że radny reprezentuje społeczeństwo.
- Kodeks nakazuje okazywanie uprzejmości i życzliwości w trakcie pełnienia funkcji radnego.
- Kodeks nakazuje godne zachowanie podczas pełnienia funkcji radnego.

Na 7 cech paternalizmu w analizowanym zbiorze dokumentów w jednym<sup>8</sup> kodeksie nie ma żadnej poszukiwanej cechy, a w jednym<sup>9</sup> kodeksie są wszystkie cechy paternalizmu. Zauważyć tu można wyraźną odmienność w porównaniu z poprzednim indeksem, gdzie w kodeksach maksymalnie było 13 (na 20) poszukiwanych cech. W tym przypadku jest kodeks zawierający wszystkie poszukiwane cechy. Można więc sugerować, że — przyjmując ten punkt widzenia — w kodeksach, w których obecne są cechy paternalizmu, indeks ten ujawnia się wyraźniej. Przyjęliśmy, że wielkością średnią liczby cech w przypadku paternalizmu jest 5. Kodeksów mających 5 i więcej takich cech jest 11 (tj. 18,96%)<sup>10</sup>, czyli nieco mniej niż kodeksów zawierających cechy etosu demokratycznego.

Bardziej szczegółowy rozkład wartości przedstawia tabela 17.

Tabela 17

## Indeks paternalizmu

Wartość indeksu	Liczba kodeksów	N = 58 [%]
Niska wartość (do 2 pkt.)	20	34,5
Średnia wartość (3–5 pkt.)	36	62,1
Wysoka wartość (6–7 pkt.)	2	3,4
Razem	58	100,0

Źródło: Badanie własne, N = 58; wartość średnia: 3,12; mediana: 3,00; dominanta<sup>11</sup>: 3,00; odchylenie standardowe: 1,42; minimum: 0,00; maksimum: 7,00.

Także w tym przypadku średnia wartość cech jest najliczniejsza, choć proporcjonalnie mniejsza niż poprzednio (tutaj w 62,1%, a w indeksie demokratycznego etosu w 81% kodeksów). Bardzo dużo (34,5%) jest kodeksów o niskiej wartości poszukiwanych cech. Jednocześnie według kryterium indeksu paternalizmu

<sup>8</sup> Jest to kodeks o kodzie [029].

<sup>9</sup> Jest to kodeks o kodzie [004].

<sup>10</sup> Są to kodeksy o kodach: [001], [003], [004], [021], [037], [047], [048], [051], [054], [057], [058].

<sup>11</sup> Takich kodeksów jest 17, o kodach: [008], [011], [014], [016], [018], [028], [030], [034], [035], [036], [039], [043], [046], [055], [056], [060], [061].



lizmu są 2 kodeksy mające wysoką wartość poszukiwanych cech, czego nie było poprzednio. Porównaliśmy zbiory kodeksów etycznych mających powyżej średniej liczby cech indeksu demokratycznego oraz indeksu paternalizmu. Okazuje się, że oba zbiory w większej części są rozłączne, a w części zbieżne; tylko 7 kodeksów ma jednocześnie powyżej środkowej wartości obu cech<sup>12</sup>.

Okazuje się, że w analizowanych dokumentach znajdują się — choć w mało imponującej liczbie — kodeksy o wyższej średniej liczby cech etosu demokratycznego oraz paternalizmu. Zobaczmy, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu obecne są opozycyjne zarówno wobec demokratycznego etosu, jak i paternalizmu cechy autorytaryzmu.

**Cechy autorytaryzmu.** Pobieźny przegląd analizowanych dokumentów pozwala zauważyć w nich cechy autorytaryzmu. Są różne sposoby pojmowania autorytaryzmu. Na użytek tego opracowania przyjęliśmy, że autorytaryzm oznacza takie sformułowania w kodeksach, które sygnalizują brak partnerstwa w relacjach między radnymi a mieszkańcami (wyborcami), radnymi a pracownikami samorządowymi, przy jednoczesnym uznaniu znaczenia władzy wykonawczej. Do wskaźników autorytaryzmu zaliczamy również sformułowania o charakterze merytokratycznym, podkreślające (specjalną) wiedzę radnych oraz ich szczególną odpowiedzialność. Nie oznacza to, że generalnie kwestionujemy (także pozytywne) znaczenie merytokracji, lecz tutaj zwracamy uwagę na ich autorytarny aspekt, na który wskazują konkretne wymogi bądź ich brak:

- Nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy/miasta/powiatu.
- Brak zasad kontaktu z pracownikami samorządowymi.
- Brak nakazu szacunku dla pracowników samorządowych.
- Brak uznania uprawnień i prerogatyw pracowników samorządowych.
- Zamieszczenie deklaracji, że radny jest przedstawicielem władzy lokalnej.
- Nakaz przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej.
- Nakaz kierowania się przez radnych racjami merytorycznymi.
- Zamieszczenie deklaracji, że radny powinien wykazywać się umiejętnością podejmowania trudnych decyzji.
- Zamieszczenie deklaracji o niezawisłości radnego.

Na 9 poszukiwanych cech autorytaryzmu w każdym kodeksie znajduje się co najmniej jedna taka cecha (minimalna obecność to jedna cecha<sup>13</sup>), a maksymalnie występuje 8<sup>14</sup>. Przyjmujemy 6 jako średnią liczbę cech autorytaryzmu. Kodeksów mających 6 i więcej cech autorytaryzmu jest 22 (tj. 37,93%)<sup>15</sup>.

Szczegółowy rozkład wartości przedstawia tabela 18.

<sup>12</sup> Są to kodeksy o kodach: [021], [037], [047], [048], [051], [054], [058].

<sup>13</sup> Jest to kodeks o kodzie [007].

<sup>14</sup> Są to kodeksy o kodach: [015], [036], [039].

<sup>15</sup> Są to kodeksy o kodach: [012], [015], [021], [026], [027], [032], [035], [036], [037], [038], [039], [040], [044], [047], [048], [049], [051], [054], [058], [059], [060], [061].

Tabela 18

## Indeks autorytaryzmu

Wartość indeksu	Liczba kodeksów	N = 58 [%]
Niska wartość (do 2 pkt.)	2	3,4
Średnia wartość (3–7 pkt.)	53	91,4
Wysoka wartość (8–9 pkt.)	3	5,2
Razem	58	100,0

Źródło: Badanie własne, N = 58; wartość średnia: 4,91; mediana: 5,00; dominanta<sup>16</sup>: 6,00; odchylenie standardowe: 1,50; minimum: 1,00; maksimum: 8,00.

Zgodnie z oczekiwaniem liczba kodeksów posiadających średnie wartości cech autorytaryzmu jest największa (91,4%), natomiast kodeksów o wysokiej wartości poszukiwanych cech jest nieco więcej niż tych o niskiej wartości. Wszystko to świadczy o wysokiej, a nawet dominującej pozycji autorytaryzmu w kodeksach etycznych radnych.

**Indeks antykorupcyjny.** Jednym z ważniejszych wymogów formułowanych w różnych kodeksach etycznych polityków są nakazy/zakazy o charakterze antykorupcyjnym. W analizowanych kodeksach znajduje się rozbudowana i zróżnicowana (bo zwracają uwagę na odmienne aspekty problemu) lista takich sformułowań:

- Nakaz bezstronności i bezinteresowności.
- Nakaz obiektywizmu.
- Nakaz uczciwości i rzetelności.
- Nakaz nieujawniania informacji poufnych i niewykorzystywania ich dla własnych korzyści.
- Nakaz niezawisłości.
- Zakaz czerpania korzyści z racji pełnionej funkcji.
- Zakaz działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób.
- Zakaz podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu.
- Zakaz angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu.
- Zakaz korupcji.

W analizowanych kodeksach jeden nie ma żadnej cechy z pakietu antykorupcyjnego<sup>17</sup>, natomiast maksymalnie w jednym<sup>18</sup> kodeksie znajduje się ich 9. Jako średnią liczbę cech indeksu antykorupcyjnego przyjęliśmy 6. Kodeksów mających 6 i więcej cech jest 37 (tj. 63,79%)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Takich kodeksów jest 14, o kodach: [012], [021], [026], [027], [032], [035], [038], [040], [044], [047], [048], [051], [059], [061].

<sup>17</sup> Jest to kodeks o kodzie [029].

<sup>18</sup> Jest to kodeks o kodzie [061].

<sup>19</sup> Są to kodeksy o kodach: [001], [002], [003], [004], [010], [011], [012], [014], [015], [016], [018], [021], [024], [026], [027], [030], [031], [032], [034], [035], [036], [037], [038], [039], [040], [043], [044], [047], [048], [049], [051], [054], [055], [058], [059], [060], [061].

Bardziej szczegółowy rozkład wartości przedstawia tabela 19.

Tabela 19

## Indeks antykorupcyjny

Wartość indeksu	Liczba kodeksów	N = 58 [%]
Niska wartość (do 2 pkt.)	5	8,6
Średnia wartość (3—8 pkt.)	52	89,7
Wysoka wartość (9—10 pkt.)	1	1,7
Razem	58	100,0

Źródło: Badanie własne, N = 58; wartość średnia: 5,81; mediana: 6,00; dominanta<sup>20</sup>: 8,00; odchylenie standardowe: 2,10; minimum: 0,00; maksimum: 9,00.

Najwięcej kodeksów ma średnią wartość cech indeksu antykorupcyjnego (89,7%). Kodeksów o niskiej wartości cech jest znacznie więcej niż tych o wysokiej wartości. Jeśli jednak wziąć pod uwagę oba uwzględniane wskaźniki (liczbę kodeksów powyżej średniej liczby cech i średniej wartości) najwięcej jest kodeksów zawierających sformułowania antykorupcyjne.

**Indeks kontroli społecznej.** Badacze zajmujący się kodeksami etycznymi, podkreślając ich znaczenie, zwracają uwagę na to, że sens ich istnienia sprowadza się nie tylko do deklarowania wyznawanych wartości, lecz także pełni funkcję narzędzia kontroli zachowań. W części analizowanych kodeksów znajdują się również sformułowania dotyczące tego problemu. Do takich sformułowań zaliczamy takie, które:

- Przewidują powołanie komisji etycznej.
- Projektują jakieś sposoby egzekwowania kodeksu.
- Nakazują radnym podpisywanie zobowiązań przestrzegania kodeksu.
- Zobowiązują radnych do składania sprawozdań z aktywności.
- Określają reguły relacji z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych.
- Przewidują istnienie klubów radnych.

W większości (w 32) analizowanych dokumentów nie ma żadnego poszukiwanego wymogu<sup>21</sup>. Jeden wymóg kontroli społecznej występuje w 20 kodeksach<sup>22</sup>. Dwa zalecenia kontroli społecznej występują w 5 kodeksach<sup>23</sup>, a 3 wy-

<sup>20</sup> Takich kodeksów jest 14, o kodach: [004], [014], [024], [032], [035], [036], [037], [039], [044], [048], [051], [054], [058], [060].

<sup>21</sup> Są to kodeksy o kodach: [001], [002], [003], [005], [006], [008], [010], [011], [012], [016], [017], [018], [020], [021], [022], [023], [024], [026], [027], [028], [029], [030], [031], [032], [035], [036], [038], [044], [046], [053], [055], [061].

<sup>22</sup> Są to kodeksy o kodach: [004], [007], [009], [013], [014], [015], [019], [034], [037], [040], [041], [043], [045], [047], [049], [050], [051], [054], [059], [060].

<sup>23</sup> Są to kodeksy o kodach: [039], [048], [056], [057], [058].

mogi (i to jest maksimum) — w jednym dokumencie<sup>24</sup>. Biorąc pod uwagę poprzednie sposoby wyróżniania średniej liczby poszukiwanych cech, należałoby przyjąć, że średnia wartość to 4, ale w żadnym kodeksie nie ma 4 i więcej poszukiwanych zaleceń.

Rozkład poszukiwanych wymogów we wszystkich analizowanych dokumentach przedstawia tabela 20.

Tabela 20

## Indeks kontroli społecznej

Wartość indeksu	Liczba kodeksów	N = 58 [%]
Niska wartość (do 1 pkt.)	52	89,7
Średnia wartość (2–5 pkt.)	6	10,3
Wysoka wartość (6 pkt.)	0	0,0
Razem	58	100,0

Źródło: Badanie własne, N = 58; wartość średnia: 0,56 mediana: 0,00; dominanta: 0,00; odchylenie standardowe: 0,72; minimum: 0,00; maksimum: 3,00.

Na podstawie przytoczonych danych można stwierdzić, że problem sprawdzalności (weryfikowalności) społecznej nie stanowi przedmiotu zainteresowania twórców kodeksów etycznych radnych. Zauważalny jest on tylko w 10,3% analizowanych dokumentów.

W ten sposób pozyskaliśmy informacje o dominujących wartościach zawartych w analizowanych kodeksach etycznych radnych, o dominującym etosie polityków samorządowych. Poszukiwaliśmy przede wszystkim odpowiedzi na pytanie o miejsce etosu demokratycznego w analizowanych dokumentach. Okazało się, że wprawdzie znajduje on wyraz, lecz w umiarkowanym stopniu. Dlatego postanowiliśmy się zorientować, czy w kodeksach są inne sformułowania, które określają stosunek radnych do etosu demokratycznego i które można do niego odnieść (zestawić z nim, przeciwstawić mu). Zauważyliśmy, że z jednej strony w kodeksach są takie sformułowania, które można zaliczyć do jakiejś formy paternalizmu, a z drugiej — autorytaryzmu. Oprócz tego, zgodnie z hipotezą sformułowaną w części metodologicznej, poszukiwaliśmy wskaźników, które dają odpowiedź na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób twórcy kodeksów odnoszą się do problemu korupcji, uczciwości, bezstronności, obiektywizmu radnych. Z podobnych motywów postanowiliśmy sprawdzić, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu twórcy kodeksów etycznych radnych biorą pod uwagę kolejne oczekiwania badaczy kodeksów etycznych, to znaczy czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu kodeksy są nie tylko deklaracjami intencji, lecz także czy w kodeksach znajdują się takie sformułowania, które określają sposoby

<sup>24</sup> Jest to kodeks o kodzie [025].

kontrolowania realizacji kodeksów etycznych. Nazwaliśmy to indeksem kontroli społecznej.

W tabeli 21. przedstawiamy zestawienie wskaźników etosu demokratycznego, paternalizmu, autorytaryzmu, pakietu antykorupcyjnego oraz indeksu kontroli społecznej. Pozwoliło nam to ukazać, które zalecenia dominują, to znaczy jaka jest struktura etycznych preferencji radnych.

Tabela 21  
Zestawienie wskaźników demokratycznego etosu, paternalizmu, autorytaryzmu, pakietu antykorupcyjnego (w procentach)

Rodzaje kodeksów	Indeks demokratycznego etosu	Indeks paternalizmu	Indeks autorytaryzmu	Indeks antykorupcyjny	Indeks kontroli społecznej
Powyżej średniej liczby cech	24,13	18,96	37,93	63,79	0,00
Ze średnią liczbą cech	81,00	62,10	91,40	89,70	10,30

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Analiza kodeksów etycznych radnych pozwala nam sformułować tezę o ich chaotyczności, współwystępowaniu — z różnym natężeniem — zdecydowanie odmiennych zaleceń i związanych z nimi wartości. Niemal w każdym kodeksie obok siebie figurują jednocześnie zalecenia i wartości zaliczone przez nas do etosu demokratycznego, paternalizmu, autorytaryzmu. Dlatego w celu lepszego uwydatnienia dominujących tendencji wzięliśmy pod uwagę przede wszystkim obecność poszukiwanych zaleceń powyżej wartości uznanych za średnie. Pozwoliło to wyeliminować pojedyncze, przypadkowe sformułowania.

Najwięcej jest kodeksów, w których wartości powyżej średniej osiągają wskaźniki pakietu antykorupcyjnego (63,79%), następnie autorytaryzmu (37,93%). Znacznie mniej liczebna grupa to kodeksy z etosem demokratycznym, jest ich 24,13%. Dalej, w 18,96% analizowanych dokumentów, lokują się te, w których powyżej średniej występują wskaźniki paternalizmu. Na końcu tego zestawienia znajduje się indeks kontroli społecznej. Nie ma kodeksów, które osiągają wartości powyżej średniej tego indeksu, a niektóre właściwości z tej grupy występują w 10,3% analizowanych dokumentów. Kodeksów (bez indeksu kontroli społecznej), które jednocześnie spełniają wcześniej wymienione grupy wskaźników, jest 7<sup>25</sup>. Jednocześnie niemal w każdym kodeksie jest jakaś poszukiwana własność. Jeśli wziąć pod uwagę średnie i powyżej średniej liczby poszukiwanych zaleceń i wartości, kodeksy w pierwszej kolejności (i wyraźnie) są antykorupcyjne, autorytarne, następnie demokratyczne i paternalistyczne.

Współwystępowanie tych wskaźników w kodeksach obrazuje tabela 22.

<sup>25</sup> Są to kodeksy o kodach: [021], [037], [047], [048], [051], [054], [058].

Tabela 22

**Wyróżnione indeksy (równe średniej i powyżej średniej)  
w analizowanych kodeksach etycznych radnych**

Numer kodu kodeksu	Indeks antykorupcyjny	Indeks autorytaryzmu	Indeks demokracji	Indeks paternalizmu	Indeks kontroli społecznej
1	2	3	4	5	6
001	•			•	
002	•				
003	•			•	
004	•			•	
005					
006					
007					
008					
009					
010	•				
011	•				
012	•	•			
013					
014	•		•		
015	•	•			
016	•				
017					
018	•		•		
019					
020					
021	•	•	•	•	
022					
023					
024	•				
025					
026	•	•			
027	•	•			
028					
029					
030	•		•		
031	•				

1	2	3	4	5	6
032	•	•			
034	•				
035	•	•	•		
036	•	•	•		
037	•	•	•	•	
038	•	•			
039	•	•			
040	•	•	•		
041					
043	•				
044	•	•	•		
045					
046					
047	•	•	•	•	
048	•	•	•	•	
049	•	•			
050					
051	•	•	•	•	
053					
054	•	•	•	•	
055	•				
056					
057			•	•	
058	•	•		•	
059	•	•			
060	•	•			
061	•	•			
Razem	37	22	14	11	0

Źródło: Badanie własne, N = 58; • oznacza obecność cech równej średniej i powyżej średniej.

Odpowiadając na oczekiwania sformułowane w hipotezach, możemy stwierdzić, że kodeksy etyczne radnych, choć w większości są dokumentami niewielkich rozmiarów, cechują się obfitością wątków, a także deklarowanych wartości, przy czym deklaracje te mają różne natężenie i ujawniają się w nich konflikty wartości.

Wbrew oczekiwaniom wyrażanym w literaturze przedmiotu, zgodnie z którymi należy w kodeksach wskazywać sposoby ich egzekwowania, w kodeksach

etycznych radnych w niewystarczającym stopniu określono sposoby realizacji reguł w nich sformułowanych, są one raczej deklaracjami intencji. Zalecenia zaliczone przez nas do indeksu kontroli społecznej obecne są w minimalnym stopniu. Wbrew dość oczywistym naszym oczekiwaniom kodeksy etyczne radnych w małym stopniu zawierają sformułowania stanowiące wyraz etosu demokratycznego. Znacznie częściej są w nich eksponowane wymogi o charakterze autorytarnym.

Zgodnie z oczekiwaniami w większości kodeksów w dużym stopniu obecne są sformułowania zaliczone przez nas do indeksu antykorupcyjnego.

Przed przystąpieniem do badania przypuszczaliśmy, że mogą, a być może nawet powinny zaznaczać się różnice między kodeksami przyjmowanymi przez rady należące do różnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Sądziliśmy, że odmienny będzie obszar zainteresowań radnych gmin wiejskich, miejskich i powiatów, a w konsekwencji także odmienne preferencje składające się na etos polityków. Uważaliśmy również, że podobne zróżnicowanie może, a nawet powinno się zaznaczyć między kodeksami etycznymi przyjmowanymi w formie uchwały a kodeksami przyjmowanymi w innej formie: stanowisk, deklaracji radnych. W tym przypadku różnice mogłyby wynikać z decyzji sądów administracyjnych kwestionujących takie sformułowania w kodeksach, które nakładałyby na radnych inne obowiązki niż te zawarte w ustawach. Dlatego sądziliśmy, że w kodeksach przyjętych w formie stanowiska, deklaracji można by formułować wobec radnych większe wymagania. Próba odpowiedzi na te pytania znajduje się w aneksach. Rezultaty są niejednoznaczne. Przede wszystkim zbiory kodeksów danej grupy są za mało liczne, dlatego trudno formułować jednoznaczne wnioski. Warto jednak w tym miejscu przypomnieć wnioski najważniejsze. Przypuszczenia potwierdziły się częściowo, i to wobec grupy kodeksów, w których spodziewaliśmy się mniejszych różnic. Mianowicie, kodeksy przyjęte przez radnych gmin wiejskich są znacznie bardziej antykorupcyjne i autorytarne niż te z rad miast i powiatów. Z kolei w kodeksach rad powiatów w większym stopniu niż w pozostałych obecne są cechy etosu demokracji. Natomiast w przypadku kodeksów mających odmienny status prawny (uchwała lub inny sposób przyjęcia) nie ma wbrew naszym oczekiwaniom różnic w występowaniu oraz hierarchii indeksów: antykorupcyjnego, autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu. Także indeks kontroli społecznej, na który szczególnie liczyliśmy, znalazł się, tak jak w całym zbiorze i podzbiorach wyróżnionych ze względu na rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, poniżej poszukiwanej wartości.

Zaznaczamy, że uwagi dotyczące zróżnicowania kodeksów ze względu na ich status prawny oraz rodzaj jednostki samorządu mają ze względu na wielkość zbiorów wyłącznie hipotetyczny charakter. Mogą posłużyć jako sugestia do dalszych badań. Dlatego analizę tych zbiorów umieściliśmy w aneksach.

Przeprowadzona analiza kodeksów etycznych radnych pozwala na sformułowanie jeszcze kilku wniosków dotyczących najważniejszych cech ich etyki.



Występowanie kodeksów etycznych radnych świadczy o tym, że — przynajmniej na poziomie deklaratywnym — radni opowiadają się za obecnością etyki w polityce. Jest im bliskie przekonanie, że to etyka (a nie „pragmatyzm”) powinna wyznaczać granice zachowań polityków. Trudno jednak orzec, czy radni podzielają którekolwiek ze stanowisk prezentowanych w rozdziale *Etyka a polityka* odnośnie do relacji między etyką a polityką. Jednak treści głoszone w kodeksach etycznych radnych (zbiór zasad ogólnych i szczegółowych, preferencje dla pewnych wartości i cech osobowych) zdają się poświadczać, że stanowiska skrajne (absolutyzm czy separacjonizm) nie są preferowane. Łatwiej można dostrzec stanowisko pośrednie między absolutyzowaniem wartości etycznych (jak praworządność, jawność, odpowiedzialność, bezstronność, uczciwość) a ich relatywizowaniem w imię skuteczności, kompetencji, posiadania szczególnego rodzaju wiedzy. Cechą charakterystyczną poglądów radnych jest niski stopień świadomości konfliktowego charakteru zasad, norm, wartości. Na przykład między różnymi rodzajami odpowiedzialności, między regułą wolnego mandatu radnego a reprezentowaniem interesów wyborców czy między jawnością działania a nakazem poufności.

Etyka formułowana w postaci kodeksów ma z natury rzeczy bardziej deontologiczny charakter — skupia się głównie na wskazaniu obowiązków w postaci nakazów i zakazów. Nie sposób jednak nie dostrzec w niej także sformułowań typowych dla etyki cnót (wykazy pożądaných cech osobowych radnego). Wyakcentowanie cech etykietalnych, mała dbałość o wdrożenie wskazań kodeksów (brak komisji etycznej, szkoleń etycznych dla radnych), formułowanie kodeksów pod wpływem akcji Przejrzysta Polska i w końcu nikłe starania o upowszechnienie kodeksu (część rad nie wie, jak kodeks został przyjęty) świadczą o fasadowym charakterze kodeksów radnych. Zabezpieczenia instytucjonalne przestrzegania kodeksów są marginalne. Przyczyny takiego stanu są różne i przynajmniej część z nich „tłumaczy” specyfikę kodeksów: niska pozycja roli/funkcji radnego w społecznych opiniach nie sprzyja stawianiu tej roli wysokich oczekiwań i wymogu kontroli instytucjonalnej, brak w Polsce podstaw prawnych tworzenia takich kodeksów — są one, zdaniem prawników, nielegalne, to tylko „niewładczy akt”, deklaracja bez sankcji.

Biorąc pod uwagę opinie niektórych badaczy etyki polityki wyróżniających na podstawie badań empirycznych różne wzorce postaw pożądaných w sferze polityki, można przyjąć, że nasza analiza ujawniała dominację postaw/wartości autorytarnych, co w przypadku radnych demokratycznego państwa jest zaskakujące.

Czy zatem zanalizowane kodeksy etyczne radnych mogą być jednym z instrumentów przeciwdziałania deficytom etycznym w polityce państwa demokratycznego? Odpowiedź nie może być jednoznacznie negatywna, ale nadzieja na duże znaczenie kodeksów w podniesieniu poziomu moralnego polityków jest niewielka. Z jednej strony dokonana analiza kodeksów etycznych radnych

---

ujawnia, że demokratyczny etos jest w nich (patrząc na cały zbiór) bardzo słabo zarysowany. Z drugiej — nie sposób nie zauważyć, że intencja przeciwstawienia się deficytom etycznym w polityce wyrażająca się w przyjęciu kodeksów etycznych może mieć korzystny wpływ na postawy polityków. Jeśli jednak nie przewidziano w kodeksie żadnych skutecznych sposobów kontroli jego przestrzegania, trudno oczekiwać, że deklarowane wartości będą przestrzegane.



## Aneks I

### Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego a różnicowanie kodeksów etycznych radnych

Przedmiotem zainteresowania tej części jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy treść kodeksów etycznych radnych jest zróżnicowana w zależności od tego, w jakim rodzaju jednostki samorządu terytorialnego powstały. Czy kodeksy etyczne radnych gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich, miast na prawach powiatu, powiatów zawierają odmienne treści? Zarówno za zróżnicowaniem, jak i jednorodnością kodeksów etycznych radnych można wskazać poważne argumenty odwołujące się do wielkości jednostki samorządu terytorialnego. W jednostkach mniejszych (gminy wiejskie) więź między radnymi i mieszkańcami oraz samymi radnymi powinna być większa, wobec czego w tych kodeksach więcej powinno się znaleźć sformułowań, które tę więź ujawniają. Z kolei jednorodności kodeksów mogą sprzyjać więzi między politykami różnych szczebli, dominujące wśród radnych wyobrażenie o polityce i o właściwych zachowaniach politycznych.

Oto zestawienie liczby kodeksów etycznych radnych, które pochodzą z różnych jednostek samorządu terytorialnego:

- gminy wiejskie: 13,
- gminy miejsko-wiejskie: 2,
- gminy miejskie: 24,
- miasta na prawach powiatu: 6,
- powiaty: 13.

Poszukiwanie wiarygodnych odpowiedzi na postawione pytania okazuje się bardzo utrudnione, ponieważ podział nielicznego zbioru analizowanych kodeksów na 4 podzbiory powoduje, że liczebność grup jest mała: w przypadku kodeksów pochodzących z gmin miejsko-wiejskich — mikroskopijna, z miast na prawach powiatu — nieco większa, lecz również bardzo mała. Z tego powodu

w dalszej analizie kodeksów tych nie będziemy brać pod uwagę. Skupimy się, w stopniu, w jakim to będzie możliwe i sensowne, na kodeksach z gmin wiejskich, miejskich oraz z powiatów.

## Zakres stosowalności kodeksu

Rozkład odpowiedzi na pytanie o zakres stosowalności kodeksów etycznych radnych według typów jednostek samorządu przedstawia tabela 23.

Tabela 23

**Zakres stosowalności kodeksów**  
**Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu**

Rodzaje kodeksów	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Rozszerzony (kodeks dotyczy całości życia)	10	77	2	100	17	71	3	50	12	92
Ograniczony (do bycia radnym)	3	23	0	0	4	17	1	17	1	8
Trudny do identyfikacji	0	0	0	0	3	13	2	33	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Analiza rozkładu treści odpowiedzi, podzielonych według różnych typów jednostek samorządu, dotyczących zakresu stosowalności kodeksów, wykazuje ich duże zróżnicowanie, przy czym liczebność kodeksów w poszczególnych grupach jest niewielka. Dlatego trudno wysnuwać poważniejsze wnioski, odmienności warto jednak zasygnalizować. Największe oczekiwania (rozszerzony zakres stosowalności kodeksu) wobec radnych zawierają kodeksy rad powiatowych, natomiast w największym stopniu ograniczenie oczekiwań wobec radnych do bycia radnym zaznacza się w kodeksach gmin wiejskich. Kodeksy powiatowe mają bardziej rygorystyczny charakter.

## Zadania kodeksu

Rozkład wypowiedzi kodeksów etycznych radnych na pytanie o jego zadania według typów jednostek samorządu przedstawia tabela 24.

Tabela 24

Zadania kodeksu  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Zadania kodeksów	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Określanie standardów postępowania radnych	9	69	2	100	18	75	3	50	12	92
Informowanie obywateli o zawartych w nich zasadach	5	38	0	0	7	29	1	17	5	38
Regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami	3	23	0	0	4	17	0	0	1	8

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Także wypowiedzi dotyczące zadań kodeksu są zróżnicowane. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w kodeksach rad powiatów dominują stwierdzenia przypisujące kodeksom zadanie określenia standardów postępowania radnych. Jednocześnie najczęściej (razem z kodeksami rad gmin) przyjmuje się w nich, że ich zadaniem jest także informowanie obywateli o obecnych w nich zadaniach. Jeśli przyjąć tylko dwie wersje odpowiedzi na pytanie o zadania kodeksu: z jednej strony te, które nastawione są do wewnątrz („zadaniem kodeksu jest określanie standardów postępowania radnych”), a z drugiej — skierowane na zewnątrz („zadaniem kodeksu jest informowanie obywateli o obecnych w nim zasadach”, „zadaniem kodeksu jest regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami”), to kodeksy etyczne radnych gmin wiejskich są w znacznie większym stopniu niż pozostałe otwarte na oczekiwania mieszkańców. Taką cechą ma 61% kodeksów, a w gminach miejskich i powiatach — 46%. Sformułowania z kodeksów gmin wiejskich w większym stopniu uwzględniają kwestie otoczenia.

## Narzędzia realizacji kodeksu

Rozkład wypowiedzi dotyczących kodeksów etycznych radnych na pytanie o narzędzia realizacji kodeksu według typów jednostek samorządu przedstawia tabela 25.

Tabela 25

Narzędzia realizacji kodeksów  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Narzędzia realizacji kodeksu	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Upowszechnianie informacji o kodeksie należące do przewodniczącego rady	6	46	1	50	8	33	1	17	6	46
Upowszechnianie informacji o kodeksie należące do radnych	4	31	1	50	13	54	1	17	2	15
Zobowiązanie radnych do przestrzegania kodeksu	9	69	1	50	17	71	4	67	8	62
Podpisanie przez radnych zobowiązania do przestrzegania kodeksu	2	15	1	50	2	8	0	0	0	0
Zobowiązanie do składania sprawozdań z własnej aktywności	1	8	0	0	2	8	0	0	5	38
Zamiar powołania komisji etycznej	1	8	1	50	1	4	1	17	2	15
Kontrola sposobu egzekwowania kodeksu	1	8	1	50	4	17	3	50	1	8
Nakaz podnoszenia kwalifikacji, prowadzenia szkoleń (innych niż etyczne)	6	46	0	0	11	46	0	0	7	54
Prowadzenie szkoleń etycznych	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Badania własne, N = 58.

Zadanie upowszechniania kodeksu w równym stopniu powierza się przewodniczącemu rady w kodeksach rad powiatu i gmin wiejskich. Radni są tym zadaniem obarczani przede wszystkim w gminach miejskich, a w małym stopniu — w powiatach. Pozostałe narzędzia obecne są w nikłym stopniu. Tylko nakaz podnoszenia kwalifikacji jest częściej wybierany, dlatego warto zasygnalizować, że najczęściej nakaz szkoleń bywa zaznaczany w kodeksach rad powiatów. Biorąc pod uwagę tylko liczniejsze zbiory zmiennych, można powiedzieć, że w gminach wiejskich i powiatach najczęściej przewodniczący rady jest obarczany zadaniem realizacji kodeksu. Ten obowiązek wynika z jego roli, lecz w takim dokumencie jak kodeks etyczny radni w równym stopniu mogliby być obciążeni tym zadaniem. W kodeksach powiatowych do obowiązków radnych należą: składanie sprawozdań z działalności oraz obowiązek podnoszenia kwalifikacji.

## Zdefiniowanie statusu (roli) radnego

Rozkład wypowiedzi odnośnie do pytania o sposoby definiowania statusu radnego w kodeksach etycznych radnych, z podziałem na rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, przedstawia tabela 26.

Tabela 26

Zdefiniowanie statusu (roli) radnego  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Status	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Osoba odpowiedzialna przed społecznością lokalną	7	54	1	50	12	50	0	0	8	62
Przedstawiciel władzy lokalnej	5	38	0	0	1	4	0	0	5	38
Reprezentant społeczeństwa	0	0	0	0	1	4	0	0	6	46

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Kodeksy rad powiatów najczęściej akcentują zarówno tezy o odpowiedzialności radnych przed społecznością lokalną, jak i to, że radny jest przedstawicielem władzy lokalnej oraz reprezentuje społeczeństwo. Sformułowanie głoszące, że radny jest przedstawicielem władzy lokalnej i zarazem reprezentuje



społeczeństwo występuje w kodeksach rad miejskich. W gminach wiejskich natomiast definiowanie statusu radnego zdecydowanie opiera się na tezie, że jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną.

## Postawa radnych wobec państwa

Rozkład odpowiedzi na pytanie o postawę, jaką reprezentują radni wobec państwa, przedstawia tabela 27.

Tabela 27

Postawa radnych wobec państwa  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Przejawy postawy wobec państwa	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Uwzględnianie zasady podziału władz	6	46	1	50	15	63	0	0	8	62
Powoływanie się na demokrację	0	0	0	0	2	8	1	17	0	0
Uwzględnianie różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu mieszkańców)	5	38	2	100	6	25	1	17	8	62
Przestrzeganie panującego porządku prawnego	11	85	0	0	18	75	3	50	10	77

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Akceptacja konstytucyjnej zasady podziału władz najczęściej znajduje wyraz w kodeksach radnych powiatów, a najrzadziej — w gminach wiejskich. Akceptacja demokracji znajduje odzwierciedlenie bardzo rzadko (bo w sumie tylko w 3 kodeksach), w tym 2 razy w kodeksach radnych gmin miejskich i raz w kodeksach radnych miast na prawach powiatu. Nakaz uwzględniania różnych interesów w działalności radnych najczęściej formułowany bywa w kodeksach rad powiatów, a najrzadziej — miast na prawach powiatu. Nakaz przestrzegania obowiązującego porządku prawnego najczęściej zawierają kodeksy radnych gmin wiejskich, nieco rzadziej — powiatów. Zebrane w kodeksach zasady

określające postawę radnych wobec państwa (z zasadzie, bo z wyjątkami) najczęściej obecne są w kodeksach radnych powiatów. Warto podkreślenia jest, że właśnie w tych kodeksach najczęściej zauważa się potrzebę uwzględniania różnych interesów.

## Postawa radnych wobec wspólnoty samorządowej

Rozkład odpowiedzi na pytanie o postawę radnych wobec wspólnoty samorządowej przedstawia tabela 28.

Tabela 28

Postawa radnych wobec wspólnoty samorządowej  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Cechy postawy	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Dbałość o interes publiczny	10	77	2	100	17	71	4	67	9	69
Dawanie pierwszeństwa interesowi publicznemu przed osobistym	9	69	1	50	12	50	1	17	9	69
Odpowiedzialność przed całą wspólnotą samorządową	3	23	0	0	7	29	1	17	4	31

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Zawartość kodeksów etycznych dotycząca postawy radnych wobec wspólnoty samorządowej jest zróżnicowana w taki sposób, że dbałość o interes publiczny dominuje w kodeksach gmin wiejskich, pierwszeństwo interesu publicznego dominuje także w kodeksach rad gmin wiejskich. Natomiast prymat odpowiedzialności przed całą wspólnotą samorządową przeważa w kodeksach powiatów, przy czym ostatecznie rozstrzygnięcie jest wyraźnie rzadziej wybierane od poprzednich.

## Postawa radnych wobec mieszkańców

Rozkład odpowiedzi na pytanie o postawę radnych wobec mieszkańców przedstawia tabela 29.

Tabela 29

Postawa radnych wobec mieszkańców  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Polecenia dotyczące odnoszenia się do mieszkańców	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Nakaz uwzględniania oczekiwań wyborców	3	23	1	50	5	21	0	0	2	15
Domaganie się tylko informowania wyborców	2	15	0	0	2	8	3	50	4	31
Nakaz kontaktu z wyborcami: spotkania, przyjmowanie skarg	10	77	1	50	18	75	1	17	8	62
Kontakt z mediami	3	23	1	50	8	33	3	50	7	54

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Nakaz kontaktu z wyborcami występuje najczęściej w kodeksach etycznych rad gmin wiejskich i w gminach miejskich, najrzadziej — w kodeksach rad miast na prawach powiatu. Zasady kontaktu z mediami najczęstsze są w kodeksach etycznych rad powiatów, choć niemal równie często znajdują się w kodeksach rad gmin miejskich, najrzadziej — gmin wiejskich. Na potrzebę uwzględniania oczekiwań wyborców najczęściej zwraca się uwagę w kodeksach etycznych rad gmin wiejskich i w podobnym stopniu w kodeksach etycznych gmin miejskich, najrzadziej — w kodeksach rad powiatów. Nakaz ten pomijają kodeksy etyczne radnych miast na prawach powiatu. Natomiast najczęściej nakaz tylko informowania wyborców zawierają kodeksy rad powiatów, a najrzadziej — gmin miejskich.

## Stosunek do instytucji tworzonych, współtworzonych przez radnych

Rozkład odpowiedzi na pytanie o stosunek do instytucji tworzonych, współtworzonych przez radnych przedstawia tabela 30.

Tabela 30

**Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu**

Treść relacji	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Nakaz troski o dobre imię rady	8	62	1	50	15	63	6	100	5	38
Nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy/powiatu	7	54	1	50	13	54	2	33	4	31
Reguły relacji z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych (partie, komitety wyborcze)	0	0	1	50	1	4	1	17	0	0
Zasady prowadzenia kampanii wyborczych	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0
Odnotowanie klubów radnych	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8

Źródło: Badanie własne, N = 58

Nakaz troski o dobre imię rady równie często bywa formułowany w kodeksach gmin miejskich, co wiejskich, natomiast wyraźnie rzadziej — w kodeksach rad powiatów. Na przestrzeganie kompetencji organów gminy/powiatu równie często zwracają uwagę zarówno rady gmin wiejskich, jak i miejskich. Znow zdecydowanie rzadziej nakaz ten figuruje w kodeksach rad powiatów. Reguły dotyczące relacji między radnymi a instytucjami politycznymi są formułowane (w pojedynczych przypadkach) w gminach miejsko-wiejskich, miejskich i w miastach na prawach powiatu. Zasady prowadzenia kampanii wyborczych są zawarte tylko w kodeksie gminy miejskiej. Z kolei klub radnych odnotowany jest jedynie w kodeksie rady powiatu.

## Postawa radnych wobec pracowników samorządowych

Rozkład odpowiedzi na pytanie o postawę radnych wobec pracowników samorządowych przedstawia tabela 31.

Tabela 31

Postawa radnych wobec pracowników samorządowych  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Zalecenia dotyczące odnoszenia się do pracowników samorządowych	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Właściwe zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi	0	0	0	0	4	17	1	17	0	0
Nakaz szacunku dla pracowników samorządowych	0	0	1	50	1	4	2	33	0	0
Nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw urzędników publicznych/samorządowych	1	8	0	0	2	8	0	0	0	0

Źródło: Badania własne, N = 58.

Reguły określające postawę radnych wobec pracowników samorządowych są bardzo nieliczne. Nie ma ich w kodeksach rad powiatów, a najliczniej (jeśli tak można napisać w odniesieniu do pojedynczych przypadków) trafiają się w kodeksach gmin miejskich.

## Główne zasady postępowania

Rozkład odpowiedzi na pytanie o stosunek radnych do głównych zasad postępowania radnych zawarto w tabeli 32.

Tabela 32

Główne zasady postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Zasady	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Praworzędność	13	100	1	50	22	92	5	83	12	92
Bezstronność i bezinteresowność	13	100	2	100	19	79	5	83	10	77
Obiektywizm	8	62	0	0	14	58	1	17	8	62
Jawność	12	92	2	100	20	83	6	100	12	92
Uczciwość i rzetelność	9	69	1	50	15	63	4	67	10	77
Odpowiedzialność	12	92	2	100	20	83	4	67	12	92
Przywódcztwo	1	8	0	0	1	4	0	0	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Zasadę praworzędności zawierają wszystkie kodeksy etyczne radnych gmin wiejskich oraz prawie wszystkie (92%) rad gmin miejskich i powiatów. Zasada bezstronności także znajduje się we wszystkich kodeksach rad gmin wiejskich, ale znacznie rzadziej w gminach miejskich (79%) i powiatach (77%). Zasada obiektywizmu rzadziej występuje we wszystkich kodeksach, w tym najczęściej w kodeksach rad gmin wiejskich i powiatów. Zasada uczciwości i rzetelności najczęściej bywa formułowana w kodeksach rad powiatów. Ostatnią zasadę (w kolejności wyboru w całym analizowanym zbiorze kodeksów), mianowicie odpowiedzialności, najczęściej wymieniają kodeksy rad gmin wiejskich i powiatów. Można więc powiedzieć, że analizowane zasady zawierają głównie kodeksy rad gmin wiejskich oraz powiatów.

## Szczegółowe zasady postępowania radnych

Rozkład odpowiedzi na pytanie o stosunek radnych do szczegółowych zasad postępowania znajduje się w tabeli 33.

Tabela 33

Szczegółowe zasady postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu terytorialnego

Zasady	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Niejawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści	11	85	1	50	14	58	2	33	7	54
Reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych	0	0	0	0	3	13	0	0	0	0
Udzielanie prawdziwych i dokładnych informacji	3	23	0	0	0	0	0	0	0	0
Niezawisłość	7	54	1	50	3	13	0	0	1	8

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Zasadę nieujawniania informacji poufnych i niewykorzystywania ich dla własnych korzyści zawierają przede wszystkim kodeksy radnych gmin wiejskich. W tych samych kodeksach najczęściej widnieje także zasada niezawisłości. Z kolei reguła nakazująca reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych sformułowana jest wyłącznie w kodeksach radnych gmin miejskich.

## Szczegółowe zasady odpowiedzialności

Rozkład odpowiedzi na pytania o szczegółowe zasady odpowiedzialności zawiera tabela 34.

Tabela 34

### Szczegółowe zasady odpowiedzialności radnych Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Zasady	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 14 [%]
Przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej	10	77	1	50	18	75	1	17	10	77
Kierowanie się racjami merytorycznymi	1	8	2	100	5	21	4	67	1	8
Umiejętność podejmowania trudnych decyzji	7	54	1	50	8	33	0	0	6	46

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Najmocniej przestrzeganie dyscypliny budżetowej podkreślane jest w kodeksach rad powiatów, a w najmniejszym stopniu — gmin miejskich. Oczekiwania dotyczące umiejętności podejmowania trudnych decyzji w porównywalnym stopniu obecne jest w kodeksach radnych gmin wiejskich i rad powiatowych. Na kierowanie się racjami merytorycznymi największą uwagę zwracają kodeksy miast na prawach powiatu. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że w kodeksach etycznych rad powiatów najsilniej rozbudowane są szczegółowe zasady odpowiedzialności.



## Cechy etykietalne postępowania radnych

Rozkład odpowiedzi na pytanie o cechy etykietalne postępowania radnych zestawiono w tabeli 35.

Tabela 35

Cechy etykietalne postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Cechy	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 14 [%]
Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami	8	62	0	0	14	58	2	33	12	92
Godne zachowanie podczas pełnienia funkcji radnego	10	77	1	50	18	75	5	83	11	85
Nakaz zdobywania zaufania	2	15	0	0	4	16	0	0	2	13

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Cechy etykietalne najczęściej występują w kodeksach etycznych radnych powiatów.

## Zakazy postępowania kierowane do radnych

Rozkład odpowiedzi na pytanie o zakazy postępowania kierowane do radnych znajduje się w tabeli 36.

Tabela 36

Zakazy postępowania kierowane do radnych  
Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu

Zakazy	Gmina wiejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina miejska		Miasto na prawach powiatu		Powiat	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 2 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 6 [%]	liczba	N = 13 [%]
Czerpanie korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji	9	69	2	100	21	88	6	100	10	77
Działanie w interesie prywatnym osób lub grupy osób	12	92	2	100	18	75	3	50	9	69
Zaniechanie działań (w sytuacji, gdy działania należy podjąć)	2	15	0	0	2	8	0	0	0	0
Kierowanie się złą wolą	1	8	0	0	1	4	0	0	0	0
Podejmowanie działań wiążących się z konfliktem interesu	11	85	1	50	18	75	3	50	9	69
Angażowanie się w działania zagrażające dobru ogółu	2	15	0	0	3	13	0	0	1	8
Upowszechnianie nieprawdziwych informacji	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0
Ujawnianie informacji poufnych	9	69	2	100	14	58	2	33	8	62
Korupcja	7	54	1	50	12	50	4	67	7	54
Wykorzystywanie funkcji do szkody innym	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Zasada zakazująca czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji formułowana bywa przede wszystkim w kodeksach radnych miast na prawach

powiatu (we wszystkich ich kodeksach) oraz gmin miejskich (niemal we wszystkich). Z kolei zakaz działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób figuruje w prawie wszystkich kodeksach radnych gmin wiejskich, a wyraźnie rzadziej — w kodeksach miast na prawach powiatu. Podobnie jest z zakazem podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu. Widnieje on w prawie wszystkich kodeksach gmin wiejskich i zdecydowanie rzadziej — w kodeksach miast na prawach powiatu. Zakaz korupcji występuje mniej więcej równomiernie, w nieco więcej niż połowie analizowanych dokumentów. Pozostałe zakazy znajdują się w nielicznych kodeksach. Zakazu angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu nie ma w kodeksach rad gmin miejsko-wiejskich oraz miast na prawach powiatu. Zakaz kierowania się złą wolą występuje (jednostkowo) w kodeksach gmin wiejskich oraz miejskich. Zakazy (pojedyncze) upowszechniania nieprawdziwych informacji oraz wykorzystywania funkcji do szkoderstwa innym są formułowane tylko w kodeksach gmin wiejskich.

### **Dominujące cechy (indeksy) w kodeksach etycznych radnych, które wyróżniono ze względu na rodzaj jednostki samorządu terytorialnego**

W analizowanych kodeksach etycznych radnych można wyróżnić kilka dominujących grup cech (indeksów). Są to odnotowane w kolejności częstotliwości występowania danych cech powyżej średniej wartości — indeks antykorupcyjny (63,79% kodeksów), indeks autorytaryzmu (37,93% kodeksów), indeks demokratycznego etosu (24,13% kodeksów), indeks paternalizmu (18,06% kodeksów) i na końcu indeks kontroli społecznej (10,3% kodeksów). Interesujące jest to, czy w kodeksach etycznych radnych, które są zróżnicowane według jednostek samorządu terytorialnego, występuje podobna hierarchia cech? Odpowiedź na to pytanie jest bardzo utrudniona, ponieważ liczby kodeksów przyjętych przez rady różnych jednostek samorządu terytorialnego, które udało się przeanalizować, są nieliczne, a ponadto zróżnicowane. Z tego powodu bierzemy pod uwagę tylko te liczniejsze zbiory, mianowicie: z gmin wiejskich (13 kodeksów), miejskich (24 kodeksy) oraz z powiatów (13 kodeksów). Do tego uzyskane rezultaty traktujemy jako próbę zasygnalizowania problemu, a nie — budowania jakichś bardziej rozbudowanych generalizacji.

**Indeks antykorupcyjny.** W analizowanych dokumentach wyróżniliśmy 10 cech występujących w kodeksach<sup>1</sup>, które mają antykorupcyjny charakter. Za

---

<sup>1</sup> Charakterystyka wymienianych dalej indeksów znajduje w drugiej części *Podsumowania*.

kodeksy zasługujące na wyróżnienie uznajemy te, które osiągają średnią cech bądź ją przekraczają, to znaczy 6 i więcej.

**Indeks autorytaryzmu.** W kodeksach etycznych radnych wyróżniliśmy 9 cech o charakterze autorytarnym. Za autorytarne uznaliśmy te kodeksy, które osiągają średnią i wartość powyżej średniej wyróżnionych cech, w tym przypadku 6 i więcej.

**Indeks demokratycznego etosu.** W analizowanych kodeksach wyróżniliśmy 20 cech występujących w badanych dokumentach. Za zasługujące na wyróżnienie uznajemy te, które osiągają średnią cech bądź ją przekraczają. W tym przypadku oznacza to 11 i więcej cech.

**Indeks paternalizmu.** W kodeksach etycznych radnych wyróżniliśmy 7 takich cech. Za zasługujące na wyróżnienie uznajemy te kodeksy, które osiągają średnią lub przekraczają średnią liczbę wyróżnionych cech, w tym przypadku oznacza to 5 i więcej cech.

**Indeks kontroli społecznej.** W analizowanych dokumentach wyróżniliśmy 6 cech, które mogą być uznane za narzędzia budujące mechanizm kontroli społecznej radnych. Jako znaczące traktujemy te kodeksy, które mają średnią bądź przekraczają średnią poszukiwanej cechy, to znaczy 4 i więcej.

W tabeli 37. znajduje się informacja, w jakim odsetku kodeksy danego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego osiągają wartość średnią poszukiwanej cechy bądź ją przekraczają.

Tabela 37

Rozkład cech indeksów antykorupcyjnego, autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu, kontroli społecznej w kodeksach jednostek samorządu

Typ indeksu	Gmina wiejska		Gmina miejska		Powiaty	
	liczba	N = 13 [%]	liczba	N = 24 [%]	liczba	N = 13 [%]
Indeks antykorupcyjny	11	84,61	15	62,50	8	61,53
Indeks autorytaryzmu	7	53,84	9	37,50	5	38,46
Indeks etosu demokracji	3	23,07	6	25,00	5	38,46
Indeks paternalizmu	2	15,38	3	12,50	5	38,46
Indeks kontroli społecznej	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Rozkład obecności wskaźników (indeksów) branych pod uwagę jest bardzo interesujący i chociaż liczba kodeksów nie pozwala na znaczące generalizacje, to w niektórych przypadkach różnica między kodeksami stworzonymi przez radnych różnych jednostek samorządu terytorialnego jest na tyle duża, że można ją uznać za ważną. We wszystkich jednostkach samorządu cechy składające się na indeks antykorupcyjny są na pierwszym miejscu. Najwięcej jednak

jest ich w kodeksach gmin wiejskich, bo aż w 84,61%. W kodeksach radnych gmin miejskich i powiatów odsetek ten jest porównywalny, lecz znacznie mniejszy niż w gminach wiejskich. Na drugim miejscu w branych pod uwagę kodeksach jednostek samorządu terytorialnego lokują się wskaźniki autorytaryzmu. Lecz znów w gminach wiejskich jest ich znacznie więcej niż w pozostałych, przy czym w gminach miejskich i w powiatach ich odsetek jest porównywalny. Indeks etosu demokracji w gminach wiejskich i miejskich ma wartość podobną i znajduje się na trzecim miejscu. Inaczej jest w kodeksach etycznych radnych powiatów, gdzie odsetek kodeksów z wyższym niż średni wskaźnik etosu demokracji łącznie z indeksami autorytaryzmu i paternalizmu ma identyczny odsetek (po 38,46%). Niestety, liczba kodeksów jest bardzo mała. Takie same uwagi można poczynić w odniesieniu do kolejnego wskaźnika, paternalizmu. Jeśli chodzi o wskaźnik kontroli społecznej, to w żadnym kodeksie wyróżnionym ze względu na jednostkę samorządu nie ma takiego, którego wartość przewyższałaby średnią szukanych cech.

Trudno powiedzieć, jakie są przyczyny takiego zróżnicowania. Być może wiąże się to z wielkością gminy, ze sposobem wyboru władz wykonawczych i w efekcie z nieco innymi uprawnieniami radnych. W kodeksach radnych gmin wiejskich wyraźnie dominują indeksy antykorupcyjne i autorytarne, a mniejszy niż w pozostałych samorządach jest wskaźnik etosu demokracji. Czy dominacja wskaźnika antykorupcyjnego wynika z obserwacji rzeczywistych zjawisk łatwiejszych do zaobserwowania w mniejszych gminach, czy wynika z większych obaw? Podobne pytania można zadać w odniesieniu do ponadprzeciętnej reprezentacji wskaźnika autorytaryzmu i najmniejszej obecności indeksu etosu demokracji. Być może ponadprzeciętna wartość indeksu etosu demokracji w kodeksach etycznych radnych powiatu wynika ze słabszej pozycji starosty powiatu, jako że tego wybierają radni, a nie w powszechnych wyborach, jak to się dzieje w gminach wiejskich i miejskich.

## Aneks II

### Zróżnicowanie kodeksów etycznych radnych według ich statusu prawnego

Kodeksy etyczne radnych mają zróżnicowany status prawny. Wiąże się to z dyskusjami dotyczącymi możliwości przyjmowania takich dokumentów w formie uchwał przez rady jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór prawny nad samorządami (województwie, sądy administracyjne) nieraz podaje w wątpliwość takie uchwały, niektórzy wojewodowie i sądy administracyjne zdecydowanie kwestionują przyjmowanie kodeksów etycznych, część podważa niektóre sformułowania. Z tego powodu część rad „przyjmuje” kodeksy w innej formie niż uchwała. Najczęściej bywa to forma stanowiska, deklaracji radnych w czasie sesji lub po jej zakończeniu, wspólne posiedzenie wszystkich komisji, a nawet indywidualne podpisywanie przedyskutowanego wcześniej dokumentu. Niektóre kodeksy zawierają informacje o sposobie przyjęcia, w większości jednak ich nie ma. Korespondując z radami, które przyjęły kodeksy, próbowaliśmy pozyskać informacje o formie przyjęcia dokumentu. Niestety, tylko nieliczne zareagowały. Wobec tego w zbiorze analizowanych dokumentów mamy trzy grupy kodeksów etycznych: przyjęte w formie uchwały, w formie stanowiska/deklaracji oraz takie, gdzie brak takiej informacji.

Sądzymy, że ze względu na zastrzeżenia nadzoru prawnego status prawny kodeksu etycznego radnych może mieć znaczenie. Przypuszczamy, że kodeksy etyczne przyjęte w formie stanowiska/deklaracji (a nie uchwały) mogą mieć treści kwestionowane przez nadzór prawny, w szczególności mogą zawierać sformułowania nakładające na radnych różne obowiązki nieobecne w prawie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Przedstawiamy zatem dane, które mogą dać odpowiedź na postawione pytanie. W komentarzu uwzględnimy (w zasadzie) tylko te kodeksy, których status prawny jest znany.

## Zakres stosowalności kodeksu

Rozkład wypowiedzi kodeksów etycznych radnych na pytanie o zakres jego stosowalności, które zostały podzielone według ich statusu prawnego, przedstawia tabela 38.

Tabela 38

**Zakres stosowalności kodeksu**  
**Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów**

Rodzaje kodeksów	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Rozszerzony (dotyczy całości życia)	15	83	13	65	16	80
Ograniczony (dotyczy bycia radnym)	1	6	5	25	3	15
Trudny do identyfikacji	2	11	2	10	1	5
Razem	18	100	20	100	20	100

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Odnośnie do kodeksów etycznych radnych, które przyjęto w formie uchwały, ich twórcy mają większe oczekiwania wobec radnych niż w przypadku kodeksów przyjętych w formie stanowiska/deklaracji. Owe oczekiwania dotyczą całokształtu życia (pracy, życia codziennego), a nie tylko bycia radnym. Odsetek wyboru tego stanowiska jest także większy niż średnia (75,9%) we wszystkich analizowanych kodeksach.

## Zadania kodeksu

Rozkład wypowiedzi na pytanie o jego zadania, podzielonych według ich statusu prawnego, przedstawia tabela 39.

Tabela 39

**Zadania kodeksu**  
**Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów**

Zadania kodeksu	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Określanie standardów postępowania radnych	16	89	13	65	15	75
Informowanie obywateli o obecnych w nim zasadach	5	28	7	35	6	30
Regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami	2	11	4	20	2	10

Źródło: Badanie własne, N = 58.

W kodeksach etycznych przyjętych w formie uchwały wśród zadań zdecydowanie dominuje sformułowanie, że ma on określać standardy postępowania radnych. W tej grupie odsetek takich sformułowań jest również znacznie większy niż w całości analizowanych dokumentów (76%). Natomiast oczekiwania, które można zinterpretować jako nastawione w większym stopniu na otoczenie („Zadaniem kodeksu jest informowanie obywateli o obecnych w nim zasadach” oraz „Zadaniem kodeksu jest regulowanie stosunków między radnymi a wyborcami”) częściej występują w kodeksach przyjętych w formie stanowiska/deklaracji.



## Narzędzia realizacji kodeksu

Rozkład sformułowań zawartych w kodeksach etycznych radnych na pytanie o narzędzia (sposób) realizacji kodeksu, podzielonych według ich statusu prawnego, przedstawia tabela 40.

Tabela 40

Narzędzia realizacji kodeksu  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Narzędzie realizacji	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Upowszechnienie informacji o kodeksie należące do przewodniczącego rady	7	39	4	20	11	55
Upowszechnienie informacji o kodeksie należące do radnych	2	11	9	45	10	50
Nakaz przestrzegania kodeksu	13	72	10	50	16	80
Podpisanie zobowiązania przestrzegania kodeksu przez radnego	1	6	2	10	2	10
Zobowiązanie radnych do składania sprawozdań z aktywności	2	11	3	15	3	15
Powołanie komisji etycznej	4	22	1	5	1	5
Określenie sposobu egzekwowania postanowień kodeksu	4	22	3	15	3	15
Nakaz podnoszenia kwalifikacji, szkoleń (innych niż etyczne)	7	39	7	35	10	50
Prowadzenie szkoleń etycznych	0	0	0	0	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Odpowiedzi na pytanie o sposób realizacji (upowszechniania) kodeksu są (z wyjątkami) bardzo rozproszone, dlatego trudno formułować bardziej wiążące opinie. W kilku przypadkach okazało się to możliwe. W kodeksach przyjętych w formie stanowiska/deklaracji obowiązek upowszechniania kodeksu w większym stopniu przypisuje się radnym (powyżej średniej z całości — 36% analizowanych dokumentów). Natomiast nakaz przestrzegania kodeksu zawierają znacznie częściej kodeksy mające status uchwały niż stanowiska/deklaracji. Spośród częściej wybieranych reguł warto jeszcze wspomnieć o nakazie podnosze-

nia kwalifikacji (innych niż etyczne). Odsetek wyborów w obu typach kodeksów jest podobny, choć w kodeksach przyjętych w formie uchwały nieco wyższy. Odsetki te są mniejsze niż w całości analizowanych kodeksów.

## Postawa wobec państwa

Rozkład wypowiedzi dotyczących postawy radnych wobec państwa, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 41.

Tabela 41

Postawa wobec państwa  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Treść zalecenia/deklaracji	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Zasada podziału władz	10	56	7	35	13	65
Powołanie się na demokrację	1	6	1	5	1	5
Uwzględnianie różnych interesów (państwa, wspólnoty samorządowej, indywidualnego interesu obywateli)	7	39	6	30	9	45
Przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego	10	56	17	85	15	75

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Aprobata zasady podziału władz, uwzględniania różnych interesów częściej jest obecna w kodeksach etycznych radnych przyjętych w formie uchwały. Natomiast aprobata istniejącego porządku prawnego jest typowa dla kodeksów etycznych przyjętych w formie stanowiska/deklaracji.

## Postawa wobec wspólnoty samorządowej

Rozkład wypowiedzi dotyczących postawy radnych wobec wspólnoty samorządowej, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 42.

Tabela 42

Postawa wobec wspólnoty samorządowej  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Cechy postawy	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Dbłość o interes publiczny	13	72	12	60	17	85
Pierwszeństwo interesu publicznego przed interesem osobistym	9	50	10	50	13	65
Pierwszeństwo odpowiedzialności przed całą wspólnotą samorządową	6	33	4	20	5	25

Źródło: Badanie własne, N = 58.

W kodeksach etycznych przyjętych w formie uchwały częściej niż w kodeksach przyjętych w formie stanowiska/deklaracji figurują zasady dbałości o interes publiczny oraz pierwszeństwa odpowiedzialności przed całą wspólnotą. W obu wersjach kodeksów częstotliwość wyboru wszystkich trzech zasad jest jednak mniejsza niż średnia w zbiorze analizowanych dokumentów. Częstotliwość wyboru tych zasad jest większa w tych kodeksach, których statusu prawnego nie udało się nam ustalić.

## Postawa wobec mieszkańców

Rozkład wypowiedzi ujawniających postawę radnych wobec mieszkańców, a podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 43.

Tabela 43

Postawa wobec mieszkańców  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Polecenia dotyczące odnoszenia się do mieszkańców	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Nakaz uwzględniania oczekiwań wyborców	4	22	4	20	3	15
Domaganie się tylko informowania wyborców	4	22	3	15	4	20
Nakaz kontaktu z wyborcami: spotkania, przyjmowanie skarg	12	67	12	60	14	70
Kontakt z mediami	8	44	7	35	7	35

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Najbardziej charakterystyczną cechą analizowanych kodeksów etycznych (których status prawny znamy) jest rozproszenie wyborów. Tylko nakaz kontaktu z wyborcami oraz reguły dotyczące kontaktu z mediami mają większe reprezentacje. W obu przypadkach w kodeksach etycznych przyjętych w formie uchwały zasady te są częściej wskazywane, a ponadto lokują się nieco powyżej średniej w całości zbioru analizowanych dokumentów. Pozostałe dwie zasady, w tym nakaz uwzględniania oczekiwań wyborców, są bardzo rzadko wybierane.

## Stosunek do instytucji tworzonych przez radnych

Rozkład sformułowań w kodeksach etycznych ujawniających stosunek radnych do instytucji tworzonych przez radnych, które podzielono według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 44.

Tabela 44

### Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Treść relacji	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Nakaz troski o dobre imię rady	12	67	11	55	12	60
Nakaz przestrzegania kompetencji organów gminy/powiatu	10	56	8	40	9	45
Reguły dotyczące relacji z instytucjami politycznymi desygnującymi radnych (partie, komitety wyborcze)	2	11	1	5	0	0
Zasady prowadzenia kampanii wyborczych	0	0	1	5	0	0
Wzmianka o klubach radnych	0	0	1	5	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Nakazy troski o dobre imię rady oraz przestrzegania kompetencji organów gminy/powiatu są relatywnie częściej wybierane w kodeksach przyjętych w formie uchwały niż w kodeksach przyjętych w formie stanowiska/deklaracji. Dzieje się tak częściej również w odniesieniu do średniej obecnej w całości analizowanego zbioru kodeksów.

## Postawa wobec pracowników samorządowych

Rozkład wypowiedzi ujawniających postawę radnych wobec pracowników samorządowych, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 45.

Tabela 45

Postawa wobec pracowników samorządowych  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Zalecenia dotyczące odnoszenia się do pracowników samorządowych	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Zasady kontaktu z pracownikami samorządowymi	3	17	2	10	0	0
Nakaz szacunku dla pracowników samorządowych	2	11	1	5	1	5
Nakaz uznawania uprawnień i prerogatyw urzędników publicznych/samorządowych	1	6	2	10	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Kodeksy etyczne radnych w tak nikłym stopniu zauważają pracowników samorządowych, tak niewiele poświęcają im uwagi, że trudno cokolwiek powiedzieć o ewentualnych preferencjach w kodeksach mających inne statusy prawne.

## Główne zasady postępowania radnych

Rozkład wypowiedzi ujawniających główne zasady postępowania radnych, które podzielono według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 46.

Tabela 46

Główne zasady postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Zasady	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Praworządność	15	83	18	90	20	100
Bezstronność i bezinteresowność	14	78	16	80	19	95
Obiektywizm	8	44	10	50	13	65
Jawność	17	94	17	85	18	90
Uczciwość i rzetelność	12	67	14	70	13	65
Odpowiedzialność	14	78	18	90	18	90

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Kodeksy etyczne przyjmowane w formie stanowiska/deklaracji częściej niż te w formie uchwały wybierają następujące główne zasady postępowania radnych: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywizm, uczciwość i rzetelność, a także odpowiedzialność. Tylko jawność częściej figuruje w kodeksach mających status uchwały. Jedynie zasada odpowiedzialności, dominująca w kodeksach posiadających status stanowiska/deklaracji, jest częstsza niż średnia w całości zbioru.

## Szczegółowe zasady postępowania radnych

Rozkład szczegółowych zasad postępowania radnych, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 47.

Tabela 47

Szczegółowe zasady postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Zasady	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Niejawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści	10	56	11	55	14	70
Reagowanie na przejawy nieuczciwości w rozwiązywaniu problemów społecznych	0	0	2	10	1	5
Udzielanie prawdziwych i dokładnych informacji	1	6	1	5	1	5
Niezawisłość	4	22	2	10	6	30

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Tylko dwie zasady: ujawnianie informacji poufnych i niewykorzystywanie ich dla własnych korzyści oraz niezawisłość wymieniane są w kodeksach częściej, dlatego można porównywać częstotliwość ich występowania w kodeksach mających odmienny status prawny. Niejawnianie informacji poufnych osiąga jednak taką samą częstotliwość w kodeksach o statusie uchwał i w stanowiskach/deklaracjach. Natomiast zasada niezawisłości najczęściej występuje w kodeksach o nieznanym statusie prawnym.



## Cechy etykietalne postępowania radnych

Rozkład wypowiedzi ujawniających cechy etykietalne postępowania radnych, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 48.

Tabela 48

Cechy etykietalne postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Cechy	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami	10	56	12	60	14	70
Godne zachowanie w trakcie pełnienia funkcji radnego	16	89	13	65	16	80
Umiejętność zdobywania zaufania	2	11	3	15	2	10

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Nakaz uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami bywa zamieszczany nieco częściej w kodeksach mających status stanowiska/deklaracji, lecz nieco rzadziej niż w całości analizowanego zbioru. Natomiast oczekiwanie godnego zachowania podczas pełnienia funkcji radnego odnotowują kodeksy mające status uchwały. Umiejętność zdobywania zaufania zauważana jest za rzadko, aby coś wiążącego stwierdzić.

## Szczegółowe zasady odpowiedzialności radnych

Rozkład wypowiedzi dotyczących szczegółowych zasad odpowiedzialności radnych, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 49.

Tabela 49

Szczegółowe zasady odpowiedzialności radnych  
Rozkład wypowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Zasada	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej	10	56	13	65	17	85
Kierowanie się racjami merytorycznymi	7	39	4	20	2	10
Umiejętność podejmowania trudnych decyzji	5	28	6	30	11	55
Umiejętność negocjacji, zawierania kompromisu (to znaczy uzgadniania różnych stanowisk)	0	0	0	0	0	0
Przywództwo	0	0	1	5	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

W kodeksach etycznych mających status stanowiska/deklaracji częściej obecne są nakazy przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej oraz wykazywania się umiejętnością podejmowania trudnych decyzji. Natomiast nakaz kierowania się racjami merytorycznymi częściej występuje w kodeksach o statusie uchwały. Oczekiwanie od radnych przywództwa wyrażono tylko raz, w kodeksie stanowiska/deklaracji. Umiejętność negocjacji, ważna dla polityków kierujących się demokratycznym etosem, nie została ujęta w żadnym kodeksie etycznym radnych.

## Zdefiniowanie statusu (roli) radnego

Rozkład sformułowań dotyczących sposobu zdefiniowania statusu (roli) radnego w społeczeństwie, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 50.

Tabela 50

Zdefiniowanie statusu (roli) radnego  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Status	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Przedstawiciel władzy lokalnej	2	11	3	15	6	30
Reprezentant społeczeństwa	1	6	4	20	2	10
Osoba odpowiedzialna przed społecznością lokalną	9	50	7	35	12	60

Źródło: Badanie własne, N = 58.

W większości zasady definiujące rolę radnego są tak nieliczne i zbyt rozproszone, aby można było formułować bardziej konkretne wnioski. Najczęstsza deklaracja stwierdzająca, że radni są odpowiedzialni przed społecznością lokalną, formułowana jest częściej w kodeksach przyjętych w formie uchwały. W razie zredukowania dwóch zasad ukazujących służebną rolę radnych wobec społeczeństwa („reprezentuje społeczeństwo”; „jest odpowiedzialny przed społecznością lokalną”) nieco częściej tak właśnie zdefiniowaną rolę zamieszcza się w kodeksach stanowiskach/deklaracjach (w 11 kodeksach, w drugiej grupie — w 10).

## Zakazy dotyczące postępowania radnych

Rozkład wypowiedzi przedstawiających zakazy postępowania radnych, podzielonych według statusu prawnego kodeksów, przedstawia tabela 51.

Tabela 51

Zakazy dotyczące postępowania radnych  
Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów

Zakazy	Uchwała		Stanowisko, deklaracja		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji	17	94	13	65	18	90
Działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób	13	72	16	80	15	75
Zaniechania działań (w sytuacji, gdy działania należy podjąć)	0	0	1	5	3	15
Kierowania się złą wolą	0	0	1	5	1	5
Podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu	10	56	14	70	18	90
Angażowania się w działania zagrażające dobru ogółu	1	6	2	10	3	15
Upowszechniania nieprawdliwych informacji	0	0	1	5	0	0
Ujawniania informacji poufnych	11	61	11	55	13	65
Korupcji	12	67	8	40	11	55
Wykorzystywania funkcji do szkodenia innym	0	0	1	5	0	0

Źródło: Badanie własne, N = 58.

Na 10 zakazów o bardzo zróżnicowanej częstotliwości w kodeksach etycznych aż 8 dominuje w kodeksach stanowiskach/deklaracjach, a tylko 3 — w kodeksach uchwałach. Jeśli jednak wziąć pod uwagę tylko te zakazy, które są obecne w co najmniej połowie kodeksów (są to zakazy: czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji; działania w interesie prywatnym osób lub grupy osób; podejmowania działań wiążących się z konfliktem interesu; ujawniania informacji poufnych; korupcji), to te zakazy dominują w kodeksach uchwałach. Najczęściej w kodeksach uchwałach zamieszcza się zakaz czerpania korzyści osobistych z racji pełnionej funkcji (niemal we wszystkich kodeksach), następnie zakaz korupcji i zakaz ujawniania informacji poufnych.

## Dominujące cechy (indeksy) w kodeksach etycznych radnych wyróżnione ze względu na status prawny kodeksu

W całości analizowanych kodeksów etycznych radnych można wyróżnić kilka dominujących grup cech (indeksów). Są to w kolejności częstotliwości występowania danych cech powyżej średniej wartości: indeks antykorupcyjny (63,79% kodeksów), indeks autorytaryzmu (37,93% kodeksów), indeks demokratycznego etosu (24,13% kodeksów), indeks paternalizmu (18,06% kodeksów) i na końcu indeks kontroli społecznej (10,3% kodeksów). Interesujące jest to, czy w kodeksach etycznych radnych, zróżnicowanych według statusu prawnego kodeksów, zaznacza się zróżnicowanie treści pozwalające na odróżnienie kodeksów przyjętych w formie uchwały, stanowiska (deklaracji)? Można przypuszczać, jak już wspomniano, że takie różnice powinny się ujawnić. Może się to wiązać z decyzjami sądów administracyjnych niepozwalających na ingerowanie rad w mandat radnego. W analizowanych kodeksach etycznych radnych znajduje się 18 kodeksów przyjętych w formie uchwały, 20 w formie przyjęcia stanowiska, deklaracji w innej formie niż uchwała, a w odniesieniu do 20 kodeksów nie udało nam się uzyskać informacji, w jaki sposób zostały przyjęte. W dalszej części omówimy przede wszystkim dwie pierwsze grupy kodeksów.

**Indeks antykorupcyjny.** W analizowanych dokumentach wyróżniliśmy 10 cech występujących w kodeksach<sup>1</sup>, które mają antykorupcyjny charakter. Za kodeksy zasługujące na wyróżnienie uznajemy te, które mają średnią i powyżej średniej takich cech, to znaczy 6 i więcej.

**Indeks autorytaryzmu.** W kodeksach etycznych radnych wyróżniliśmy 9 cech o charakterze autorytarnym. Za autorytarne uznaliśmy te kodeksy, które mają średnią i powyżej średniej wyróżnionych cech, w tym przypadku 6 i więcej.

**Indeks demokratycznego etosu.** W analizowanych kodeksach wyróżniliśmy 20 cech, jakie wykazują badane dokumenty. Za zasługujące na wyróżnienie uznajemy te, które osiągają średnią i powyżej średniej badanych cech, a więc 11 i więcej cech.

**Indeks paternalizmu.** W kodeksach etycznych radnych wyróżniliśmy 7 takich cech. Jako zasługujące na wyróżnienie traktujemy takie kodeksy, które mają średnią i powyżej średniej liczby wyróżnionych cech, w tym przypadku oznacza to 5 i więcej cech.

**Indeks kontroli społecznej.** W analizowanych dokumentach wyróżniliśmy 6 cech, które mogą być uznane za narzędzia budujące mechanizm kontroli społecznej radnych. Za znaczące uznajemy te kodeksy, które osiągają średnią i powyżej średniej poszukiwanych cech, to znaczy 4 i więcej.

---

<sup>1</sup> Charakterystyka wymienianych dalej indeksów znajduje się w drugiej części *Podsumowania*.

W tabeli 52 znajduje się informacja, w jakim odsetku kodeksów o określonym statusie występuje średnia i powyżej średniej poszukiwanych cech.

Tabela 52

**Rozkład cech indeksów antykorupcyjnego, autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu, kontroli społecznej w kodeksach wyróżnionych ze względu na ich status**

Typ indeksu	Kodeks przyjęty w formie uchwały		Kodeks przyjęty w formie deklaracji		Brak informacji	
	liczba	N = 18 [%]	liczba	N = 20 [%]	liczba	N = 20 [%]
Indeks antykorupcyjny	9	50,00	11	55,00	17	85,00
Indeks autorytaryzmu	6	33,33	5	25,00	11	55,00
Indeks etosu demokracji	5	27,70	4	20,00	5	25,00
Indeks paternalizmu	3	16,66	3	15,00	5	25,00
Indeks kontroli społecznej	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Źródło: Badania własne, N = 58.

W obu rodzajach kodeksów, zarówno przyjętych w formie uchwały, jak i w inny sposób, kolejność cech przypisywanych badanym indeksom jest taka sama. Najwięcej kodeksów ma cechy antykorupcyjne, następnie autorytarne, etosu demokracji, paternalizmu. Między rodzajami kodeksów zaznaczają się jednak różnice. W kodeksach przyjętych w innej formie niż w postaci uchwały (stanowiska, deklaracji) nieco wyższą wartość osiąga wskaźnik antykorupcyjny, a niższą: autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu. Niemniej jednak przy tej liczbie kodeksów trudno powiedzieć, czy rzeczywiście zachodzą różnice między kodeksami przyjętymi w formie uchwały i w inny sposób. Najbardziej odstają kodeksy, o których nie wiemy, w jaki sposób zostały przyjęte. Wskaźniki antykorupcyjny i autorytarny są znacząco wyższe niż w pozostałych.



## Literatura

- ARYSTOTELES: *Etyka wielka*. Tłum. W. WRÓBLEWSKI. W: ARYSTOTELES: *Dzieła wszystkie*. T. 5. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1996.
- ARYSTOTELES: *Polityka*. Tłum. L. PIOTROWICZ. W: ARYSTOTELES: *Dzieła wszystkie*. T. 6. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001.
- BABBIE E.: *Podstawy badań społecznych*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008.
- CHMIELEWSKI A.: *Czym jest polityka? Carl Schmitt i jego krytyka*. W: *Indywidualizm. Wspólnotowość. Polityka*. Red. M.N. JAKUBOWSKI, A. SZAHAJ, K. ARBISZEWSKI. Toruń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2002, s. 281—315.
- CICERO M.T.: *O państwie*. W: *Pisma filozoficzne*. T. 2. Tłum. W. KORNIATOWSKI. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1960.
- CZAKON T.: *Etyka i polityka. Między moralizatorstwem a nihilizmem*. W: *Etyka i polityka*. Red. D. PROBUCKA. Kraków, Oficyna Wydawnicza Impuls, 2005, s. 93—97.
- CZEŻOWSKI T.: *W sprawie deontologii pracownika naukowego*. „Etyka” 1967, nr 2, 1967, s. 111—121.
- Dwanaście przykazań polityka*. „Życie Warszawy” z 13.06.2005. <http://www.zw.com.pl/artukul/120684.html>; zob. też <https://wiadomosci.wp.pl/kodeks-dobrego-polityka-6037785993007745a> [dostęp: 12.01.2019].
- DYLUS A.: *Moralność krańcowa w działalności politycznej*. W: *Etyka i polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, T. MOŁDAWA, K. WOJTASZCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 153—164.
- DZIEMIDOK B.: *Dylematy etyczne polityków*. W: *Etyka i polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, T. MOŁDAWA, K. WOJTASZCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 32—42.
- Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_etyka-p.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf) [dostęp: 2.06.2018].



„Etyka” 1994, nr 27.

*Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy.* Red. W. GASPARIKI, J. DIETL. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001.

*Etyka w życiu publicznym. Podsumowanie pierwszego raportu komisji Nolana w sprawie etyki w życiu publicznym.* Tłum. A. POL. Warszawa [b.w.] 1996. s. 1—2. <http://biurosejm.gov.pl/uzup/mid-202.pdf> [dostęp: 2.01.2019].

FRANKFORT-NACHMIAS Ch., NACHMIAS D.: *Metody badawcze w naukach społecznych.* Poznań, Wydawnictwo Zys i S-ka, 2001.

FRITZHAND M.: *Moralność a polityka.* W: IDEM: *Etyka. Pisma wybrane.* Wrocław—Warszawa—Kraków, Zakład narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1990, s. 528—542.

GALICKI J.: *Charakterystyka prawna mandatu radnego.* Białystok, Uniwersytet w Białymstoku, 2014. Rozprawa doktorska. [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3126/1/Jaroslav%20Galicki\\_Charakterystyka%20prawna%20mandatu%20radnego.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3126/1/Jaroslav%20Galicki_Charakterystyka%20prawna%20mandatu%20radnego.pdf) [dostęp 21.02.2019].

GASPARIKI W.: *Kodeksy etyczne: ich struktura i treść.* „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2002, vol. 5, s. 227—239.

GASPARIKI W., LEWICKA-STRZAŁECKA A., ROK B., SZULCZEWSKI G.: *Rola i znaczenie programów i kodeksów etycznych.* W: *Etyka biznesu w zastosowaniach praktycznych. Inicjatywy, programy, kodeksy.* Red. W. GASPARIKI, A. LEWICKA-STRZAŁECKA, B. ROK, G. SZULCZEWSKI. Warszawa, Przedstawicielstwo Organizacji Narodów Zjednoczonych w Polsce, 2002, s. 23—53.

HAIDT J.: *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?* Sopot, Smak Słowa, 2014.

HALLOWELL J.H.: *Moralne podstawy demokracji.* Tłum. J. MARCINKOWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993.

HARTMAN J.: *Kodeks Etyczny Polityka.* <https://hartman.blog.polityka.pl/2013/06/30/kodeks-etyczny-polityka/> [dostęp: 20.01.2019].

HAUSNER J.: *Samorządność terytorialna w Polsce. Problemy ustrojowe, operacyjne, legislacyjne i kulturowe.* „Zdanie” 2013, 3—4 (158—159), s. 34—39.

HOŁÓWKA J.: *Etyka w działaniu.* Warszawa, Prószyński i S-ka, 2001.

JAKUBOWSKA U.: *O naturze preferencji politycznych. Perspektywa psychologiczna.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2018.

JASKIERNIA J.: *Etyka parlamentarzysty.* W: *Etyka i polityka.* Red. E.M. MARCINIAK, T. MOŁDAWA, K. WOJTASZCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 66—78.

KANT I.: *Uzasadnienie metafizyki moralności.* Tłum. M. WARTENBERG. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984.

KLIMCZAK B.: *Etyka gospodarcza.* Wrocław, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, 1999.

- Kodeksy etyczne w Polsce*. Wybór i wstęp G. SOŁTYSIAK. Warszawa, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2006.
- KONSTAŃCZAK S.: *Odkryć sens życia w swej pracy. Wokół problemów etyki zawodowej*. Słupsk, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, 2000.
- KORAB-KARPOWICZ J.W.: *Historia filozofii politycznej. Od Tukidydesa do Locke'a*. Kęty, Wydawnictwo Marek Derewiecki, 2010.
- KOWALCZYK S.: *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*. Lublin, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Nauk Społecznych, 1994.
- KRĄPIEC M.A.: *Ludzka wolność i jej granice*. Warszawa, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 1997.
- KRĄPIEC M.A.: *O ludzką politykę*. Katowice, Wydawnictwo Tolek, 1993.
- KROCYŃSKI P.: Projekt kodeksu polityka zamieszczony na blogu. <http://www.kodeks-politetyczny.pl/pl/projekt-kodeksu-politetycznego/> [dostęp:12.01.2019].
- KUDRYCKA B.: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORKUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000, s. 18—30.
- KUSIAK P.: *Postpolityka. W poszukiwaniu istoty zjawiska*. „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2011, rocznik 3. Gdynia, Akademia Marynarki Wojennej, 2011, s. 158—160.
- LAKOFF G.: *Moralna polityka. Jak myślą liberałowie i konserwatyści*. Warszawa, Wydawnictwo Aletheia, 2017.
- LAZARI-PAWŁOWSKA I.: *Etyki zawodowe jako role społeczne*. W: EADEM: *Etyka. Pisma wybrane*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1992, s. 84—91.
- LAZARI-PAWŁOWSKA I.: *Problemy etyki sytuacyjnej*. W: EADEM: *Etyka. Pisma wybrane*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1992, s. 42—58.
- LEGUTKO R.: *Etyka instytucji publicznych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORKUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000, s. 11—17.
- LEWICKA-STRZAŁECKA A.: *Dlaczego zawiódł program etyczny Enronu?*. W: *Etyka biznesu „Po Enronie”*. Red. J. SÓJKA. Poznań, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, 2005, s. 63—82.
- LEWICKA-STRZAŁECKA A.: *Etyczne standardy firm i pracowników*. Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii, 1999.
- ŁAGOWSKI B.: *Etyka polityczna w warunkach konfliktu*. W: *Etyka w polityce. Debata naukowców, polityków, dziennikarzy i społeczników zorganizowana przez: Konsulat Generalny Stanów Zjednoczonych w Krakowie oraz Uniwersytet Jagielloński*. Red. G. SKĄPSKA przy współpracy P. BIEŃKI i K. GADOWSKIEJ. Kraków, Universitas, 1997, s. 35—40.
- MACHIAVELLI N.: *Księżę. Rozważania*. Tłum. W. RZYMOWSKI. Warszawa, Unia Wydawnicza „Verum”, 2005.

- MAJCHEREK J.A.: *Demokracja, przygodność, relatywizm*. Warszawa, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, 2007.
- MAJCHEREK J.A.: *Hipertrofia moralności jako zagrożenie dla demokracji*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. naukowa J. MILUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 113–122.
- MARKIEWICZ B.: *Co to znaczy być politykiem zawodowym?*. W: *Etyka i polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, T. MOŁDAWA, K. WOJTASZCZYK. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001, s. 23–31.
- MATYJEK S.: *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 47, s. 53–54.
- MERTON R.K.: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Tłum. E. MORAWSKA, J. WERTENSTEIN-ŻUŁAWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1982.
- MICHALIK M.: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu*. Warszawa, Fundacja Innowacja Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, 2003.
- MOCEK S.: *Moralne podstawy życia politycznego*. Warszawa, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 1997.
- MODZELEWSKI E.: *Etyka a polityka*. Warszawa, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 2006.
- MOUFFE Ch.: *Polityka i polityczność*. „Krytyka Polityczna” 2007, nr 11/12, s. 150–163.
- MUSZYŃSKI S.: *Kodeksy etyki radnych*. „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”. <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kodeksy-etyki-radnych/> [dostęp: 23.01.2019].
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, J. HAUSNER z Zespołem, 2013. [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf) [dostęp: 2.06.2018].
- O nieufności i zaufaniu*. Komunikat z badań nr 35/2018. CBOS. Warszawa, marzec 2018. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_035\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF) [dostęp: 9.05.2018].
- OSSOWSKA M.: *Ethos rycerski i jego odmiany*. Warszawa, PWN, 1973.
- PACZOS S.: *Idealizm i realizm polityczny — dwa typy moralności politycznej*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 67–76.
- PAJĄK-PATKOWSKA B.: *„Dobra” wolność vs „zła” równość? Rola wartości w systemie demokratycznym*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 67–76.
- PAWLUKIEWICZ M.: *Orientacja na moralność i orientacja na sprawność u osób aktywnych politycznie*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 233–250.
- POPPER K.R.: *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*. T. 1. Tłum. A. CHMIELEWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993.
- PORĘBSKI C.: *Czy etyka się opłaca? Zagadnienia etyki biznesu*. Kraków, Znak, 1997.

- Prestiż zawodów*. Komunikat z badań BS/164/2013. CBOS. Warszawa, listopad 2013. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_164\\_13.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF) [dostęp: 4.05.2018].
- PROMIĘNSKA H.: *O obszarach koniecznej zgodności i dopuszczalnej kolizji zasad moralnych oraz działań politycznych*. W: *Etyka a życie publiczne. Materiały VII Jagiellońskiego Sympozjum Etycznego, Kraków, 7–8 czerwca 1966*. Red. J. PAWLICA. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 1997, s. 109–120.
- RIKLIN A.: *Niccolò Machiavellego nauka o rządzeniu*. Tłum. H. OLSZEWSKI. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2000.
- RYBAK M.: *Etyka menedżera — społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
- SKARŻYŃSKA K.: *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.
- Słownik etyczny*. Red. S. JEDYNAK. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 1990.
- SOWIŃSKI S.: *Przywództwo polityczne jako odpowiedzialność. Kilka uwag w perspektywie etyczno-politycznej*. W: *Przywództwo — etyka — polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2018, s. 51–53.
- Społeczne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej*. Komunikat z badań nr 34/2016, CBOS. Warszawa, marzec 2016. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_034\\_16.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_034_16.PDF) [dostęp: 4.05.2018].
- Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORCUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP oraz Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000, s. 75–77. [www.federacja.krakow.pl/publikacje/pdf/2000-12-31-standardy-etyczne-radnych-i-pracownikow-samorzadowych.pdf](http://www.federacja.krakow.pl/publikacje/pdf/2000-12-31-standardy-etyczne-radnych-i-pracownikow-samorzadowych.pdf) [dostęp: 5.02.2019].
- SUŁEK M., ŚWINIARSKI J.: *Etyka jako filozofia dobrego działania zawodowego*. Warszawa, Bellona, 2001.
- SZACKA B.: *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa, Oficyna Naukowa, 2003.
- SZCZĘPAŃSKI J.: *Czynniki kształtujące zawód i strukturę zawodową*. W: *Socjologia zawodów*. Red. A. SARAPATA. Warszawa, Książka i Wiedza, 1965, s. 11–22.
- SZCZUPACZYŃSKI J.: *Etyczne dylematy przywództwa*. W: *Przywództwo, etyka, polityka*. Red. E.M. MARCINIAK, J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2018, s. 30–48.
- SZEWczyk KAZIMIERZ: *Wychować człowieka mądrego. Zarys etyki nauczycielskiej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
- SZLACHTA B.: *Etyka polityczna*. W: J. BARTYZEL, B. SZLACHTA, A. WIELOMSKI: *Encyklopedia polityczna*. T. 1: *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*. Radom, Polwen Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, 2007, s. 71–75.
- SZOSTAK N.: *Akcja społeczna Przejrzysta Polska*. <https://slideplayer.pl/slide/433017/> [dostęp: 26.01.2019].
- SZTUMSKI J.: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1995.

- SZUTTA N.: *Status współczesnej etyki cnót*. „Diametros” 2004, nr 1 (wrzesień 2004), s. 70—84.
- SZYSZKOWSKA M.: *Wprowadzenie*. W: *Polityka a moralność*. Red. M. SZYSZKOWSKA, T. KOZŁOWSKI. Warszawa, Liber, 2001, s. 9—10.
- ŚCIBOR-RYLSKI M.: *Standardowe sposoby tworzenia wskaźników zmiennych*. W: *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*. Red. S. BEDYŃSKA, A. BRZEZICKA. Warszawa, Academica Wydawnictwo SWPS, 2007, s. 115—133.
- ŚLIPKO T.: *Zarys etyki ogólnej*. Kraków, Wydawnictwo Apostolstwa Modlitwy, 1974.
- TUKIDYDES: *Wojna peloponeska*. Z języka greckiego przełożył, przedmowę i przypisami opatrzył K. KUMANIECKI. Warszawa, Czytelnik, 1988.
- Uchwała NR LXIX/585/01 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 stycznia 2001 r. [https://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=4491](https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=4491) [dostęp: 5.02.2019].
- WEBER M.: *Polityka jako zawód i powołanie*. Tłum. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, 1998.
- WILKANOWICZ S.: *Dekalog demokracji. Po chrześcijańsku rozumianej*. „Znak” 1992, nr 4, s. 17—25.
- WIŚNIEWSKI R.: *Za i przeciw kodyfikacjom etycznym firm*. „Diametros”, 2005, nr 6, s. 135—139. <https://www.diametros.iphils.uj.edu.pl/diametros/article/view/172/147> [dostęp: 26.01.2019].
- WITWICKA K.: *Prawa i obowiązki radnego*. Gazeta Prawna.pl. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/962697,prawa-i-obowiazki-radnych.html>; Portal dla radnych Wspólnota, *Prawa i obowiązki radnego*. <http://www.wspolnota.org.pl/portal-dla-radnych/prawa-i-obowiazki-radnego/> [dostęp: 21.01.2019].
- Zasady prowadzenia działalności gospodarczej. (Caux Roundtable Principles for Business)*. Tłum. J. FILEK. „Znak” 1998, nr 2 (513).
- ZOLL A.: *Polityka a normy moralne*. W: *Cnoty polityczne — dawniej i obecnie. Moralne źródła polityki*. Red. R. PIEKARSKI. Gdańsk, Gdańskie Towarzystwo Naukowe, 1997, s. 135.

## Lista przeanalizowanych kodeksów etycznych radnych\*

*Kodeks etyczny radnego Rady Miejskiej w Jarocinie [001]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Bukowiec [002]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy w Chodzieży [003]*  
*Kodeks etyki radnego powiatu poznańskiego [004]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Trzebiatowie [005]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Głinojecku [006]*  
*Kodeks etyczny radnego w Grudziądzu [007]*  
*Kodeks etyczny radnego Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim [008]*  
*Kodeks etyczny radnego powiatu grodziskiego [009]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Sierpc [010]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Powiatu Drawskiego [011]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Mielcu [012]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach [013]*  
*Kodeks etyczny radnego Rady Miejskiej w Bukowni [014]*  
*Kodeks etyczny radnego Gminy i Miasta Dobczyce [015]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Gołcza [016]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej Legnicy [017]*  
*Kodeks etyczny radnych Powiatu w Gołdapi [018]*  
*Kodeks etyki radnych Rady Miejskiej w Kozuchowie [019]*  
*Kodeks etyki radnego Rady Gminy w Łagowie [020]*  
*Kodeks etyki radnego Rady Miejskiej w Brzesku [021]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Sadki [022]*

---

\* Numery w nawiasach [ ] oznaczają kodeksy, które zostały poddane analizie. Numer kodeksu podany w raporcie jest zgodny z numerem podanym na liście.

W wykazie brakuje kodeksów o numerach 033, 042, 052. Jest to efekt błędu powstałego w trakcie nadawania numerów w zbiorze 58 kodeksów.

- Zasady etyki radnego Miasta Szczecina [023]*  
*Kodeks etyczny radnego Rady Miejskiej w Lublińcu [024]*  
*Kodeks etyczny-moralny radnego Miasta i Gminy Łądek-Zdrój [025]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Pieniężno [026]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Kwilicz [027]*  
*Kodeks etyki radnego samorządu powiatu średzkiego [028]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim [029]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Wąbrzeźno [030]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady powiatu w Bielsku Podlaskim [031]*  
*Kodeks etyki radnego powiatu jaworskiego [032]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Strzegomiu [034]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Czarnków [035]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Ustka [036]*  
*Kodeks etyki radnych powiatu kluczborskiego [037]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Kluczborku [038]*  
*Kodeks etyczny radnego Gminy Kobylanka [039]*  
*Kodeks etyki radnych Miasta Zgierza [040]*  
*Kodeks etyki radnego i członka zarządu Powiatu Kwidzyn [041]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Torunia [043]*  
*Kodeks etyki radnych Rady Gminy Banie [044]*  
*Kodeks etyki radnych powiatu tarnogórskiego [045]*  
*Kodeks etyki radnych powiatu przasnyskiego [046]*  
*Kodeks etyki radnego powiatu radomskiego [047]*  
*Kodeks etyki radnych Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego [048]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu [049]*  
*Kodeks etyczny radnego Gminy Brwinów [050]*  
*Kodeks etyki radnych Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim [051]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Łobzie [053]*  
*Kodeks etyki radnego powiatu zielonogórskiego [054]*  
*Kodeks etyczny radnych Miasta Milanówek [055]*  
*Kodeks etyki radnego Miasta Płocka [056]*  
*Kodeks etyki radnych Miasta Częstochowy [057]*  
*Kodeks etyki radnych Gminy Raciechowice [058]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Koronowie [059]*  
*Kodeks etyczny radnego Gminy Kętrzyn [060]*  
*Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Chełmiec [061]*

## Wykaz tabel

- Tabela 1. Struktura i nazwy części składowych analizowanych kodeksów etycznych (s. 95)
- Tabela 2. Zakres stosowalności kodeksu (s. 104)
- Tabela 3. Zadania kodeksu (s. 108)
- Tabela 4. Narzędzia realizacji kodeksu etycznego (s. 112)
- Tabela 5. Postawa radnych wobec państwa (s. 122)
- Tabela 6. Postawa wobec wspólnoty samorządowej (s. 124)
- Tabela 7. Postawa wobec mieszkańców (s. 126)
- Tabela 8. Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni (s. 129)
- Tabela 9. Postawa wobec pracowników samorządowych (s. 133)
- Tabela 10. Zdefiniowanie statusu (roli) radnego (s. 136)
- Tabela 11. Główne zasady postępowania radnych (s. 140)
- Tabela 12. Szczegółowe składniki odpowiedzialności (s. 144)
- Tabela 13. Szczegółowe zasady postępowania (s. 149)
- Tabela 14. Cechy etykietalne (wizerunkowe) postępowania (s. 151)
- Tabela 15. Zakazy dotyczące postępowania radnych (s. 154)
- Tabela 16. Indeks demokratycznego etosu (s. 172)
- Tabela 17. Indeks paternalizmu (s. 173)
- Tabela 18. Indeks autorytaryzmu (s. 175)
- Tabela 19. Indeks antykorupcyjny (s. 176)
- Tabela 20. Indeks kontroli społecznej (s. 177)
- Tabela 21. Zestawienie wskaźników demokratycznego etosu, paternalizmu, autorytaryzmu, pakietu antykorupcyjnego (w procentach) (s. 178)
- Tabela 22. Wyróżnione indeksy (równe średniej i powyżej średniej) w analizowanych kodeksach etycznych radnych (s. 179)
- Tabela 23. Zakres stosowalności kodeksów. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 186)



- Tabela 24. Zadania kodeksu. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 187)
- Tabela 25. Narzędzia realizacji kodeksów. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 188)
- Tabela 26. Zdefiniowanie statusu (roli) radnego. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 189)
- Tabela 27. Postawa radnych wobec państwa. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 190)
- Tabela 28. Postawa radnych wobec wspólnoty samorządowej. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 191)
- Tabela 29. Postawa radnych wobec mieszkańców. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 192)
- Tabela 30. Stosunek do instytucji, które tworzą, współtworzą radni. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 193)
- Tabela 31. Postawa radnych wobec pracowników samorządowych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 194)
- Tabela 32. Główne zasady postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 195)
- Tabela 33. Szczegółowe zasady postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 196)
- Tabela 34. Szczegółowe zasady odpowiedzialności radnych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 197)
- Tabela 35. Cechy etykietalne postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 198)
- Tabela 36. Zakazy postępowania kierowane do radnych. Rozkład odpowiedzi według typów jednostek samorządu (s. 199)
- Tabela 37. Rozkład cech indeksów antykorupcyjnego, autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu, kontroli społecznej w kodeksach jednostek samorządu (s. 201)
- Tabela 38. Zakres stosowalności kodeksu. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 204)
- Tabela 39. Zadania kodeksu. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 205)
- Tabela 40. Narzędzia realizacji kodeksu. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 206)
- Tabela 41. Postawa wobec państwa. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 207)
- Tabela 42. Postawa wobec wspólnoty samorządowej. Rozkład według statusu prawnego kodeksów (s. 208)
- Tabela 43. Postawa wobec mieszkańców. Rozkład według statusu prawnego kodeksów (s. 209)

- 
- Tabela 44. Stosunek do instytucji, które tworzoną, współtworzą radni. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 210)
- Tabela 45. Postawa wobec pracowników samorządowych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 211)
- Tabela 46. Główne zasady postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 212)
- Tabela 47. Szczegółowe zasady postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 213)
- Tabela 48. Cechy etykietalne postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 214)
- Tabela 49. Szczegółowe zasady odpowiedzialności radnych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 215)
- Tabela 50. Zdefiniowanie statusu (roli) radnego. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 216)
- Tabela 51. Zakazy dotyczące postępowania radnych. Rozkład odpowiedzi według statusu prawnego kodeksów (s. 217)
- Tabela 52. Rozkład cech indeksów antykorupcyjnego, autorytaryzmu, etosu demokracji, paternalizmu, kontroli społecznej w kodeksach wyróżnionych ze względu na ich status (s. 219)



## Indeks osobowy

- Arystoteles 33, 49, 50—51, 221
- Babbie Earl 10, 221
- Chmielewski Adam 51, 79, 221, 224
- Cicero Markus Tullius 52, 221
- Czakon Tomasz 49, 221
- Czeżowski Tadeusz 32, 221
- Dylus Aniela 62—63, 221
- Dziemidok Bohdan 60—61, 221
- Filek Janina 12, 41, 80, 140, 162, 221, 226
- Frankfort-Nachmias Chava 10, 222
- Fritzhand Marek 47—48, 222
- Galicki Jarosław 83, 84, 222
- Gasparski Wojciech 40, 41, 43, 222
- Haidt Jonathan 67, 68, 222
- Hallowell John H. 57, 222
- Hartman Jan 82, 222
- Hausner Jerzy 12, 77—78, 130, 222, 224
- Hołówka Jacek 48, 222
- Jakubowska Urszula 67, 70, 222
- Jaskiernia Jerzy 61, 222
- Kant Immanuel 31, 34, 222
- Klimczak Bożena 40, 222
- Konstańczak Stefan 22, 28, 37, 49, 79, 81, 223
- Korab-Karpowicz Julian W. 53, 223
- Kornatowski Wiktor 52, 221
- Kowalczyk Stanisław 49, 223
- Krąpiec Mieczysław A. 49, 223
- Kroczyński Przemysław 82, 223
- Kudrycka Barbara 66, 223
- Kusiak Paweł 79, 223
- Lakoff George 67, 68—70, 223
- Lazari-Pawłowska Ija 23—25, 40, 223
- Legutko Ryszard 12, 65—66, 223
- Lewicka-Strzałecka Anna 40, 44, 222, 223
- Łagowski Bronisław 62, 63—64, 223
- Machiavelli Niccolò 49, 52, 53—54, 62, 64, 223
- Majcherek Janusz A. 49, 62, 64—65, 224
- Markiewicz Barbara 59—60, 224
- Matyjek Sebastian 83, 84—85, 224
- Merton Robert K. 10, 224
- Michalik Mieczysław 20—22, 28, 29, 32, 36, 224
- Mocek Stanisław 56—57, 224
- Modzelewski Edward 57, 58, 224
- Mouffe Chantal 79, 224
- Muszyński Sergiusz 85—86, 224
- Nachmias David 10, 222

- Ossowska Maria 10, 224
- Paczos Sebastian 58, 224
- Pająk-Patkowska Beata 60, 224
- Pawlukiewicz Mariusz 12, 60, 224
- Popper Karl R. 51, 224
- Porębski Czesław 40, 224
- Promieńska Halina 61—62, 225
- Riklin Alois 52, 54, 225
- Rok Bolesław 40, 222
- Rybak Mirosława 40, 225
- Skarżyńska Krystyna 12, 67, 171, 225
- Sowiński Sławomir 47, 225
- Sulek Mirosław 33—34, 225
- Szacka Barbara 24, 225
- Szczepański Jan 20, 225
- Szczupaczyński Jerzy 47, 163, 225
- Szewczyk Kazimierz 35, 225
- Szlachta Bogdan 48—49, 52, 225
- Szostak Nikodem 85, 225
- Sztumski Janusz 10, 225
- Szulczewski Grzegorz 40, 222
- Szutta Natasza 32, 226
- Szyszkowska Maria 49, 226
- Ścibor-Rylski Michał 14, 226
- Ślipko Tadeusz 35, 226
- Świniarski Janusz 33—34, 225
- Tukidydes 52, 53, 223
- Weber Max 12, 49, 54—56, 58, 59, 63, 64, 226
- Wilkanowicz Stefan 57, 226
- Wiśniewski Ryszard 39, 226
- Witwicka Katarzyna 84, 226
- Zoll Andrzej 57, 58, 226

Tomasz Czakon, Danuta Ślęczek-Czakon

## **Ethos of politicians in codes of ethics for councillors**

### Summary

Politics and politicians are harshly evaluated. One of the politicians' answers to the accusations and social expectations of following the most important moral principles is adopting ethical codes, in which they declare their good intentions, specify the standards of conduct and commit themselves to comply with them. Ethical codes are adopted by politicians in many countries. The situation is similar in Poland, where parliamentarians, as well as councillors of many different local government units have their own codes. The authors' subject of interest are ethical codes of councillors. This is because there are a lot of them and thanks to that it allows the authors to assess the dominant ethos among politicians. That notion is defined as the set of values and norms considered to be binding in politics. The authors assume that there are many similarities between councillors (of various levels of government) and members of parliament (councillors become parliamentarians, parliamentarians become councillors, both councillors and parliamentarians are members of the same political parties or local political organizations), thus by analysing the ethical codes of councillors, the ethos of politicians can be reconstructed.

The authors analysed 58 codes from various local government levels from all over Poland (different regions of country). The analysis of the content of the codes was based on the assumption that the ethos of politicians create not only the virtues of politicians, but also the nature of the institutions in which they act, relations with the environment and — especially — with voters. This was also the basis for establishing research questions and hypotheses: some of them concern the formal side of the codes (do they meet the requirements of constructing codes?), however, the majority refers to the declared values and principles that make up the ethos of councillor-politicians. One of the hypotheses assumed that in the codes of ethics for councillors, who are operating in a democratic state, a politician-democrat ethos should be revealed. Analysis of the content of codes of ethics for councillors led to the conclusion that the democratic ethos is poorly outlined in them, whereas corruption prevention and autocratic attitude prevail. Democratic values are present only in 1/3 of the analysed codes. The ethos of politicians, implicit in the ethical codes, is a chaotic and inconsistent collection of various values, principles and attitudes.



## **Ethos der Politiker in ethischen Kodexen der Ratsmitglieder**

### Zusammenfassung

Politik und Politiker werden schlecht beurteilt. Auf die die Beachtung von wichtigsten moralischen Prinzipien betreffenden Vorwürfe und Erwartungen antworten Politiker meistens mit Verabschiedung neuer ethischer Kodexe, in denen sie ihre guten Absichten erklären, die Vorgehensweise näherbestimmen und sich zu deren Befolgung verpflichten. Ethische Kodexe werden schon von Politikern in mehreren Ländern verabschiedet. Genauso ist es in Polen, wo über ihren Kodex nicht nur Parlamentarier, sondern auch Ratsmitglieder verschiedener Einheiten der territorialen Selbstverwaltung verfügen. In vorliegender Abhandlung befassen sich ihre Verfasser mit ethischen Kodexen der Ratsmitglieder, deren große Anzahl ermöglicht, das von den meisten Politikern anerkannte Ethos, d.i. eine Sammlung von den im Politikbereich geltenden Werten und Normen zu definieren. Die Verfasser haben angenommen, dass zwischen den Ratsmitgliedern verschiedener Ebenen der Selbstverwaltung und den Politikern-Parlamentariern zahlreiche Beziehungen bestehen (Ratsmitglieder werden Abgeordnete, Abgeordnete werden Ratsmitglieder und gehören denselben politischen Parteien oder lokalen politischen Organisationen an), so dass man den ethischen Kodexen zufolge das Ethos der Politiker im allgemeinen rekonstruieren kann.

Die Verfasser untersuchten 58 Kodexe von verschiedenen Einheiten der territorialen Selbstverwaltung in ganz Polen. Ihre Analyse beruhte auf der Annahme, dass Ethos der Politiker nicht nur Tugenden der Politiker, sondern auch den Charakter der von ihnen vertretenen Institutionen, deren Beziehungen zu Mitmenschen und insbesondere zu ihren Wählern umfasst. Auf der Grundlage wurden Fragen und Forschungshypothesen formuliert: einige von ihnen betreffen formale Seite der Kodexe (ob diese den bei der Erstellung der Kodexe gestellten Erfordernissen genügen), die meisten aber beziehen sich auf die von den Ratsmitgliedern-Politikern erklärten ethischen Werte und Prinzipien. Eine der Hypothesen lautete, dass ethischer Kodex der in einem demokratischen Staat agierenden Ratsmitglieder das Ethos eines Politikers-Demokraten offenbaren sollte. Aus der Analyse des Inhalts von ethischen Kodexen der Ratsmitglieder geht hervor, dass demokratisches Ethos darin nur sehr schlecht zum Vorschein kommt, es dominiert dagegen das Problem der Verhinderung von Korruption und autokratische Einstellung. Demokratische Werte werden lediglich in einem Drittel der Kodexe berücksichtigt, manchmal erscheinen dort auch paternalistische Einstellungen. Das in ethischen Kodexen der Ratsmitglieder offenbarte Ethos ist eine chaotische und inkohärente Sammlung von verschiedenen Werten, Prinzipien und Einstellungen.







Redaktor Małgorzata Poglódek  
Projektant okładki Magdalena Pache  
Redaktor techniczny Barbara Arenhövel  
Korektor Adriana Szaforz  
Łamanie Grażyna Szewczyk

Copyright © 2019 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISBN 978-83-226-3773-9**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-3774-6**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 15,0. Ark. wyd. 15,5. Papier  
Sora Matt Arte 1.1 100 g Cena 49,90 zł (w tym VAT)

Druk i oprawa: Volumina.pl Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin



Polityka i politycy są źle oceniani. Jedną z odpowiedzi polityków na stawiane im zarzuty i społeczne oczekiwania przestrzegania najważniejszych zasad moralnych jest przyjmowanie kodeksów etycznych, w których deklarują swoje dobre intencje, precyzują standardy postępowania i zobowiązują się do ich przestrzegania.

Przedmiotem zainteresowania autorów są kodeksy etyczne radnych, ponieważ pozwalają ustalić dominujący wśród polityków etos (zespół wartości i norm uznawanych za obowiązujący w polityce). Analizie poddano 58 kodeksów z różnych jednostek samorządu terytorialnego z całej Polski. Jedną z hipotez zakładała, że w kodeksach etycznych radnych działających w demokratycznym państwie powinien się ujawnić etos polityka demokracji.

Analiza treści kodeksów etycznych radnych doprowadziła do wniosku, że kodeksy etyczne radnych są niespójnym zbiorem różnych wartości, zasad i postaw, a etos demokratyczny jest w nich słabo zarysowany. Dominuje w nich problem zapobiegania korupcji i postawa autokratyczna oraz paternalistyczna wobec wyborców, dlatego nie spełniają one oczekiwań obywateli wobec polityków pełniących tak odpowiedzialne role w państwie.

Książka adresowana jest do wszystkich zainteresowanych przestrzeganiem fundamentalnych zasad moralnych w sferze politycznej, szczególnie polityków na szczeblu samorządowym.

**Danuta Ślęczek-Czakon**, dr hab. nauk humanistycznych, prof. UŚ, pracuje w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe: etyka, bioetyka, etyka stosowana. Najważniejsze publikacje: *Poglądy etyczne Marii Ossowskiej* (Mysłowice 2002); *Problem wartości i jakości życia w sporach bioetycznych* (Katowice 2004); *Współczesna filozofia społeczna w Polsce. Wybrane problemy* (red. T. Czakon, D. Ślęczek-Czakon; Katowice 2014).

ORCID: 0000-0001-6231-3449, e-mail: danuta.slecze-czakon@us.edu.pl

**Tomasz Czakon**, dr hab. nauk humanistycznych, prof. UŚ, pracuje w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe: filozofia społeczna i filozofia polityki, etyka społeczna, w szczególności dekonstrukcja kodeksów etycznych. Najważniejsze prace: *Wolność i dobro. Problem wolności w katolickiej filozofii społecznej w Polsce po 1989 roku* (Katowice 2005); *Między paternalizmem a restrykcyjnością. Prawa pracownicze w kodeksach etycznych firm* (Toruń 2013).

ORCID: 0000-0001-5697-3651, e-mail: tomasz.czakon@us.edu.pl

ISSN 0208-6336      Więcej o książce  
Cena 49,90 zł (w tym VAT)  
ISBN 978-83-226-3773-9



9 788322 637739

