



Program Rozwoju Instytucjonalnego



# ETYCZNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zeszyty ćwiczeniowe

Wiesława Borczyk  
Janina Filek  
Sławomir Kmak  
Marek Wójcik



# **ETYCZNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Zeszyty ćwiczeniowe**

**Wiesława Borczyk**

**Janina Filek**

**Sławomir Kmak**

**Marek Wójcik**

**Kraków, 2004**

Zeszyty ćwiczeniowe zostały przygotowane w ramach projektu „Program Rozwoju Instytucjonalnego” (PRI), realizowanego przez Konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie

Wydawca

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Akademii Ekonomicznej w Krakowie  
ul. Szewska 20/3, 30-009 Kraków  
tel. (12) 421 76 68, fax. (12) 422 69 19  
e-mail: msap@ae.krakow.pl  
www.msap.ae.krakow.pl

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji  
ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa

© Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
Akademii Ekonomicznej w Krakowie;  
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Opracowanie graficzne

Janusz Banaszewski

Redakcja językowa i korekta

Anna Szczepanik  
Halina Baszak Jaroń

Druk

Gryf s.c.  
ul. Dukatów 29, 31-431 Kraków

ISBN 83-89410-25-7

# SPIS TREŚCI

<b>PRZEDMOWA</b>	<b>5</b>
<b>WSTĘP</b>	<b>7</b>
<b>STUDIA PRZYPADKÓW</b>	<b>15</b>
Studium przypadku nr 1	17
Studium przypadku nr 2	21
Studium przypadku nr 3	25
Studium przypadku nr 4	29
Studium przypadku nr 5	33
Studium przypadku nr 6	37
Studium przypadku nr 7	41
Studium przypadku nr 8	45
Studium przypadku nr 9	49
Studium przypadku nr 10	53
<b>PYTANIA KONTROLNE: TESTY SAMOOCENY</b>	<b>57</b>
Pytania kontrolne dla wójtów, burmistrzów, prezydentów miast	59
Pytania kontrolne dla starostów	63
Pytania kontrolne dla marszałków województw	67

Szanowni Państwo,

Z przyjemnością prezentuję Państwu **Zeszyty ćwiczeniowe – Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego**, stanowiące uzupełnienie poradnika pt. „Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego”, przygotowane w ramach pilotażowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), który ma na celu podniesienie efektywności i jakości zarządzania w jednostkach administracji samorządowej i urzędach wojewódzkich. Program ten – obok ogólnopolskiego Programu Szkoleniowego – jest wkładem MSWiA w realizację rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) współfinansowanego ze środków Banku Światowego.

Kwestii szkód i zagrożeń dla naszej demokracji, jakie niesie zjawisko korupcji nie muszę szeroko omawiać. W ciągu ostatnich dwóch lat parlament i rząd przyjął szereg regulacji prawnych, które znacznie ograniczają przestrzeń występowania zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej. Proces doskonalenia prawa w tym zakresie będzie kontynuowany. Jednocześnie potrzebne są działania ze strony kadry zarządzającej jednostek samorządu terytorialnego, które będą sprzyjały zarówno tworzeniu infrastruktury etycznej w każdym urzędzie, jak i budowaniu świadomości etycznej wśród pracowników samorządowych i radnych. Osiągnięciu tak zdefiniowanego celu powinny służyć m.in. szkolenia z etyki, w tym szkolenia wewnętrzne w każdym urzędzie. Prezentowane zeszyty ćwiczeniowe, przygotowane przez grono autorów współpracujących z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, stanowią materiał, który będzie pomocny w samodzielnym organizowaniu tego typu szkoleń.

Studia przypadków zamieszczone w zeszytach, ilustrujące możliwe sytuacje konfliktu interesów lub inne zjawiska naganne etycznie, napisano z myślą, aby skłonić czytelników do szerszej refleksji nad mechanizmami tych zjawisk. Zaprezentowane przykłady mają także służyć przedstawieniu możliwych rozwiązań instytucjonalnych, które pomogą urzędnikom i radnym rozwiązywać problemy tego typu w sposób etyczny i zgodny z interesem publicznym, zaś w przyszłości – uniknąć podobnych sytuacji. Ważna jest świadomość, że niepożądane sytuacje mają miejsce i należy się przed nimi zabezpieczać, wprowadzając regulacje wewnętrzne i budując świadomość etyczną w samorządzie.

Autorzy zeszytów – w większości aktywni samorządowcy – zamieścili w ostatniej części pytania kontrolne przedstawione w formie testu samooceny, które umożliwią wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, a także starostom i marszałkom województw dokonanie samodzielnej oceny stanu i funkcjonowania swojego urzędu w kontekście zagadnień etyki zawodowej, w następujących obszarach:

- A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami.
- B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu.
- C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe.
- D. Kontrola wewnętrzna w urzędzie.
- E. Gospodarka finansowa.

Przeprowadzenie tego prostego testu umożliwi zidentyfikowanie obszarów ryzyka, a uzyskane wyniki będzie można wykorzystać w działaniach na rzecz eliminacji potencjalnych zagrożeń. Wyrażam nadzieję, że uznają Państwo te materiały za użyteczne w pracy dla dobra swoich społeczności lokalnych i regionalnych.

Z poważaniem,  
Jerzy Mazurek  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych



## WSTĘP

Zeszyty ćwiczeniowe, które oddajemy w Państwa ręce są materiałem pomocniczym, przygotowanym przez Zespół autorów specjalnie na potrzeby warsztatów z zakresu etyki zawodowej dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Warsztaty te organizowane są przez MSWiA w ramach realizacji *Strategii antykorupcyjnej*, przyjętej przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 17 września 2002 roku. Zeszyty tworzą, wraz ze specjalnie przygotowanym filmem oraz poradnikiem pt. *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, dopełniającą się całość. Oczywiście wymienione opracowania mogą być wykorzystywane również osobno, jednakże ich przydatność wzrośnie wtedy, kiedy czytelnicy/uczestnicy warsztatów będą mieli możliwość zapoznania się z kompletem materiałów. Jedynie razem stanowią bowiem uzupełniającą się i przemyślaną całość.

W zamyśle autorów poradnik *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego* – mając teoretyczny charakter – ma służyć pracownikom jednostek samorządu zarówno jako przewodnik po trudnych teoretycznych zagadnieniach etyki zawodowej, jak i kompendium wiedzy z zakresu złożonej problematyki przepisów prawa i przegląd rozwiązań stosowanych przez administracje innych krajów. Zeszyty ćwiczeniowe natomiast, odrzucając całkowicie balast rozważań teoretycznych, mają charakter głównie praktyczny. Specjalnie dobrane studia przypadków mają zachęcić uczestników warsztatów do przemyślenia niektórych dylematów etyczno-prawnych. Przede wszystkim jednak dyskusje przeprowadzone w czasie warsztatów a dotyczące tych przypadków mają pomóc uczestnikom nabyć lub udoskonalić umiejętność rozwiązywania trudnych problemów oraz – nie mniej ważną – umiejętność sprawnego diagnozowania własnych urzędów pod kątem zagrożeń. W konsekwencji, umożliwi to również nabycie umiejętności znajdowania najwłaściwszych narzędzi pozwalających przeciwdziałać nieetycznym zachowaniom i postawom urzędniczym. Intencją wyrażoną przez MSWiA było takie przygotowanie niniejszych zeszytów ćwiczeniowych, aby stanowiły one wraz z testem samooceny<sup>1</sup> i filmem materiał do szkoleń wewnętrznych dla urzędników i radnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

## Czas na etykę!

Jak już zwróciliśmy uwagę w poradniku, etyka jest fundamentem każdego dobrze funkcjonującego społeczeństwa. Bez etyki, a dokładniej, bez jej zasad porządkujących przestrzeń społeczną, żadne społeczeństwo nie mogłoby przetrwać. Historia ludzkości pokazuje, że wszędzie tam, gdzie nie przestrzegano zasad etycznych dochodziło do upadku społeczności lokalnej, narodu czy nawet całej cywilizacji. Współcześnie jednym z najpoważniejszych objawów upadku moralnego społeczeństwa jest korupcja, dlatego też pozostaje ona w centrum uwagi wszystkich, którzy mają na względzie harmonijny rozwój społeczny.

Wyeliminowanie korupcji jest przedsięwzięciem bardzo trudnym nie tylko ze względu na złożoność tego zjawiska czy jego rozległość, ale również za sprawą dość powszechnego przekonania, że skoro korupcja zawsze była, jest i będzie, to nie war-

1. Podobny, ale bardziej rozszerzony i pogłębiony test samooceny został opracowany przez Pana Andrzeja Szeniawskiego i Panią Grażynę Prawełską-Skrzypek w roku 2002 w ramach programu „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego i jest dostępny na stronach internetowych programu: [www.batory.org.pl/korupcja](http://www.batory.org.pl/korupcja) – jako narzędzie diagnostyczne w „Modelu Przejroczystej Gminy”.

to z nią walczyć. Ponadto, panuje inne, równie powszechne przekonanie, że walka z korupcją jest tak naprawdę niemożliwa. Wartość tego przekonania jest – naszym zdaniem – taka sama, jak stwierdzenia, że skoro choroby nękały ludzkość od zarania dziejów i nadal ją nękają, to nie warto z nimi walczyć, bo walka z chorobami jest tak naprawdę niemożliwa. Historia medycyny pokazuje jednak całkiem coś przeciwnego. Z chorobami nie tylko można, ale trzeba walczyć – co zresztą człowiek czyni od setek lat – choć trudno je ostatecznie przezwyciężyć.

Naszym zdaniem na korupcję należy spojrzeć jak na chorobę, choć nie jest ona chorobą ciała, lecz raczej chorobą duszy, a ujmując rzecz bardziej socjologicznie: chorobą komunikacji społecznej. Uznając korupcję za chorobę, niektórzy przyrównują ją do raka toczącego tkankę społeczną. Nie bez powodu podczas IX Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej, która odbyła się w 1999 roku w Republice Południowej Afryki – z udziałem 1600 przedstawicieli rządów i organizacji pozarządowych ze 130 krajów – właśnie korupcję uznano za najbardziej szkodliwe dziedzictwo XX wieku.

Przyrównanie korupcji do raka wydaje się nam bardzo trafne, jeśli mamy na myśli swoistego rodzaju „nieprzewidywalność”, „podstępność”, „bezwzględność” tego zjawiska. Jednakże przy ograniczeniu się wyłącznie do tego porównania pomija się bardzo istotną cechę korupcji (może nawet najbardziej niebezpieczną), jaką jest niezwykła łatwość rozprzestrzeniania się.

Korzystając jeszcze przez chwilę z powyższej metafory należy zauważyć, że aby skutecznie walczyć z jakąkolwiek z chorób trzeba, przede wszystkim, rozpoznać jej bezpośrednie przyczyny, następnie znaleźć skuteczne lekarstwo, a na końcu opracować zasady profilaktyki, zabezpieczające zarówno przed nowymi zakażeniami, jak i umożliwiające dostrzeżenie jej pierwszych symptomów. Podobnie należy postępować z korupcją. Chociaż nie jest możliwe całkowite jej wyeliminowanie z życia społecznego, to istnieje duża szansa, że po zastosowaniu odpowiednich procedur uda się osiągnąć znaczne obniżenie poziomu tego zjawiska.

Podczas analizowania problemu korupcji nie można zapominać, że jest ona zjawiskiem powszechnym – dotyka bowiem wszystkie kraje oraz wszystkie systemy polityczne. Jednakże są kraje, gdzie jej oddziaływanie jest nieomal marginalne, jak i takie, gdzie panuje ona wszechwładnie, lub gdzie w ostatnim okresie nastąpił jej gwałtowny wzrost. Poziom korupcji oraz jej siła rozprzestrzeniania się zależą oczywiście od bardzo wielu czynników, przede wszystkim jednak od historii danego społeczeństwa oraz czynników kulturowych kształtujących daną społeczność.

Gdy mówimy o korupcji w Polsce, warto uświadomić sobie, że jedną z najbardziej istotnych jej przyczyn jest dramatyczna historia naszego kraju. Przez ostatnie dwieście lat nasz naród walcząc o przetrwanie, walczył z konieczności z każdą władzą reprezentowaną przez nieakceptowany rząd (np.: zaborców czy okupanta), a w konsekwencji walczył przeciw prawu przez tę władzę narzuconemu. Wydaje się, że ta niepisana zasada tak dalece weszła nam w krew, że nadal „walczymy” z władzą (choć już demokratycznie wybraną) oraz chcemy omijać przepisy prawa przez nią stanowionego.

Brak tradycji przestrzegania prawa został wzmocniony trudną sytuacją ekonomiczną naszego kraju. Pojawiające się różnego rodzaju „niedobory” u części obywateli, np. brak pracy, brak pieniędzy, czy – po stronie urzędów – zbyt mała liczba urzędników do obsługi zadań, mała ilość środków do usprawnienia działania urzędów czy właściwego opłacenia urzędników, są jednymi z głównych przyczyn podejmowania niezgodnych z prawem działań, mających, np. umożliwić obywatelom załatwienie sprawy lub znaczne jej przyśpieszenie, a urzędnikom zrekompensowanie ich niedoborów finansowych.



Kolejnym czynnikiem wzmagającym zjawisko korupcji w naszym kraju jest trwająca ciągle transformacja ustrojowa. Transformacja, czyli przejście od jednego systemu społeczno-gospodarczego do innego jest bardzo specyficznym okresem w funkcjonowaniu każdego społeczeństwa. Im szybsza, tym bardziej niebezpieczna dla stabilności życia społecznego. Zawieszając część ustalonych tradycją zasad postępowania oraz ustalonych zwyczajowo sposobów rozwiązywania problemów życia codziennego pozostawiła ona wielu członków społeczeństwa w sferze niejasności – co można, a czego nie można. Zanim ukształtują się nowe obowiązujące i powszechnie uznawane zasady postępowania przy rozwiązywaniu problemów życia codziennego, znaczna część naszego społeczeństwa będzie postępować z dużą dozą dowolności, której skrajną odmianą jest samowola urzędnicza.

Nie wyczerpując oczywiście pełnej listy przyczyn zjawiska korupcji w naszym kraju, należy jednak zwrócić uwagę na zbyt słabą znajomość prawa przez obywateli, zbyt małą świadomość roli etyki w życiu społecznym czy nadmierną skłonność do przedkładania interesu jednostki ponad interes społeczny.

Obok trudności związanych z ustaleniem wszystkich „polskich” przyczyn korupcji, problemem jest również powszechna nieświadomość naszego społeczeństwa dotycząca szeroko rozumianych kosztów społecznych zjawiska korupcji. Brak świadomości tej kwestii wynika z dość banalnego oraz nie pozbawionego pewnych racji rozróżnienia, jakie czynią w Polsce nieomal wszyscy, począwszy od specjalistów aż po zwykłych obywateli. Powszechnie dokonuje się podziału na korupcję: „małą” i „dużą”. „Mała” korupcja dotyczy zazwyczaj spraw lokalnych, a wymiar materialny jednostkowego działania korupcyjnego wydaje się większości mało znaczący. Natomiast bohaterami „dużej” korupcji są zazwyczaj pracownicy urzędów centralnych, a wymiar materialny jednostkowego działania korupcyjnego przerasta najczęściej kwoty, jakie jest w stanie wyobrazić sobie zwykły obywatel. „Mała” korupcja jest czasami nazywana korupcją administracyjną, polegającą na zamierzonym przez urzędnika ominięciu czy też dowolnym zinterpretowaniu przepisów w celu osiągnięcia własnej korzyści w krótszym lub dłuższym okresie czasu. „Duża” natomiast ma najczęściej charakter zawłaszczania państwa. Urzędnicy starają się wpłynąć na kształt ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych – pod kątem oczekiwań wpływowych biznesmenów lub na zamówienie partyjne, mając nadzieję, że sami także skorzystają na tym finansowo lub zrobią karierę polityczną. Przymiotniki „mała” i „duża”, choć wedle kryteriów ilościowych dobrze oddają zakres materialny działania korupcyjnego i stosunkowo dobrze współgrają z poziomem władzy – „mała” z niskim, a „duża” z wysokim – tak naprawdę mogą być bardzo mylące. „Mała” korupcja nie musi być taka mała, jeśli chodzi o ostateczną sumę strat, jakie przynosi społeczeństwu jej powszechność, zaś „duża” nie musi być aż tak duża w sensie materialnym, jak podają media, a suma strat – duża, jeśli dochodzi do niej sporadycznie. Ponadto, to właśnie „mała” korupcja jest wyjątkowo „zakaźna”. Jednakże tym, co łączy oba rodzaje korupcji, jest ich wzajemna symbioza – obie wzmacniają się wzajemnie. Żadna z nich nie może istnieć bez tej drugiej, która stanowi dla niej znakomite tło i wsparcie – bez „dużej” nie byłoby „małej”, nie byłoby bowiem takiej śmiałości ani negatywnego przykładu, a także straciłby sens powtarzany wielokrotnie argument, że *jak oni mogą, to my też*. Z kolei, bez „małej” korupcji nie byłoby „dużej”, nie byłoby bowiem społecznego przyzwolenia na jakiegokolwiek zachowania nieetyczne (czego znakomitym przykładem jest Dania). Tylko ta część obywateli, która nie ma udziału w „małej” korupcji, ma moralne prawo i siłę do rozliczenia swoich skorumpowanych przedstawicieli czy wysokich rangą urzędników.

Zaprezentowana powyżej teza o pewnej „względności” wyróżnionych przez specjalistów rodzajów korupcji w żadnym stopniu nie przeczy innej tezie, iż odpowiedzialność urzędników wyższego szczebla jest zdecydowanie większa niż urzędników szczebla niższego, zgodnie z etyczną i prawną zasadą, że odpowiedzialność wzrasta wraz z poziomem posiadanej władzy i mocy sprawczej.

Przechodząc do sposobów walki z korupcją, zacząć trzeba od tego, że uznano – i to nie tylko w naszym kraju – iż można z nią skutecznie walczyć i to na kilka sposobów. Jednym z nich jest skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych poprzez usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienie organów ścigania oraz poprzez stworzenie solidnej bazy legislacyjnej, nadającej każdemu przejawowi korupcji kryminalny charakter.

Drugim sposobem jest wdrażanie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej, czyli wprowadzenie odpowiednich procedur, aby wyeliminować zbyt dowolne działania urzędnicze. Przy czym wprowadzenie procedur miało służyć nie tylko temu, aby urzędnicy poznali ustalony sposób postępowania, ale także, aby przełożeni mogli kontrolować postępowanie swoich podwładnych i jego zgodność z wyznaczonymi procedurami.

Trzecim sposobem walki z korupcją jest systematyczne budowanie świadomości obywateli, a przede wszystkim przedstawicieli administracji, oraz promocja etycznych wzorców postępowania.

Wymienione powyżej trzy sposoby walki z korupcją zostały uwzględnione w przywołanej na wstępie *Strategii antykorupcyjnej*. Warto jednak zauważyć, że walka z korupcją w różnych krajach przybiera odmienne formy, np. różne są stosowane metody. Kraje skandynawskie preferują raczej sposób trzeci, z wyraźnie mniejszą skłonnością do ograniczania korupcji poprzez drobiazgowy zapis prawny czy szczegółową proceduralizację, podczas gdy Stany Zjednoczone odwrotnie – stawiają głównie na prawo i procedurę.

Nie podejmując w tym miejscu dyskusji dotyczącej przydatności i skuteczności zaprezentowanych powyżej sposobów walki z korupcją w realiach polskich, warto zauważyć, że u podstaw każdego ludzkiego postępowania tkwi wola czynienia tego, co właściwe i dobre, lub brak tej woli, równoważny zgodzie na czynienie zła. I choć *Strategia antykorupcyjna* wyliczając planowane działania rozpoczyna od stworzenia bazy legislacyjnej i przygotowania odpowiednich procedur, to nie zapomina także o konieczności budowania świadomości moralnej i związanej z nią edukacji moralnej, będącej podstawą właściwych wyborów.

Jednym z elementów tej edukacji musi być uświadomienie wszystkim uczestnikom życia społecznego ogromnych kosztów korupcji. Do najczęściej wymienianych należą koszty ekonomiczne. Przede wszystkim mówi się o kosztach makroekonomicznych, czyli kosztach powstających na skutek utraty przychodów państwa (z podatków, ceł, opłat), oraz z ponoszenia nadmiernych kosztów (np. „zbyt drogich zamówień publicznych”). I niezależnie od tego, czy korupcja ma charakter „małej” czy „dużej”, najbardziej cierpią na tym społeczności lokalne, bowiem brak środków w budżecie, tam właśnie odczuwany jest najdotkliwiej. Inne koszty ekonomiczne powstają na skutek ograniczenia inwestycji i zahamowania rozwoju gospodarczego. Jak podają specjaliści, im wyższy w danym kraju czy regionie wskaźnik występowania korupcji, tym niższa stopa inwestycji i wzrostu gospodarczego. W tym przypadku również najdotkliwsze straty ponoszą społeczności lokalne. W takiej sytuacji zarządzanie gminą czy miastem jest o wiele trudniejsze. Korupcja uniemożliwia rozwój. Bez rozwoju nie da się zaspokoić wszyst-

kich potrzeb. „Niedobory” zwiększają korupcję, a ona uniemożliwia dalszy rozwój, co ponownie wzmacnia skłonność do korupcji. Władze samorządowe nie walcząc z korupcją utrudniają sobie, a czasami nawet uniemożliwiają osiągnięcie sukcesu w dziedzinie rozwoju lokalnego zarówno w sensie obiektywnym, jak i w odczuciu społecznym, które przekłada się na wynik wyborczy co cztery lata. Osłabiony korupcją organizm – czy będzie to urząd czy wspólnota lokalna – działa znacznie gorzej, rodząc nieustannie nowe zagrożenia.

Korupcja wpływa także destrukcyjnie na tkankę społeczną. Wysoki wskaźnik korupcji niszczy zaufanie obywatela do instytucji życia publicznego. Nieufny obywatel, przekonany o powszechnej nieuczciwości, jest trudniejszym petentem (jest bardziej podejrzliwy, mniej sympatyczny), ale także sam zaczyna omijać lub łamać prawo (np. zaniżając wysokość podatków), zmuszając tym samym administrację lokalną do coraz większego zakresu kontroli. Ponadto, nieufny i zdesperowany obywatel w znacznie większym stopniu jest potencjalnym dawcą łapówki lub potencjalną ofiarą wymuszenia. Nieufny obywatel staje się nieodporny na zarażenie chorobą korupcyjną. Brak zaufania zwiększa zatem ilość zachowań korupcyjnych, a te jeszcze mocniej pogłębiają brak zaufania, co rodzi spiralę zjawisk negatywnych społecznie.

Korupcja niszczy także podstawowe wartości etyczne, które konsolidują społeczeństwo. Korupcja wchodzi w kolizję z zasadą sprawiedliwości, która niewątpliwie stanowi jeden z fundamentów życia społecznego. Nie chodzi tutaj oczywiście o „socjalistyczne” rozumienie sprawiedliwości („wszystkim po równo”), ale o liberalnie rozumianą sprawiedliwość – jako równość wszystkich obywateli wobec prawa oraz równe ich traktowanie przez instytucje życia publicznego. Korupcja, jeśli nie jest zjawiskiem incydentalnym, łamie zasady tak rozumianej sprawiedliwości, a tym samym łamie zasady państwa demokratycznego. Ponadto – jak podają specjaliści – staje się materialnym obciążeniem, największym dla ubogich obywateli społeczeństwa, dla których „dodatkowe” opłaty są barierą nie do przekroczenia przy korzystaniu z przysługujących wszystkim uprawnień (np. przy korzystaniu z państwowej służby zdrowia).

Podsumowując, korupcja jest chorobą, na którą chorują wszystkie współczesne społeczeństwa, choć każde w innym stopniu. Jest chorobą podstępna i rozwijająca się w ukryciu; zakaźna, gdyż rozprzestrzenia się błyskawicznie; niebezpieczna, gdyż niszczy tkankę społeczną od wewnątrz oraz bardzo trudną do wyleczenia, gdyż szybko „się mutuje”.

Pierwszym krokiem w walce z korupcją jest wobec tego uznanie jej za bardzo niebezpieczne zjawisko i porzucenie fałszywego przekonania o tym, że niektóre przejawy korupcji, np. zatrudnianie znajomego czy przyjmowanie prezentów są działaniami, które nikomu nie szkodzą, że „mała” korupcja nie ma żadnego znaczenia. Drugim krokiem jest przekonanie obywateli o tym, że każdy przejaw korupcji jest złem ze względu na koszty społeczne. Trzecim krokiem natomiast jest znalezienie właściwych narzędzi podnoszących poziom etyczny instytucji publicznych i przekonanie urzędników o konieczności przestrzegania zasad etycznych. Niestety korupcja to nie jedyny problem, z jakim borykają się polskie urzędy. Ze względu na słabość systemu prawnego bardzo poważnym problemem są zbyt często pojawiające się zjawisko nepotyzmu oraz zjawisko nazywane konfliktem interesów.

Nepotyzm to faworyzowanie krewnych przy obsadzaniu stanowisk, zaś konflikt interesów to sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której zainteresowana jest osobiście. Wymienione zachowania oceniane są negatywnie z perspektywy etyki służby publicznej i są niestety

trudne do wyeliminowania z życia publicznego. Trudno je wyeliminować dlatego, że choć łatwo je zdefiniować, nie są już tak łatwe do uchwycenia w praktyce.

Z jednej strony – ze względu na powszechność zjawiska nepotyzmu – opinia społeczna jest tak podejrzliwa, że obecnie każde zatrudnienie, np. dziecka czy krewnego urzędnika skłonna jest interpretować jako nepotyzm. Z drugiej jednak strony, część urzędników w ogóle nie widzi niczego nieetycznego w zatrudnianiu swych krewnych. Nepotyzm nie jest traktowany przez część urzędników polskich jako zło, ponieważ są oni przekonani, że praca w urzędzie to taka sama praca jak, np. w sklepie czy w firmie. Sądzą więc, że dotyczą ich jedynie ogólne zasady uczciwości, takie same jak obowiązują wszystkich członków społeczeństwa. Nie ma przecież nic złego w tym, że matka i córka pracują jako sprzedawczynie w jednym sklepie, nie ma też nic złego w tym, że właściciel firmy zatrudnia w niej swojego syna, kuzyna, jego żonę i kogoś jeszcze z rodziny. Zapominają jednak o tym, że te same zachowania stają się naganne, jeśli mają miejsce w urzędzie. Po pierwsze dlatego, że żaden z urzędów nie jest niczyją własnością (czytaj: „folwarkiem”). Po drugie, ze względu na podstawowy cel dla którego została powołana administracja, czyli służba społeczeństwu. Nie może wobec tego dochodzić do sytuacji, w której urzędnik jakiegokolwiek szczebla albo podlega osobie pozostającej z nią w jakimś pokrewieństwie, albo dba o interesy swego krewnego. Istnieje bowiem uzasadnione podejrzenie, że więzi rodzinne uniemożliwią realizację celu ogólnospołecznego oraz uniemożliwią realizację jednej z podstawowych zasad działania urzędniczego, jaką jest zasada obiektywizmu. Po trzecie, nie może też dochodzić do sytuacji, w której zamiast najlepszego kandydata (o najlepszych kwalifikacjach) zostaje zatrudniona inna osoba tylko dlatego, że jest skoligacona z kimś ważnym w urzędzie. To niewątpliwie wpływa negatywnie na poziom usług świadczonych przez ten urząd, a pośrednio obniża zaufanie obywateli do obiektywności decyzji danego organu władzy.

Podobnie jest ze zjawiskiem konfliktu interesów. Jest on dość trudny do uchwycenia w praktyce. Należy bowiem odróżnić rozumienie konfliktu interesów jako sytuacji, w której sprawujący władzę na skutek zbiegu okoliczności znalazł się „w trudnym położeniu”, od rozumienia konfliktu interesów jako sytuacji, kiedy sprawujący władzę forsuje decyzje, które przyniosą korzyść jemu samemu w krótszej lub dłuższej perspektywie czasu. Trudność położenia w pierwszej sytuacji polega na tym, że niezależnie od podjętej decyzji, niezależnie od tego, jaką by ona nie była – jej konsekwencje dotyczą go osobiście, np. zamknięcie szkoły w miejscowości, z której pochodzi decydent; cena wykupu mieszkań komunalnych, gdy jednym z zainteresowanych jest decydent. W pierwszym przypadku konflikt ma charakter neutralny, a jego synonimem jest dylemat moralny, zaś jednym ze sposobów jego uniknięcia jest poinformowanie władz zwierzchnich o znalezieniu się „w trudnym położeniu”. W drugim natomiast, konflikt ma charakter zachowania nieetycznego, a jego synonimem jest nadużywanie władzy dla realizacji bezpośrednio własnych interesów lub pośrednio – interesów grupy lub partii, do której się należy. Mylenie tych dwóch znaczeń jest źródłem wielu nieporozumień interpretacyjnych, a szczególnie to drugie ma bardzo negatywny odbiór społeczny.

Niezależnie od trudności związanych z właściwą oceną zachowań urzędniczych i całą dyskusją o tym, co już jest nepotyzmem, a co nim jeszcze nie jest lub gdzie w rzeczywistości pojawia się konflikt interesów jako nadużywanie władzy dla własnej korzyści, a gdzie ma on charakter jedynie dylematu moralnego, jedno zdaje się być pewne – każda osoba przyjmująca funkcję publiczną, bez względu na to czy jest politykiem, urzędnikiem administracji państwowej czy administracji samorządowej musi z racji peł-

nionej funkcji społecznej przyjąć na siebie dobrowolnie daleko idące ograniczenia. To ogólne stwierdzenie powinno w praktyce oznaczać przyjęcie zasady unikania wszystkich zachowań, które mogą rzucić na urzędnika lub radnego choćby cień podejrzenia o nepotyzm lub nadużywanie władzy dla własnej korzyści.

Autorzy Zeszytów ćwiczeniowych oraz poradnika pt. *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego* mają nadzieję, że zapoznanie się z przygotowanymi przez nich materiałami pozwoli przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego, biorącym udział w warsztatach, lepiej przygotować się do wykonywania powierzonych im przez społeczeństwo zadań, w tym wcześniej rozpoznawać i unikać niewłaściwych zachowań, oraz pozwoli na aktywne promowanie etycznych wzorów zachowania wśród innych urzędników i radnych.

Wiesława Borczyk  
Janina Filek  
Sławomir Kmak  
Marek Wójcik



---

**S T U D I A**  
**P R Z Y P A D K Ó W**

---

## STUDIUM PRZYPADKU NR 1

## Opis sytuacji

Stowarzyszenie lokalne „Przyjaciele dzieci”, w którym funkcję prezesa zarządu pełniła emerytowana nauczycielka (siostra wójta), wystąpiło o udzielenie dotacji na organizację kolonii dla dzieci z biednych rodzin z terenu gminy.

We wniosku o dotację określono, że z kolonii skorzysta 20 dzieci i wystąpiono o dofinansowanie z budżetu gminy po 250 zł na jedno dziecko. Łączna kwota wnioskowanej dotacji wynosiła 5 tys. zł. Kolonistów zakwaterowano w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym, stanowiącym własność syna pani prezes.

Równocześnie wniosek o udzielenie dotacji na organizację obozu dla dzieci niepełnosprawnych złożyło stowarzyszenie „Serce”, argumentując, że w czasie wakacji dzieci niepełnosprawne będą mogły uczestniczyć w zajęciach rehabilitacyjnych prowadzonych przez odpowiednią kadrę wolontariuszy. W obozie weźmie udział 10 dzieci i 5 opiekunów. Stowarzyszenie „Serce” wnioskowało o udzielenie dotacji z budżetu gminy w kwocie 8 tys. zł.

Wójt zawarł umowę cywilnoprawną z prezesem stowarzyszenia „Przyjaciele dzieci” o udzielenie dotacji w wysokości 5 tys. zł na organizację kolonii, natomiast z uwagi na brak środków odmówił dofinansowania stowarzyszeniu „Serce”. Skarbnik gminy odmówił kontrasygnowania umowy uzasadniając, że wnioskodawca (Stowarzyszenie „Przyjaciele dzieci”) nie wykazał się udziałem własnym, niezbędnym do udzielenia dotacji.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ W urzędach samorządowych występują przypadki protekcji przy obsadzaniu stanowiska, a także faworyzowania opartego na pokrewieństwie. Czy wójt gminy może zawierać umowy z członkami swojej rodziny? Czy takie działania tylko w pewnych sytuacjach, czy zawsze będą rodziły wątpliwości dotyczące ich bezstronności?
- ⇒ Czy w powyższym przypadku doszło do nadużycia zajmowanego stanowiska?
- ⇒ Czy zostały zastosowane obiektywne kryteria przyznawania dotacji?
- ⇒ Czy w opisanej sytuacji powstała szkoda?



## Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



⇒ Jak można określić postępowanie wójta?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne

⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia  
w powyższym przykładzie?

- A. korupcja
- B. konflikt interesów
- C. łączenie stanowisk
- D. łapówkarstwo
- E. nepotyzm
- F. żaden z powyższych

## Alternatywne zakończenia



**K**omisja rewizyjna działająca zgodnie z procedurą kontroli, określoną w statucie gminy, skontrolowała wykorzystanie dotacji przez stowarzyszenie i stwierdziła, że została naruszona procedura w zakresie udzielania dotacji dla stowarzyszeń wykonujących zadania gminy. Część dotacji została przeznaczona na zakup wyposażenia budynku mieszkalnego, w którym przebywali koloniści (zakup umywalk, kabin z prysznicem, itp.). Nastąpiło więc przysporzenie korzyści majątkowej osobie prywatnej (krewnemu wójta) kosztem gminy.

Komisja oceniła negatywnie organizację kolonii (kadra bez uprawnień i kwalifikacji, budynek nie przystosowany do prowadzenia działalności w zakresie organizacji wypoczynku dla dzieci) i zarzuciła wójtowi niedopełnienie obowiązków w zakresie ustalenia i egzekwowania odpowiednich standardów usług. Komisja zobowiązała wójta do wyegzekwowania od stowarzyszenia zwrotu kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Wójt nie zastosował się do wniosków Komisji rewizyjnej i wyjaśnił, że zakupy na rzecz wyposażenia budynku były celowe (dla zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych), dzieci miały dobrą opiekę i w czasie kolonii nie wydarzyły się żadne nieszczęśliwe wypadki.

**P**o skontrolowaniu wykorzystania dotacji przez stowarzyszenie Komisja rewizyjna stwierdziła, że zostały naruszone zasady dotyczące udzielania dotacji (procedura), które rada gminy uchwaliła na podstawie art. 118 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tą procedurą informacja o przekazywaniu zadań gminy do realizacji organizacjom pozarządowym powinna być powszechnie dostępna, w terminach umożliwiając

cych złożenie wniosków wszystkim zainteresowanym, a nie tylko znajomym urzędników. Standardy wykonywania zadań gminy powinny zostać szczegółowo określone, a w trakcie ich realizacji dokonana rzetelna kontrola. Ponadto, zachowanie wójta oceniono na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie prawidłowej gospodarki finansowej. Działania wójta określono jako nieetyczne, nie licujące z godnością sprawowanego urzędu. Rada gminy została poinformowana o wynikach kontroli przeprowadzonej przez komisję rewizyjną. Zobowiązano wójta do wyegzekwowania zwrotu od stowarzyszenia kwoty 2.500 zł. Kwota ta została zwrócona do budżetu gminy. Wójt przeprosił radnych za zaistniałą sytuację. Przyznał, że popełnił poważny błąd, który był wynikiem braku wiedzy i doświadczenia, ponieważ sprawuje swoją funkcję zaledwie od kilku miesięcy. Wójt zapewnił radnych, że w przyszłości będzie bardziej wnikliwie analizował wykorzystanie środków publicznych, przeprowadzone zostanie szkolenie pracowników w zakresie udzielania dotacji organizacjom pozarządowym. Zobowiązał się również do niepodejmowania decyzji w żadnych sprawach dotyczących członków jego rodziny. Konsekwentna postawa radnych, członków komisji rewizyjnej oraz upublicznienie sprawy na sesji rady doprowadziło do poprawy atmosfery w urzędzie, a także w gminie.



## NOTATKI

Blank area for taking notes, enclosed in a hand-drawn rectangular border.



NOTATKI

## STUDIUM PRZYPADKU NR 2

## Opis sytuacji

**K**lub sportowy „Halny” wystąpił o udzielenie dotacji w wysokości 10 tys. zł na organizację imprezy sportowo-rekreacyjnej – w związku z otwarciem nowej sali gimnastycznej przy szkole podstawowej. Program imprezy obejmował zawody sportowe, występy młodzieży szkolnej z terenu województwa i uroczysty obiad, w którym uczestniczyli radni, wójt, marszałek i niektórzy urzędnicy oraz wykonawcy sali gimnastycznej.

Umowę o udzielenie dotacji podpisał marszałek województwa i wiceprezes klubu sportowego, będący radnym samorządu wojewódzkiego, przewodniczącym komisji budżetowej. Marszałek i radny od wielu lat są serdecznymi przyjaciółmi, znanymi w regionie działaczami ugrupowania politycznego, które rekomendowało ich w wyborach samorządowych. W związku z tym rozpatrzenie wniosku o udzielenie dotacji odbyło się z pominięciem obowiązującej procedury.

W rozliczeniu dotacji klub sportowy przedłożył faktury na zakup nagród dla młodzieży szkolnej na kwotę 5 tys. zł oraz na zakup posiłków – uroczysty obiad w kwocie 5 tys. zł. Fakturę za posiłki wystawiła firma, której właścicielem jest brat wójta, partyjny kolega marszałka i radnego sejmiku. W czasie posiłku podawano alkohol. Po północy samochodami służbowymi odwieziono biesiadników do domów.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Czy w opisanym przypadku środki publiczne faktycznie zostały wydatkowane na zadania publiczne? Może organizacja wojewódzkiej imprezy była działaniem pozornym?
- ⇒ Czy w opisanym przypadku nastąpiło nadużycie funkcji publicznych przez funkcjonariuszy, o którym mowa w art. 231 kodeksu karnego?
- ⇒ Jak sądzisz, czy powiązania partyjne, koleżeńskie ułatwiają dostęp do środków publicznych, a tym samym czerpania korzyści materialnych i osobistych?
- ⇒ Kto Twoim zdaniem odpowiada za organizację opisaną imprezy?
- ⇒ Jakie koszty społeczne generują opisaną zachowania funkcjonariuszy publicznych?

### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



- ⇒ Czy zachowanie radnego, przewodniczącego komisji budżetowej, odpowiedzialnego za właściwe wydatkowanie środków budżetowych jest zgodne z ustawą o samorządzie województwa i ustawą o finansach publicznych?
- ⇒ Czy marszałek województwa może jednoosobowo zaciągać zobowiązania w imieniu województwa?
- ⇒ Jak można określić postępowanie radnego i marszałka?
- |                                   |                          |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Działania legalne i etyczne       | <input type="checkbox"/> |
| Działania nielegalne i nieetyczne | <input type="checkbox"/> |
| Działania legalne i nieetyczne    | <input type="checkbox"/> |
| Działania etyczne i nielegalne    | <input type="checkbox"/> |
- ⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?
- |                       |                          |
|-----------------------|--------------------------|
| A. korupcja           | <input type="checkbox"/> |
| B. konflikt interesów | <input type="checkbox"/> |
| C. łączenie stanowisk | <input type="checkbox"/> |
| D. łapówkarstwo       | <input type="checkbox"/> |
| E. nepotyzm           | <input type="checkbox"/> |
| F. żaden z powyższych | <input type="checkbox"/> |

### Alternatywne zakończenia



**R**egionalna Izba Obrachunkowa (RIO) przeprowadziła w urzędzie marszałkowskim kontrolę udzielania dotacji organizacjom pozarządowym i stwierdziła nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych. Na sesji Sejmik samorządu województwa negatywnie odniósł się do ustaleń protokołu kontroli RIO stwierdzając, że w imprezie organizowanej przez klub sportowy i w uroczystym obiedzie brali udział radni, urzędnicy i wykonawcy sali gimnastycznej, czyli osoby bardzo zaangażowane w tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju sportu i kultury fizycznej. Była to

forma podziękowania i Sejmik w pełni akceptuje poniesione wydatki.

**W**yniku kontroli przeprowadzonej przez RIO i wydane zalecenia pokontrolne marszałek wystąpił do klubu sportowego o zwrot kwoty 5 tys. zł, jako wydatkowanej niezgodnie z ustawą o finansach publicznych i procedurą uchwaloną przez Sejmik. Radni i urzędnicy biorący udział w uroczystym obiedzie zadeklarowali zwrot

kosztów posiłku. Komisja rewizyjna przedłożyła wniosek w sprawie omówienia tego przypadku na sesji Sejmiku. Sejmik skierował sprawę do komisji etyki, która po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przedstawi wnioski.



**NOTATKI**

A large, empty rectangular area with a slightly wavy border, intended for taking notes.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a thin black border, intended for taking notes. The area is mostly blank, with a few faint, illegible marks near the top left corner.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 3

## Opis sytuacji

Prezes stowarzyszenia „Siła”, radny gminy, wystąpił o udzielenie dotacji na organizację klubu fitness argumentując, że na terenie gminy nie ma żadnego klubu sportowego i młodzież, która nie ma możliwości uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych nudzi się, niszczy mienie społeczne – po prostu zwiększa się liczba wybryków chuligańskich i mieszkańcy gminy czują się coraz mniej bezpieczni.

Stowarzyszenie ma swoją siedzibę w budynku komunalnym (w lokalu o pow. 30 m<sup>2</sup>). Lokal został udostępniony przez wójta gminy na okres trzech lat nieodpłatnie. Prezes wystąpił również do wójta gminy o nieodpłatne przekazanie kolejnego lokalu w tym budynku – na cele klubu.

Stowarzyszenie liczy 20 członków i na terenie gminy działa od dwóch lat. Organizuje ono imprezy rekreacyjne, dotowane rokrocznie przez gminę.

W lokalu będącym siedzibą stowarzyszenia żona prezesa prowadzi działalność gospodarczą – kantor wymiany walut (jedyne w gminie).

Mieszkańcy gminy, rodzice uczniów szkół podstawowych, wystąpili do wójta o zorganizowanie sportowych zajęć pozalekcyjnych w szkołach. Wniosek mieszkańców został załatwiony odmownie z uwagi na brak sal gimnastycznych w szkołach gminnych.

Wójt gminy udzielił stowarzyszeniu „Siła” dotacji na organizację klubu fitness w wysokości 10 tys. zł i zawarł umowę cywilnoprawną z prezesem stowarzyszenia. Odbierając umowę prezes wręczył wójtowi 5 bezpłatnych karnetów wstępu do klubu.

Równocześnie wójt przekazał w nieodpłatne użytkowanie kolejny lokal w budynku komunalnym na cele działalności stowarzyszenia.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Czy Twoim zdaniem istnienie czytelnych, przejrzystych procedur przekazywania środków publicznych oraz dysponowania mieniem komunalnym przyczyniłoby się do wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie?
- ⇒ Czy Twoim zdaniem, w opisanym przypadku, wójt kierował się interesem publicznym przy załatwianiu tej sprawy, czy działał w interesie określonej grupy osób?
- ⇒ Czy zostały zachowane zasady jawności postępowania przy udzielaniu tej dotacji?
- ⇒ Czy gmina poniosła szkodę majątkową w wyniku decyzji wójta?
- ⇒ Czy w opisanym przypadku mamy do czynienia z korupcją? Jeśli tak, to jakiego rodzaju?



### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



⇒ Jak można określić postępowanie wójta i radnego gminy?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne

⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?

- A. korupcja
- B. konflikt interesów
- C. łączenie stanowisk
- D. łapówkarstwo
- E. nepotyzm
- F. żaden z powyższych

### Alternatywne zakończenia



**K**omisja rewizyjna przeprowadziła kontrolę wykorzystania dotacji przyznanych przez gminę stowarzyszeniu „Siła”. Komisja stwierdziła, że pomimo obowiązywania uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu gminy podmiotom spoza sektora finansów publicznych wójt nie zastosował w tym przypadku obowiązującej procedury. Naruszone zostały zasady jawności postępowania. Wójt sam podjął decyzję i udzielił dotacji wbrew obowiązującym zasadom. Komisja zarzuciła również wójtowi niegospodarność w zakresie dysponowania lokalami w budynku

komunalnym, co naraziło budżet gminy na znaczne straty. W tym zakresie wójt również nie zastosował się do obowiązującej procedury gospodarowania mieniem gminy. Komisja krytycznie odniosła się do decyzji wójta w sprawie odmowy sfinansowania z budżetu gminy zajęć pozalekcyjnych w szkołach podstawowych na terenie gminy. W zaleceniach pokontrolnych wójt został zobowiązany do rozwiązania umów o nieodpłatne przekazanie stowarzyszeniu lokali w budynku komunalnym oraz do wyegzekwowania zwrotu udzielonej dotacji na organizację klubu fitness. Wójt nie wykonał zaleceń i stwierdził, że on sam ponosi jednoosobową odpowiedzialność za gminę.

**K**omisja rewizyjna przeprowadziła kontrolę wykorzystania dotacji przyznanych przez gminę stowarzyszeniu „Siła”. Komisja stwierdziła, że pomimo obowiązywania procedury w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu gminy wójt podjął decyzję wbrew jej postanowieniom. Naruszone zostały zasady jawności postępowania, nie określono standardu usług oraz sposobu i terminu rozliczenia dotacji. Komisja za-

rzuciła również wójtowi niegospodarność w zakresie dysponowania lokalami w budynku komunalnym, co było sprzeczne z zasadami uchwalonymi przez radę gminy. Komisja krytycznie odniosła się do decyzji wójta w sprawie odmowy sfinansowania z budżetu gminy zajęć pozalekcyjnych w szkołach podstawowych na terenie gminy. W zaleceniach pokontrolnych zobowiązano wójta do rozwiązania umów o nieodpłatne przekazanie stowarzyszeniu lokali w budynku komunalnym oraz do wyegzekwowania zwrotu udzielonej dotacji na organizację klubu fitness. Komisja rewizyjna przekazała informację o przeprowadzonej kontroli i wnioskach na sesji rady gminy, która zobowiązała wójta do bezzwłocznego ich wykonania. Wójt gminy podjął działania w celu rozwiązania umów o nieodpłatne przekazanie lokali na rzecz stowarzyszenia. Wystąpił do prezesa stowarzyszenia o rzetelne rozliczenie dotacji pod rygorem jej zwrotu. Rada zobowiązała wójta do przedstawienia propozycji w zakresie organizacji zajęć pozaszkolnych.



## NOTATKI

Blank area for taking notes, enclosed in a hand-drawn rectangular border.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a thin black border, intended for taking notes. The border is slightly wavy at the top and bottom edges.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 4

## Opis sytuacji

Dyrektor Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej w Starostwie Powiatowym posiada upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, udzielone mu przez Starostę. Do zakresu obowiązków Dyrektora Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej należy m.in. wydawanie pozwoleń na budowę dla inwestycji realizowanych przez gminę oraz wydawanie decyzji wynikających z prawa budowlanego dla wszystkich osób, które zamierzają prowadzić inwestycje budowlane na terenie powiatu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Dyrektor nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek. W związku z tym sporządza na podstawie umów-zleceń (zawartych z jedną z firm projektowych) projekty sieci kanalizacyjnych dla gmin z terenu powiatu oraz projekty domów dla klientów firmy. Właściciele firmy projektowej bardzo cenią sobie współpracę z Dyrektorem Wydziału, ponieważ wykonywane przez niego projekty są profesjonalne i klienci nigdy nie mieli kłopotów z uzyskaniem pozwolenia na budowę w starostwie powiatowym.

Działając jako organ administracji architektoniczno-budowlanej w imieniu Starosty, Dyrektor Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej ocenia składane projekty budowlane przed wydaniem decyzji administracyjnej. Zdarza się, że dochodzi w efekcie do sytuacji, w której wydając decyzje administracyjne Dyrektor ocenia własne projekty (prawidłowość ich przygotowania) oraz projekty przedłożone przez klientów firmy projektowej.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Czy Dyrektor Wydziału w Starostwie Powiatowym może prowadzić działalność o takim charakterze?
- ⇒ Jak w powyższej sytuacji powinien zachować się Dyrektor Wydziału?
- ⇒ Czy w powyższym przypadku doszło do naruszenia prawa?
- ⇒ Czy działalność Dyrektora Wydziału miała wpływ na działalność firmy, w której pracował na podstawie umowy-zlecenia?

### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



⇒ Jak można określić postępowanie Dyrektora Wydziału?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne

⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?

- A. korupcja
- B. konflikt interesów
- C. łączenie stanowisk
- D. łapówkarstwo
- E. nepotyzm
- F. żaden z powyższych

### Alternatywne zakończenia



**D**yrektor Wydziału nadal prowadzi działalność polegającą na wykonywaniu zleceń dla firmy projektowej. Starosta uznał jednak – pomimo zarzutów zgłaszanych przez Komisję rewizyjną rady powiatu oraz pojawiających się plotkach o pieniądzach w kontekście przedłużania lub przyspieszania przygotowywania dokumentacji projektowych – że sytuacja nie jest sprzeczna z prawem antykorupcyjnym, które dotyczy tylko prowadzenia przez urzędników samorządowych zarejestrowanej działalności gospodarczej.

**D**yrektor Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej w Starostwie Powiatowym, po rozmowie ze Starostą, zrezygnował z wykonywania zleceń dla firmy projektowej. Starosta w rozmowie z Dyrektorem Wydziału podkreślił, że ustawa o pracownikach samorządowych stanowi, że pracownik samorządowy nie może prowadzić działalności, która wywoływałaby wątpliwości co do jego bezstronności. Starosta argumentował ponadto, że chodzi tu o zakaz wszelkich dodatkowych zajęć, niezależnie od podstawy prawnej ich wykonywania – nawet o zajęcia nie związane z istnieniem jakiegokolwiek stosunku prawnego, jeżeli pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracowniczymi albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Pomimo braku ustawowego zakazu wykonywania zleceń bez prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej, Dyrektor Wydziału uznał za zasadne argumenty Starosty o konflikcie interesów, który może zachodzić w powyższej sytuacji. Przypadek Dyrektora Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej skłonił

Starostę do poszukiwania dodatkowych możliwości ograniczenia wśród urzędników występowania zachowań etycznie wątpliwych. Starosta doszedł do przekonania, że potrzebne są dodatkowe regulacje ograniczające możliwość podejmowania zajęć, które mogą wywoływać wątpliwości co do bezstronności urzędników. Wprowadzono więc do regulaminu pracy Starostwa Powiatowego zapis zakazujący pracownikom zatrudnionym w Starostwie podejmowania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Dodatkowy zapis obejmował prowadzenie jakiegokolwiek działalności na terenie powiatu lub poza obszarem powiatu, lecz wymagającej interwencji urzędników zatrudnionych w Starostwie.



## NOTATKI

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for taking notes. The box is positioned below the 'NOTATKI' header and occupies most of the lower half of the page.



NOTATKI

## STUDIUM PRZYPADKU NR 5

## Opis sytuacji

**P**iotr P. – z wykształcenia technik samochodowy – został zatrudniony na stanowisku Podinspektora w Starostwie Powiatowym w Wydziale Organizacyjnym. Po 2 latach pracy i uzyskaniu pozytywnej oceny zwrócił się do Starosty o przeniesienie do pracy w tym samym Starostwie, lecz do Wydziału Komunikacji i Transportu. Starosta wyraził zgodę na zmianę stanowiska i powierzył Piotrowi P. obowiązki Inspektora ds. nadzoru nad szkołami nauki jazdy oraz wydawania upoważnień do prowadzenia szkolenia kandydatów na instruktorów. Jednocześnie Piotr P. otrzymał upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w powyższych sprawach, które po upływie 2 miesięcy zostało na jego wniosek cofnięte przez Starostę. Bezpośrednio po cofnięciu upoważnienia na terenie powiatu rozpoczęła się kontrola szkół nauki jazdy w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w ich działaniach. Kontrolę podjęto po przeanalizowaniu wniosków Komisji, w skład której wchodził m.in. Piotr P. W wyniku przeprowadzonych kontroli kilka szkół nauki jazdy utraciło w trybie natychmiastowym zgodę na prowadzenie takiej działalności. Już po podjęciu zatrudnienia w Starostwie Powiatowym, Piotr P. założył wraz ze swoim szwagrem 2 firmy o przedmiocie działalności odpowiadającym obowiązkom, które później zostały mu powierzone przez Starostę. Pracując w firmie, której był współwłaścicielem, Piotr P. prowadził kursy teoretyczne i praktyczne na prawo jazdy.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Czy Piotr P. jako pracownik samorządowy mógł podjąć taką działalność?
- ⇒ Czy w powyższym przykładzie doszło do naruszenia przez Piotra P. prawa?
- ⇒ Jak w poszczególnych sytuacjach powinien zachować się Piotr P.?
- ⇒ Czy w powyższej sytuacji powstały szkody? Jakież?



### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



- ⇒ Czy obowiązujące przepisy prawa antykorupcyjnego mają zastosowanie do powyższego przykładu?
- ⇒ Jak powinien zachować się Piotr P. przed otrzymaniem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych?
- ⇒ Czy pracownik samorządowy zatrudniony w jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego może prowadzić działalność gospodarczą?
- ⇒ Czy pracownik zatrudniony w jednostce samorządu terytorialnego może prowadzić działalność gospodarczą bez zgody kierownika zakładu pracy?
- ⇒ Jak można określić postępowanie Piotra P.?  

Działania legalne i etyczne	<input type="checkbox"/>
Działania nielegalne i nieetyczne	<input type="checkbox"/>
Działania legalne i nieetyczne	<input type="checkbox"/>
Działania etyczne i nielegalne	<input type="checkbox"/>
- ⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?  

A. korupcja	<input type="checkbox"/>
B. konflikt interesów	<input type="checkbox"/>
C. łączenie stanowisk	<input type="checkbox"/>
D. łapówkarstwo	<input type="checkbox"/>
E. nepotyzm	<input type="checkbox"/>
F. żaden z powyższych	<input type="checkbox"/>

### Alternatywne zakończenia



**P**iotr P. złożył Staroście wymagane oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej. Pomimo wielokrotnych rozmów z dyrektorem Wydziału Komunikacji i Transportu oraz Starostą w sprawie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej nadal jest współwłaścicielem 2 firm. Piotr P. doszedł bowiem do wniosku, że skoro takiego zachowania nie zabrania żaden obowiązujący przepis prawa to jest ono również etycznie dopuszczalne. Pomimo zarzutów dotyczących braku bezstronności przy wykonywaniu kontroli, Piotr P. nadal wykonuje czynności, które zakresem po-

krywają się z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

**P**iotr P. złożył Staroście wymagane oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej – zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych wskazał, że prowadzić działalność gospodarczą i jest współwłaścicielem 2 firm o przedmiocie działalności po-

krywającym się z wykonywanymi przez niego obowiązkami. Mając pełną świadomość, że ustawa o pracownikach samorządowych nakazuje powstrzymanie się od prowadzenia działalności, która pozostaje w sprzeczności z jego obowiązkami lub mogłaby wywołać podejrzenia o stronniczość nawet w sytuacji, kiedy urzędnik nie posiada upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, sprzedał udziały w obydwu firmach. Piotr P. uznał, że wykonywanie przez niego obowiązków służbowych, pokrywających się z prowadzoną działalnością gospodarczą zawsze będzie rodziło pytanie o możliwość zaistnienia konfliktu interesów lub wykorzystywanie uprawnień przysługujących urzędnikowi samorządowemu w stosunku do podmiotów konkurujących na rynku z firmami Piotra P. Ponadto, Piotr P. sam zwrócił uwagę, że nie powinien posiadać upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, ponieważ prowadził działalność gospodarczą, o czym poinformował Starostę.



## NOTATKI

Blank area for taking notes.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a wavy border, intended for taking notes.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 6

## Opis sytuacji

Jan Z. jest nauczycielem mianowanym, od 1990 roku pracował jako nauczyciel w szkole podstawowej, dla której organem prowadzącym była gmina X. Po wprowadzeniu reformy systemu oświaty Jan Z. nadal był zatrudniony jako nauczyciel w szkole podstawowej w tej samej gminie.

Od 1999 roku, pozostając cały czas w stosunku pracy ze szkołą, prowadzi on również (jako osoba fizyczna) Niepubliczną Szkołę Gimnazjalną o uprawnieniach szkół publicznych „Edukacja”, która konkuruje z publicznym gimnazjum prowadzonym przez gminę.

Pracując jako nauczyciel w szkole podstawowej Jan Z. wielokrotnie podkreślał podczas spotkań z uczniami zalety Niepublicznej Szkoły Gimnazjalnej o uprawnieniach szkół publicznych „Edukacja” i zapewniał ich, że ukończenie szkoły przez niego prowadzonej zapewni lepsze przygotowanie do podjęcia dalszej nauki w szkołach ponadgimnazjalnych. Liczba uczniów corocznie podejmujących i kontynuujących naukę w niepublicznej szkole „Edukacja” ma podstawowe znaczenie dla wielkości dotacji przyznawanej szkołom niepublicznym przez radę gminy (na podstawie ustawy o systemie oświaty). Stąd też Jan Z. jest zainteresowany, aby jak największa liczba uczniów wybrała po ukończeniu szkoły podstawowej „jego” gimnazjum.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Czy w tej sytuacji doszło do naruszenia norm etycznych?
- ⇒ Czy obowiązujące przepisy prawa antykorupcyjnego mają zastosowanie do powyższego przykładu?
- ⇒ Czy nauczyciela zatrudnionego w szkole prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obejmują powyższe przepisy?
- ⇒ Czy nauczyciel zatrudniony w szkole, dla której organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego może prowadzić działalność gospodarczą?
- ⇒ Czy nauczyciel zatrudniony w szkole prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego może podejmować dodatkowe zatrudnienie bez zgody dyrektora szkoły?
- ⇒ Czy do nauczyciela zatrudnionego w szkole prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego ma zastosowanie ustawa o pracownikach samorządowych?

### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



⇒ Jak można określić postępowanie Jana Z.?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne

⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia  
w powyższym przykładzie?

- A. korupcja
- B. konflikt interesów
- C. łączenie stanowisk
- D. łapówkarstwo
- E. nepotyzm
- F. żaden z powyższych

### Alternatywne zakończenia



**P**omimo wielokrotnych rozmów z dyrektorem gimnazjum (prowadzonego przez gminę) w sprawie zaprzestania prowadzenia szkoły niepublicznej oraz powstrzymania się od agitowania w szkole podstawowej na rzecz wyboru gimnazjum przez uczniów Jan Z. nadal prowadzi szkołę niepubliczną i pracuje jako nauczyciel w szkole podstawowej. Jan Z. doszedł do wniosku, że skoro takiego zachowania nie zabrania żaden obowiązujący przepis prawa, to jest ono również etycznie dopuszczalne.

**J**an Z. mając świadomość, że ustawa o systemie oświaty, karta nauczyciela, jak również ustawa o pracownikach samorządowych nie nakłada na nauczycieli nie będących dyrektorami szkół żadnych ograniczeń dotyczących podejmowania dodatkowych zajęć, doszedł jednak do wniosku, że w jego przypadku zachodzi konflikt interesów. Z jednej strony nie narusza on żadnych przepisów i mógłby nadal uczyć w szkole podstawowej i prowadzić szkołę niepubliczną, z drugiej jednak – doszedł do wniosku, że prowadzenie szkoły, do której trafiają uczniowie z „jego szkoły” pozostaje w sprzeczności z wykonywaniem obowiązków nauczyciela szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Problem ten podnosiła również wielokrotnie Komisja rewizyjna rady gminy, która badała wykonanie budżetu gminy. Radni zwracali uwagę, że Jan Z. wykorzystuje pracę w szkole podstawowej do „werbowania” uczniów do „swojego” gimnazjum, co ma również wpływ na dochody gminy z tytułu subwencji oświatowej (im mniej uczniów będzie uczyło się w publicznym gimnazjum, tym więcej do jego utrzymania będzie musiała dopłacać gmina). W związku z powyższym Jan Z.

zrezygnował z pracy w szkole podstawowej prowadzonej przez gminę i oddał się wyłącznie działalności związanej z prowadzeniem Niepublicznej Szkoły Gimnazjalnej o uprawnieniach szkół publicznych „Edukacja”. Oferta edukacyjna szkoły prowadzonej przez Jana Z. okazała się jednak na tyle atrakcyjna, że uczniowie szkoły podstawowej nadal chętnie wybierają gimnazjum przez niego prowadzone.



**NOTATKI**

A large, empty rectangular area with a hand-drawn, slightly irregular border, intended for taking notes.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a hand-drawn, slightly irregular border, intended for taking notes.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 7

## Opis sytuacji

**P**o ukończeniu studiów na filologii angielskiej wraca w rodzinne strony córka wpływowego radnego gminy. Po powrocie pierwsze kroki kieruje do szkoły podstawowej, gdzie rozmawia z dyrektorką w sprawie ewentualnego zatrudnienia oraz przyznania mieszkania w domu nauczyciela. Znalezienie nauczyciela języka obcego do pracy w szkole wiejskiej wciąż jest dużym problemem, a świeżo upieczona studentka legitymuje się dodatkowo zaświadczeniem o ukończeniu kursu pedagogicznego, więc jej oferta zostaje przyjęta. Podpisana zostaje więc umowa o pracę na czas określony – jeden rok szkolny. Od 1 września córka radnego uczy w szkole języka angielskiego i zajmuje lokal w domu nauczyciela. Niestety, mimo niekwestionowanej wiedzy nie ma ona talentu pedagogicznego, popełnia wiele kardynalnych błędów, nie jest akceptowana zarówno przez uczniów, jak i rodziców (którzy wielokrotnie skarżą się na jej pracę, zgłaszając zastrzeżenia dyrektorze szkoły i wójtowi). Mimo pomocy ze strony dyrekcji szkoły i innych nauczycieli córka radnego nie zmienia swojej postawy, a wręcz odwrotnie – zachowuje się wobec uczniów jeszcze bardziej radykalnie. Trudno się dziwić, że w tej sytuacji wiosną następnego roku dyrektorka szkoły informuje ją, że nie podpisze kolejnej umowy o pracę.

Radny gminy wielokrotnie interweniuje u dyrektorki szkoły. Daje jej do zrozumienia, że ma wpływ na wójta, który jako jej zwierzchnik może, ale nie musi przedłużyć jej okresu zatrudnienia. Może się to odbyć bez konieczności przeprowadzania konkursu. W tej sprawie radny odwiedza także wójta. W rozmowie prosi go, aby ten przekonał dyrektorkę szkoły do dalszego zatrudniania córki. W gabinecie wójta odbywa się jeszcze kilka takich rozmów z udziałem obydwu panów. W ich efekcie...

## Pytania dotyczące rozwiązania



⇒ Czy w imię zapewnienia sobie „świętego spokoju” w relacjach z wpływowym radnym gminy wójt przekona dyrektorkę szkoły do zatrudnienia córki radnego?

**Pytania i informacje dodatkowe,  
odsyłające do poradnika**

⇒ Jak można określić postępowanie radnego gminy?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne



- ⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?
- ⇒ Czy w dzisiejszych czasach możliwe jest dokonywanie wyborów personalnych wyłącznie na podstawie merytorycznych i obiektywnych przesłanek?
- ⇒ Jak zachowalibyście się Państwo, będąc radnym gminy, wiedząc o sytuacji wymuszania przez innego radnego korzystnych dla siebie decyzji?
- ⇒ Z jakiego rodzaju korupcją spotykamy się w omawianym przypadku? Czy jest to nepotyzm, kumoterstwo, faworyzowanie czy protekcja? Przed udzieleniem odpowiedzi na to pytanie prosimy zdefiniować wymienione pojęcia, korzystając z poradnika „Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów”.
- ⇒ Jakie przepisy prawa określają zasady postępowania radnych?



### Alternatywne zakończenia



**W**ójt przystaje na propozycję radnego, wzywa do siebie dyrektorkę szkoły i przekonuje ją, aby w dalszym ciągu zatrudniała córkę radnego. Dyrektorka początkowo odmawia, więc wójt używa argumentu, że za kilka miesięcy kończy się jej kadencja, a on nie skorzysta z przysługującego mu prawa przedłużenia jej zatrudnienia bez procedury konkursowej. Dyrektorce pozostało już bardzo niewiele lat do emerytury i zależy jej na tym, aby dotrzeć do niej na dotychczasowym stanowisku. Zgadza się więc na dalsze zatrudnianie córki radnego. Relacje pomiędzy wójtem i radnym są

jeszcze lepsze niż dotychczas. We wszystkich najważniejszych dla wójta głosowaniach w radzie, radny głosuje zgodnie z wolą wójta.

**W**ójt pozostaje nieugięty, stojąc w obronie decyzji swojej podwładnej. Radny próbuje podważyć niekwestionowane osiągnięcia dyrektorki szkoły i żąda od wójta odwołania jej ze stanowiska. Sytuacja staje się jeszcze bardziej napięta w związku z faktem odmowy opuszczenia przez córkę radnego mieszkania w domu nauczyciela, z czym wiąże się konieczność wynajmowania przez gminę mieszkania dla nowego nauczyciela języka angielskiego. W trakcie najbliższej sesji rady gminy wójt przedstawiając sprawozdanie ze swojej działalności, w okresie pomiędzy sesjami, informuje zgromadzonych radnych o zachowaniu jednego z nich. Radni są oburzeni i składają wniosek, aby zgodnie z regulaminem pracy rady gminy, sprawę wyjaśnienia tej sytuacji zajęła się jak najszybciej komisja etyki rady. Wniosek ten, wraz ze zobowiązaniem komisji do przedstawienia wyników swoich prac podczas kolejnej sesji rady gminy, zostaje przyjęty zdecydowaną większością głosów. Komisja etyki bardzo wnikliwie analizuje sprawę (m.in. wysłuchując wyjaśnień zainteresowanego radnego, dyrektorki szkoły i wójta) i formułuje następujące wnioski: zachowanie radnego nosi znamio-

na korupcji, oznacza kumoterstwo, jest złamaniem zapisów zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, określających prawa i obowiązki radnego, który nie powinien powoływać się na swoje wpływy lub wymuszać korzystne dla siebie i innych zachowania organów, instytucji lub osób. Zgodnie z regulaminem pracy rady gminy, komisja etyki przyjęła sprawozdanie z prac nad rozpoznaniem sprawy radnego i zobowiązała swojego przewodniczącego do przedstawienia tego sprawozdania podczas obrad najbliższej sesji rady gminy. Komisja wskazała w tym sprawozdaniu, że radny jako funkcjonariusz publiczny powinien ponieść odpowiedzialność za działanie, które stanowi czyn zabroniony przez ustawę o samorządzie gminnym (pod groźbą kary). Na dwa tygodnie przed terminem sesji rady gminy radny, którego sprawę badała komisja etyki złożył na ręce przewodniczącego rady pismo w sprawie zrzeczenia się mandatu. W tej sytuacji, zgodnie z art. 190 ust. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przewodniczący rady zamieścił w projekcie porządku obrad sesji rady gminy punkt dotyczący przyjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego. W trakcie sesji rada zapoznała się ze sprawozdaniem komisji etyki, treścią pisma w sprawie zrzeczenia się mandatu oraz wysłuchała wystąpienia radnego, który bardzo krytycznie oceniając swoje zachowanie stwierdził, że powinien złożyć mandat. Radny przeprosił też za swoje zachowanie dyrektorkę szkoły i wójta. Rada gminy podjęła jednogłośnie uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu (radny, którego sprawa dotyczyła nie wziął udziału w tym głosowaniu).



## NOTATKI

Blank area for taking notes, enclosed in a hand-drawn rectangular border.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a thin black border, intended for taking notes. The area is mostly blank, with a few faint, illegible marks near the top left corner.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 8

## Opis sytuacji

W zasobach komunalnych znajdują się mieszkania zlokalizowane w domach nauczyciela oraz w budynkach szkolnych. Opłaty czynszowe wnoszone przez lokatorów tych mieszkań nie pokrywają rzeczywistych kosztów ich utrzymania i wobec tego część subwencji oświatowej, którą otrzymuje gmina, przeznaczana jest na utrzymanie mieszkań nauczycielskich. Dodatkowo, stan techniczny tych mieszkań wymaga podejmowania prac remontowych, których lokatorzy, nawet mając przeświadczenie o konieczności ich podejmowania, nie przeprowadzają, bo nie chcą inwestować nie mając prawa własności. Lokatorzy tych mieszkań sygnalizują chęć wykupienia ich, aby jako pełnoprawni właściciele, mieć zabezpieczoną przyszłość – swoją i swoich dzieci. Argumentują jednak, że jako osoby o niezbyt wysokich dochodach nie będą w stanie wykupić mieszkań po cenach rynkowych. W tej sprawie interpelacje składali także radni gminy, mobilizowani przez nauczycieli ze swoich sołectw. Dlatego, idąc za przykładem innych gmin, wójt zaproponował radzie gminy projekt uchwały w sprawie sprzedaży mieszkań komunalnych. Projekt przewiduje prawo pierwokupu dla aktualnych lokatorów oraz możliwość wykupienia za symboliczną cenę, w wysokości uzależnionej od wartości lokalu oszacowanej przez biegłego oraz terminu wykupu (preferencje dla jednorazowej wpłaty, w krótkim przedziale czasowym). Dzięki proponowanym ulgom, aktualni lokatorzy mogliby nabyć mieszkania za kwotę wynoszącą nawet 20% rynkowej wartości (wysokość średnia w skali kraju). W trakcie sesji część radnych zgłaszała zastrzeżenia w kwestii tak dużej skali ulg. Wójt natomiast przekonywał, że w wielu gminach lokatorzy płacą tytułem wykupu zaledwie 5-10% wartości mieszkania, a i tak to się gminie opłaca (nie ma już wtedy problemu utrzymywania lokali). Trudność polega jednak na tym, że jedno z takich mieszkań zajmuje wójt, który podobnie jak i jego małżonka są nauczycielami w miejscowej szkole. Fakt ten stanowił podstawę wniosku zgłoszonego przez część radnych, aby mieszkanie zajmowane przez wójta wyłączyć ze sprzedaży. Radni podkreślają, że wójt występuje z inicjatywą uchwały rady gminy, która dotyczy także jego osoby. Uważają, że obiektywność jego decyzji jest wątpliwa, ponieważ sprawując funkcję publiczną podejmuje działania przynoszące mu korzyść materialną.



## Pytania dotyczące rozwiązania

- ⇒ Czy łączenie interesu gminy z interesem wójta znajduje uzasadnienie i czy nie powinien on zrezygnować z przywileju wykupienia mieszkania po preferencyjnej cenie?
- ⇒ Czy rada gminy powinna wyłączyć mieszkanie zajmowane przez wójta z listy lokali przeznaczonych do sprzedaży?
- ⇒ Jak postąpilibyście Państwo będąc na miejscu wójta?

### Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika



⇒ Jak można określić postępowanie wójta?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne

⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?

⇒ Czy etyczne jest przekonywanie radnych przez wójta do podjęcia uchwały w sprawie sprzedaży mieszkań komunalnych w sytuacji, kiedy samemu dzięki tej decyzji będzie mógł osiągnąć korzyść materialną?

⇒ Proszę zdefiniować pojęcie interes publiczny i interes osobisty. Czy w opisywanej sytuacji zachodzi konflikt interesów?

⇒ Czy uważacie Państwo, że właściwe jest różnicowanie mieszkańców wspólnoty, ograniczając dostęp do niektórych praw wybranym osobom, tylko z racji zajmowanego przez nich stanowiska (jak w opisywanym przypadku)?

### Alternatywne zakończenia



**W**niosek o wyłączenie lokalu wójta z listy sprzedawanych mieszkań nie przeszedł w głosowaniu. Ostatecznie rada gminy decyduje się na sprzedaż mieszkań po preferencyjnych cenach, a dzięki temu wójt wraz z małżonką, za kilka tysięcy złotych, stali się właścicielami zajmowanego przez siebie lokalu w domu nauczyciela. Wcześniej wójt zlecił biegłemu wycenę wartości mieszkań, a do podpisania umowy notarialnej, w imieniu gminy, w sprawie sprzedaży mieszkania wójta, upoważnił swojego zastępcę.

**A**rgumenty wójta o konieczności sprzedaży mieszkań komunalnych trafiają do radnych. Podejmują oni uchwałę o ich sprzedaży po cenach preferencyjnych. Jednakże w przypadku lokalu zajmowanego przez wójta postanawiają, zgodnie z zapisami regulaminu pracy rady gminy, zebrać dodatkowe informacje potrzebne do podjęcia ostatecznej decyzji. W pierwszej kolejności, na podstawie wspomnianego regulaminu (zobowiązującego wójta do zapewnienia podczas każdej sesji obsługi prawnej) zasięgają opinii obecnego na sali radcy prawnego. Stwierdza on, że wykupienie mieszkania przez wójta jest działaniem legalnym, a obowiązujące ustawodawstwo nie rozstrzyga jednoznacznie, jak ma się zachować funkcjonariusz publiczny podejmując decyzję dotyczącą ogółu mieszkańców, w tym także swojej osoby. Jednocześnie podkreśla, że nie jest upoważniony do oceny aspektu etycznego omawianej sprawy. Radni postanawiają więc wyłączyć mieszkanie wójta z listy sprzedawanych lokali, zobowiązując przewodniczących komisji regulaminowej i komisji infrastruktury do odbycia wspólnego posiedzenia, podczas którego rozpatrzone zostanie kwestia sprzedaży mieszkania zajmowa-

nego przez wójta. Radni decydują także o włączeniu do porządku obrad kolejnej sesji punktu dotyczącego podjęcia uchwały w tej sprawie. Podczas wspólnego posiedzenia komisji regulaminowej i komisji infrastruktury radni formułują następujące wnioski i postulaty:

- ⇒ mimo że postępowanie wójta jest legalne, to może być oceniane jako etycznie wątpliwe, bowiem ma miejsce ewidentny konflikt interesów,
- ⇒ na tej podstawie wnioskuje się o wykluczenie ze sprzedaży mieszkania zajmowanego przez wójta,
- ⇒ ponieważ rada gminy nie po raz pierwszy rozpatruje kwestie dotyczące sfery etyki, postuluje się opracowanie, a następnie przyjęcie przez radę gminy kodeksu etycznego radnego i pracownika samorządowego.

Podczas najbliższej sesji rada gminy odrzuca projekt sprzedaży mieszkania wójta oraz postanawia rozpocząć prace nad opracowaniem kodeksu etycznego radnych i pracowników samorządowych gminy. Po wykupieniu mieszkań przez dotychczasowych najemców ich właściciele zakładają wspólnotę mieszkaniową, w której uczestniczy także gmina (w stosunku do mieszkania wójta).



## NOTATKI

Blank area for taking notes, enclosed in a hand-drawn rectangular border.



NOTATKI

A large, empty rectangular area with a thin black border, intended for taking notes. The area is mostly blank, with a few faint lines suggesting a grid or margin.

## STUDIUM PRZYPADKU NR 9

## Opis sytuacji

W ostatnich wyborach samorządowych wójtem gminy został lokalny przedsiębiorca, który dotąd nie posiadał doświadczenia w działalności samorządowej. Wójt rozumiejąc potrzebę doksztalania się zorientował się, że jego poprzednik będąc w podobnej sytuacji ukończył roczne studia podyplomowe z zakresu prawa i administracji w Warszawie. Korzystał on wówczas z samochodu służbowego, nocował w drogich hotelach w centrum miasta oraz z wyżywienia w drogich restauracjach. Nie korzystał on natomiast z urlopu w dniach, kiedy uczestniczył w zajęciach na uczelni. Ówczesna, silna wobec wójta opozycja w radzie gminy wytknęła mu z tego tytułu rozrzutność i omal nie doprowadziło to do odwołania go z pełnionej funkcji. Obecny wójt jest jednak w absolutnie odwrotnej sytuacji. Aż 14 radnych z 15-osobowej rady uzyskało mandat startując z jego komitetu wyborczego, a przewodniczącym rady jest jego wieloletni przyjaciel. Dlatego wójt, będąc przekonany o potrzebie doksztalania się udał się do przewodniczącego rady z prośbą o podpisanie skierowania na studia. W trakcie rozmowy z przewodniczącym podniósł kwestię konieczności korzystania z takich uprawnień, jakie miał poprzedni wójt – przy ogromie obowiązków, z jakimi musi się borykać i konieczności poświęcania dodatkowego czasu na studia, musi mieć zapewnione bardzo dobre warunki, umożliwiające uczestnictwo w zajęciach.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Wójt podnosząc swoje kwalifikacje uważa, że całość kosztów związanych z jego studiami powinna ponosić gmina. Jak można byłoby oceniać jego postawę, gdyby wyjeżdżając na studia korzystał z urlopu (wypoczynkowego lub szkoleniowego), podróżował pociągiem, korzystał z tanich noclegów w hotelach położonych daleko od centrum miasta i siedziby uczelni oraz zabierał z domu własne wyżywienie?
- ⇒ Jak powinien zachować się przewodniczący rady gminy?

## Pytania i informacje dodatkowe, odsyłające do poradnika

⇒ Jak można określić postępowanie wójta?

- Działania legalne i etyczne
- Działania nielegalne i nieetyczne
- Działania legalne i nieetyczne
- Działania etyczne i nielegalne



- ⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?
- ⇒ Czy w interesie wspólnoty gminnej leży, aby osobą nią kierującą posiadały jak najwyższe kwalifikacje zawodowe?
- ⇒ Proszę ocenić następujące stwierdzenia. Jeśli wójt rozpoczyna studia, to zabierze mu to wiele czasu, który mógłby poświęcić na pracę na rzecz gminy. Po wyczerpujących zajęciach na uczelni i długotrwałej podróży wójt jest zmęczony i źle wykonuje swoje obowiązki (np. jest zniecierpliwiony, nerwowo reaguje, decyzje podejmuje opieszale).
- ⇒ Czy w opisywanym przypadku mamy do czynienia z korupcją?



### Alternatywne zakończenia



**P**rzewodniczący rady podpisał wójtowi skierowanie na studia, a następnie w trakcie ich trwania podpisywał mu delegacje na wyjazd na zajęcia służbowym samochodem, w trakcie czasu pracy. Wójt korzystał z drogich noclegów i wyżywienia, a okres studiów i liczba wyjazdów do Warszawy uległy zwiększeniu, bowiem wójt miał kłopoty ze zdaniem końcowych egzaminów i obroną pracy dyplomowej. Po ukończeniu studiów wójt zaprosił swoich przyjaciół radnych na uroczysty obiad, podczas którego podziękował im za współpracę, a panu przewodniczącemu za umożliwienie dokończenia się.

**P**rzewodniczący rady stwierdził, że kwestię kierowania wójta na studia należy uregulować uchwałą rady gminy, bowiem to właśnie rada jest pracodawcą dla wójta, a przewodniczący wykonuje tylko w jej imieniu funkcję pracodawcy. Zasugerował także, aby wójt skorzystał z okazji i uregulował kwestię kierowania pracowników samorządowych gminy na różne szkolenia i inne formy dokończenia. Wójt przyjął tę propozycję i zlecił sekretarzowi gminy oraz radcy prawnemu opracowanie projektów uchwały rady gminy (regulującej zasady wobec wójta) oraz zarządzenia wójta (regulującego zasady wobec pracowników samorządowych). Dokumenty te formułowały ścisłe zasady kierowania pracowników na różne formy dokończenia, a przede wszystkim kwestie używania samochodu służbowego, możliwości korzystania z urlopów szkoleniowych, pokrywania kosztów dojazdów i pobytu poza miejscem zamieszkania, opłaty czesnego, zakupu podręczników, itp. Dokumenty te opracowano przyjmując założenie, że każdy z pracowników skierowanych, np. na studia ponosi pewną część kosztów dokończenia i powinien korzystać z przyznanych świadczeń w sposób jak najbardziej oszczędny oraz „odpracować” okres nieobecności z powodu pobierania nauki. Po przyjęciu uchwały rady gminy w sprawie zasad kierowania wójta na różne

formy kształcenia, przewodniczący rady podpisał wójtowi skierowanie na studia w Warszawie. Koszty studiów wyniosły zaledwie połowę kwoty wydanej na studia poprzedniego wójta, a obecny wójt ukończył studia w terminie i z wyróżnieniem, przygotowując pracę dyplomową w trakcie należnego mu urlopu szkoleniowego.



## NOTATKI

A large, empty rectangular area with a hand-drawn, slightly irregular border, intended for taking notes.



NOTATKI

## STUDIUM PRZYPADKU NR 10

## Opis sytuacji

**P**rezydent miasta i znany przedsiębiorca budowlany pracują wspólnie w zarządzie pierwszoligowego klubu piłkarskiego. Ich znajomość trwa od lat i – jak się mówi – niejedno w życiu przeszli razem. W tym kilkuset tysięcznym mieście rozpoczęto przed laty budowę sześćdziesięciopiętrowego biurowca. Jak się okazało, w trakcie budowy popełniono wiele błędów technicznych i mimo zaangażowania znacznych środków, budowa ta nie może być zakończona. W centrum miasta, w pobliżu innych budynków, od lat stoi więc szkielet biurowca, stanowiąc zagrożenie dla ludzi i szpecąc historyczną zabudowę miasta. W tej sytuacji, pod naciskiem opinii publicznej i pod wpływem ekspertyz wykonanych przez profesjonalistów twierdzących, że lada moment może dojść do nieobliczalnej w skutkach katastrofy budowlanej, na wniosek prezydenta miasta, rada miasta zatwierdza w budżecie sumę 1,2 miliona zł na rozebranie biurowca i uprzątnięcie działki. Tak duże koszty wynikają z konieczności zastosowania skomplikowanej technologii rozbiórki, aby nie spowodować uszkodzeń sąsiednich budynków. Istnieje kilka równorzędnych (cenowo) możliwości wykonania tego zadania, a jednym z nich jest użycie specjalistycznego dźwigu (właścicielem jednego z dwóch tego typu dźwigów w Polsce jest znany przedsiębiorca budowlany). W przerwie posiedzenia zarządu klubu piłkarskiego wymieniony przedsiębiorca przekonuje prezydenta miasta, aby ten w specyfikacji zamówienia publicznego wskazał na metodę rozbiórki z użyciem specjalistycznego dźwigu.

## Pytania dotyczące rozwiązania



- ⇒ Jak powinien zachować się prezydent miasta?
- ⇒ Czy propozycję znanego przedsiębiorcy budowlanego powinien potraktować jako ofertę korupcyjną?

**Pytania i informacje dodatkowe,  
odsyłające do poradnika**

⇒ Jak można określić postępowanie przedsiębiorcy budowlanego?

- |                                   |                          |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Działania legalne i etyczne       | <input type="checkbox"/> |
| Działania nielegalne i nieetyczne | <input type="checkbox"/> |
| Działania legalne i nieetyczne    | <input type="checkbox"/> |
| Działania etyczne i nielegalne    | <input type="checkbox"/> |

- ⇒ Z jakim problemem mamy do czynienia w powyższym przykładzie?
- ⇒ Czy wskazanie przez prezydenta miasta wariantu korzystnego dla przedsiębiorcy będzie niegospodarnością?
- ⇒ Czy wskazanie przez prezydenta miasta wariantu korzystnego dla przedsiębiorcy oznaczać będzie faworyzowanie go?
- ⇒ Czy prezydent miasta powinien zawiadomić prokuraturę o przestępstwie (ze strony znanego przedsiębiorcy budowlanego)?
- ⇒ Czy prezydent miasta nie powinien wstrzymać się od podejmowania decyzji w tej sprawie, cedując ją, np. na swojego zastępcę?



### Alternatywne zakończenia



**P**rezydent miasta skorzystał z „sugestii” swojego przyjaciela. Znany przedsiębiorca budowlany wygrał przetarg. Oczywiście napłynęły konkurencyjne oferty innych przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na transport specjalistycznego urządzenia z innych krajów – potencjalne wydatki związane z wynajęciem i transportem specjalistycznego sprzętu były jednak tak duże, że ich ostateczna oferta nie była konkurencyjna w stosunku do złożonej przez znanego przedsiębiorcę budowlanego. Podczas posiedzenia zarządu klubu piłkarskiego znany przedsiębiorca budowlany podziękował prezydentowi miasta i po posiedzeniu zaprosił go

wraz z małżonką na kolację. Prezydent miasta odmówił argumentując, że nie chce być posądzony o korupcję. Znany przedsiębiorca budowlany dziękując prezydentowi miasta za przyjęcie korzystnego dla niego rozwiązania podkreślał, że dzięki temu możliwe będzie spełnienie bardzo często artykułowanego postulatu, aby zamówienia miejskie mogli realizować lokalni przedsiębiorcy, dający miejsca pracy mieszkańcom miasta.

**P**rezydent miasta zdecydował się na wybór innej technologii rozbiórki biurowca, bez konieczności korzystania ze specjalistycznego dźwigu będącego w posiadaniu znanego przedsiębiorcy budowlanego. Prezydent miasta uznał, że inny wybór byłby faworyzowaniem, pomimo że trudno będzie udowodnić mu z tego tytułu łamanie prawa. Uważał jednak, że tworzyłoby to wokół niego zły klimat i dawało przyzwolenie podwładnym na podobne zachowania. Prezydent przed podjęciem tej decyzji długo studiował zapisy przyjętego przez radę miasta kodeksu etycznego radnych i pracowników samorządowych. Stwierdził na tej podstawie, że gdyby skorzystał z sugestii swojego przyjaciela, to byłoby nieetyczne. Kodeks etyczny określał bowiem tego typu zachowanie jako korupcję, faworyzowanie i jako przestępstwo nadużycia władzy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Prezydent zlecił sekretarzowi miasta

zorganizowanie dla pracowników urzędu szkolenia poświęconego etyce w samorządach. Ponadto, zlecił komórce ds. kontroli wewnętrznej zbadanie prawidłowości zakupów środków trwałych dla urzędu. Natomiast znany przedsiębiorca budowlany mimo wszystko stanął do przetargu, ale go przegrał. Relacje pomiędzy nim a Prezydentem uległy pogorszeniu.



## NOTATKI

A large, empty rectangular area with a hand-drawn, wavy border, intended for taking notes.



NOTATKI

---

**P Y T A N I A**  
**K O N T R O L N E :**  
**T E S T Y**  
**S A M O O C E N Y**

---



## PYTANIA KONTROLNE DLA WÓJTÓW, BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST



Celem niniejszego testu<sup>2</sup> jest dokonanie przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – w kontekście zagadnień etyki zawodowej w samorządach – samooceny stanu organizacji i funkcjonowania macierzystego urzędu gminy, miasta i gminy, miasta, w następujących obszarach:

- A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami
- B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu gminnego
- C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe
- D. Kontrola wewnętrzna w urzędzie gminy
- E. Gospodarka finansowa gminy

Udzielając odpowiedzi prosimy zakreślić „tak” lub „nie” przy każdym pytaniu.

### A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami

- |   | TAK                      | NIE                      |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. Czy zostały opracowane procedury realizowania zadań urzędu, znane urzędnikom i dostępne dla mieszkańców, np.:  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • procedura udzielania zamówień publicznych   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • procedura wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • procedura udzielania dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • procedury umarzania podatków i opłat lokalnych  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| • procedura przyznawania stypendiów dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Czy w urzędzie zorganizowano biuro (punkt) informacji dla mieszkańców, w którym można uzyskać pełną informację o sposobie załatwiania spraw w urzędzie, otrzymać formularze druków urzędowych, złożyć wnioski, skargi, propozycje, itp.? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Czy w urzędzie istnieją czytelne, jawne procedury zatrudniania, awansowania, nagradzania i oceny pracowników?  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Czy jest powszechnie znana liczba osób zatrudnionych w urzędzie?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Czy kandydaci do obsadzania stanowisk kierowniczych w urzędzie oraz w gminnych jednostkach organizacyjnych są wyłaniani wyłącznie w drodze konkursu?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Czy w urzędzie opracowano procedury wewnętrzne dotyczące składania oświadczeń majątkowych przez urzędników zobowiązanych do tego z mocy ustawy?  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. Podobny, ale bardziej rozszerzony i pogłębiony test samooceny został opracowany przez Pana Andrzeja Szeniawskiego i Panią Grażynę Prawełską-Skrzypek w roku 2002 w ramach programu „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego i jest dostępny na stronach internetowych programu: [www.batory.org.pl/korupcja](http://www.batory.org.pl/korupcja) – jako narzędzie diagnostyczne w „Modelu Przejrzystej Gminy”.

7. Czy opracowano i wdrożono własny (lokalny) regulamin lub kodeks etyczny, zobowiązujący pracowników do unikania zachowań nieetycznych, korupcyjnych oraz sytuacji mogących rodzić konflikt interesów – dookreślający uregulowania ustawowe w tym zakresie?

8. Czy podano do publicznej wiadomości standardy etyczne pracowników samorządowych?

**B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu gminnego** **TAK** **NIE**

1. Czy podstawowe dokumenty określające zakres i tryb pracy organów gminy (statut, regulamin organizacyjny wydany przez wójta, burmistrza, prezydenta, itp.) są powszechnie dostępne dla mieszkańców?

2. Czy informacja o terminie, miejscu i porządku obrad rady gminy jest przekazywana mieszkańcom z wyprzedzeniem, umożliwiającym uczestniczenie w sesji wszystkich zainteresowanych?

3. Czy uchwały i inne rozstrzygnięcia organów samorządowych podawane są do publicznej wiadomości bezzwłocznie po ich podjęciu?

4. Czy została opracowana i wdrożona procedura wewnętrzna, zapewniająca funkcjonowanie i uzupełnianie Biuletynu Informacji Publicznej w urzędzie, zgodnie z obowiązującymi przepisami?

5. Czy informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach jest powszechnie dostępna?

6. Czy określono i podano do publicznej wiadomości standardy etyczne dotyczące wykonywania mandatu radnego gminy?

**C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe** **TAK** **NIE**

1. Czy procedura zlecenia wykonywania zadań gminy stowarzyszeniom, fundacjom, samorządom zawodowym, samorządom gospodarczym, itp. jest jasno określona i przestrzegana?

2. Czy informacja o przekazywaniu do realizacji organizacjom pozarządowym zadań gminy jest jawna i powszechnie dostępna, w terminach umożliwiających zainteresowanym złożenie odpowiednich wniosków?

3. Czy wykonywanie zadania publicznego gminy przez organizację pozarządową odbywa się według szczegółowo opisanych standardów, które są podane do publicznej wiadomości?

4. Czy sposób kontroli jakości usług wykonywanych przez organizację pozarządową jest przejrzysty, jawny, zapewniający prawidłowe wydatkowanie środków publicznych?

5. Czy umowy zawierane z organizacjami pozarządowymi na wykonanie zadań gminy są kontrasygowane przez skarbnika gminy i opiniowane pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego?

**D. Kontrola wewnętrzna w urzędzie gminy**

TAK NIE

1. Czy w urzędzie gminy zorganizowano wyodrębnione stanowisko (referat) ds. kontroli wewnętrznej?  TAK  NIE
2. Czy stanowisko (referat) ds. kontroli podlega kierownikowi urzędu?  TAK  NIE
3. Czy w urzędzie zatrudniony jest profesjonalnie przygotowany specjalista ds. kontroli wewnętrznej?  TAK  NIE
4. Czy opracowano i wdrożono procedurę kontroli wewnętrznej, wzory dokumentów oraz czy pracownicy wykonujący czynności kontrolne zostali odpowiednio przeszkoleni?  TAK  NIE
5. Czy w urzędzie realizowany jest plan kontroli, czy są sporządzane protokoły i wnioski pokontrolne?  TAK  NIE
6. Czy istnieje praktyka analizowania protokółów i wniosków pokontrolnych z udziałem zainteresowanych pracowników?  TAK  NIE
7. Czy na naradach roboczych pracownicy urzędu są informowani o wynikach przeprowadzanych kontroli?  TAK  NIE

**E. Gospodarka finansowa gminy**

TAK NIE

1. Czy istnieje procedura sporządzania i realizacji budżetu zadaniowego zawierającego czytelną i jasną część opisową?  TAK  NIE
2. Czy o realizacji budżetu skarbnik gminy informuje organy samorządu gminnego na bieżąco?  TAK  NIE
3. Czy kontrole zewnętrzne (RIO, NIK) kwestionowały prowadzenie spraw majątkowych gminy (np. naruszenie przepisów w zakresie kupna, sprzedaży, zamiany, dzierżawy nieruchomości, wynajmu lokali, itp.)?  TAK  NIE
4. Czy w stosunku do osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową gminy były w okresie minionego roku orzekane kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?  TAK  NIE





## PYTANIA KONTROLNE DLA STAROSTÓW



Celem niniejszego testu jest dokonanie przez starostów – w kontekście zagadnień etyki zawodowej w samorządach – samooceny stanu organizacji i funkcjonowania macierzystego starostwa, w następujących obszarach:

- A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami
- B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu powiatowego
- C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe
- D. Kontrola wewnętrzna w starostwie
- E. Gospodarka finansowa powiatu

Udzielając odpowiedzi prosimy zakreślić „tak” lub „nie” przy każdym pytaniu.

<b>A. Organizacja i funkcjonowanie starostwa, w tym zarządzanie kadrami</b>	<b>TAK</b>	<b>NIE</b>
1. Czy zostały opracowane procedury realizowania zadań starostwa, czy są znane urzędnikom i dostępne dla mieszkańców, np.:		
• procedura udzielania zamówień publicznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura rejestracji pojazdów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura wydawania praw jazdy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura udzielania dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura przyznawania stypendiów dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiat,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura wydawania pozwolenia na budowę,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Czy w starostwie zorganizowano biuro (punkt) informacji dla mieszkańców, w którym można uzyskać pełną informację o sposobie załatwiania spraw w urzędzie, otrzymać formularze druków urzędowych, złożyć wnioski, skargi, propozycje, itp.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Czy w starostwie istnieją czytelne, jawne procedury zatrudniania, awansowania, nagradzania i oceny pracowników?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Czy jest powszechnie znana liczba osób zatrudnionych w starostwie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Czy kandydaci do obsadzania stanowisk kierowniczych w starostwie oraz w powiatowych jednostkach organizacyjnych są wyłaniani wyłącznie w drodze konkursu?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Czy w starostwie opracowano procedury wewnętrzne dotyczące składania oświadczeń majątkowych przez urzędników zobowiązanych do tego z mocy ustawy?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Czy opracowano i wdrożono własny (lokalny) regulamin lub kodeks etyczny, zobowiązujący pracowników do unikania zachowań nieetycznych, korupcyjnych oraz sytuacji mogących rodzić konflikt interesów – dookreślający uregulowania ustawowe w tym zakresie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Czy podano do publicznej wiadomości standardy etyczne pracowników samorządowych?

**B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu powiatowego** TAK NIE

1. Czy podstawowe dokumenty określające zakres i tryb pracy organów powiatu (statut, regulamin organizacyjny starostwa, itp.) są powszechnie dostępne dla mieszkańców?

2. Czy informacja o terminie, miejscu i porządku obrad rady powiatu jest przekazywana mieszkańcom z wyprzedzeniem, umożliwiającym uczestniczenie w sesji wszystkich zainteresowanych?

3. Czy uchwały i inne rozstrzygnięcia organów samorządowych podawane są do publicznej wiadomości bezzwłocznie po ich podjęciu?

4. Czy została opracowana i wdrożona procedura wewnętrzna, zapewniająca funkcjonowanie i uzupełnianie Biuletynu Informacji Publicznej w starostwie, zgodnie z obowiązującymi przepisami?

5. Czy informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach jest powszechnie dostępna?

6. Czy określono i podano do publicznej wiadomości standardy etyczne dotyczące wykonywania mandatu radnego powiatu?

**C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe** TAK NIE

1. Czy procedura zlecania wykonywania zadań powiatu stowarzyszeniom, fundacjom, samorządom zawodowym, samorządom gospodarczym, itp. jest jasno określona i przestrzegana?

2. Czy informacja o przekazywaniu do realizacji organizacjom pozarządowym zadań powiatu jest jawna i powszechnie dostępna, w terminach umożliwiających zainteresowanym złożenie odpowiednich wniosków?

3. Czy wykonywanie zadania publicznego powiatu przez organizację pozarządową odbywa się według szczegółowo opisanych standardów, które są podane do publicznej wiadomości?

4. Czy sposób kontroli jakości usług wykonywanych przez organizację jest przejrzysty, jawny, zapewniający prawidłowe wydatkowanie środków publicznych?

5. Czy umowy zawierane z organizacjami pozarządowymi na wykonanie zadań powiatu są kontrasygnowane przez skarbnika powiatu i opiniowane pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego?

**D. Kontrola wewnętrzna w starostwie** TAK NIE

1. Czy w starostwie zorganizowano wyodrębnione stanowisko (referat) ds. kontroli wewnętrznej?

2. Czy stanowisko (referat) ds. kontroli podlega kierownikowi starostwa?

3. Czy w starostwie zatrudniony jest profesjonalnie przygotowany specjalista ds. kontroli wewnętrznej?

4. Czy opracowano i wdrożono procedurę kontroli wewnętrznej, wzory dokumentów oraz czy pracownicy wykonujący czynności kontrolne zostali odpowiednio przeszkoleni?

5. Czy w starostwie realizowany jest plan kontroli, czy są sporządzane protokoły i wnioski pokontrolne?

6. Czy istnieje praktyka analizowania protokołów i wniosków pokontrolnych z udziałem zainteresowanych pracowników?

 

7. Czy na naradach roboczych pracownicy starostwa są informowani o wynikach przeprowadzanych kontroli?

 

#### **E. Gospodarka finansowa powiatu**

**TAK** **NIE**

1. Czy istnieje procedura sporządzania i realizacji budżetu zadaniowego zawierającego czytelną i jasną część opisową?

 

2. Czy o realizacji budżetu skarbnik powiatu informuje organy samorządu powiatowego na bieżąco?

 

3. Czy kontrole zewnętrzne (RIO, NIK) kwestionowały prowadzenie spraw majątkowych powiatu (np. naruszenie przepisów w zakresie kupna, sprzedaży, zamiany, dzierżawy nieruchomości, wynajmu lokali, itp.)?

 

4. Czy w stosunku do osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową powiatu były w okresie minionego roku orzekane kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?

 





## PYTANIA KONTROLNE DLA MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW



Celem niniejszego testu jest dokonanie przez marszałków województw – w kontekście zagadnień etyki zawodowej w samorządach – samooceny stanu organizacji i funkcjonowania macierzystego urzędu marszałkowskiego, w następujących obszarach:

- A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami
- B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu wojewódzkiego
- C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe
- D. Kontrola wewnętrzna w urzędzie
- E. Gospodarka finansowa województwa

Udzielając odpowiedzi prosimy zakreślić „tak” lub „nie” przy każdym pytaniu.

<b>A. Organizacja i funkcjonowanie urzędu, w tym zarządzanie kadrami</b>	<b>TAK</b>	<b>NIE</b>
1. Czy zostały opracowane procedury realizowania zadań urzędu, czy znane są urzędnikom i dostępne dla mieszkańców, np.:		
• procedura udzielania zamówień publicznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedury tworzenia, przekształcania, likwidacji jednostek wojewódzkich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura udzielania dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• procedura tworzenia strategii województwa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Czy w urzędzie zorganizowano biuro (punkt) informacji dla mieszkańców, w którym można uzyskać pełną informację o sposobie załatwiania spraw w urzędzie, otrzymać formularze druków urzędowych, złożyć wnioski, skargi, propozycje, itp.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Czy w urzędzie istnieją czytelne, jawne procedury zatrudniania, awansowania, nagradzania i oceny pracowników?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Czy jest powszechnie znana liczba osób zatrudnionych w urzędzie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Czy kandydaci do obsadzania stanowisk kierowniczych w urzędzie oraz w wojewódzkich jednostkach organizacyjnych są wyłaniani wyłącznie w drodze konkursu?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Czy w urzędzie opracowano procedury wewnętrzne dotyczące składania oświadczeń majątkowych przez urzędników zobowiązanych do tego z mocy ustawy?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Czy opracowano i wdrożono własny regulamin lub kodeks etyczny, zobowiązujący pracowników do unikania zachowań nieetycznych, korupcjogennych oraz sytuacji mogących rodzić konflikt interesów – dookreślający uregulowania ustawowe w tym zakresie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Czy podano do publicznej wiadomości standardy etyczne pracowników samorządowych?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**B. Jawność i przejrzystość działania organów samorządu wojewódzkiego** **TAK** **NIE**

1. Czy podstawowe dokumenty określające zakres i tryb pracy organów województwa (statut, regulamin organizacyjny urzędu, itp.) są powszechnie dostępne?
2. Czy informacja o terminie, miejscu i porządku obrad sejmiku jest przekazywana z wyprzedzeniem, umożliwiającym uczestniczenie w sesji zainteresowanych osób?
3. Czy uchwały i inne rozstrzygnięcia organów samorządowych podawane są do publicznej wiadomości bezzwłocznie po ich podjęciu?
4. Czy została opracowana i wdrożona procedura wewnętrzna, zapewniająca funkcjonowanie i uzupełnianie Biuletynu Informacji Publicznej w urzędzie, zgodnie z obowiązującymi przepisami?
5. Czy informacja o przetargach i ich rozstrzygnięciach jest powszechnie dostępna?
6. Czy określono i podano do publicznej wiadomości standardy etyczne dotyczące wykonywania mandatu radnego województwa?

**C. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe** **TAK** **NIE**

1. Czy procedura zlecania wykonywania zadań samorządu województwa stowarzyszeniom, fundacjom, samorządom zawodowym, samorządom gospodarczym, itp. jest jasno określona i przestrzegana?
2. Czy informacja o przekazywaniu do realizacji organizacjom pozarządowym zadań samorządu województwa jest jawna i powszechnie dostępna, w terminach umożliwiających zainteresowanym złożenie odpowiednich wniosków?
3. Czy wykonywanie zadania publicznego samorządu województwa przez organizację pozarządową odbywa się według szczegółowo opisanych standardów, które są podane do publicznej wiadomości?
4. Czy sposób kontroli jakości usług wykonywanych przez organizacje pozarządowe jest przejrzysty, jawny, zapewniający prawidłowe wydatkowanie środków publicznych?
5. Czy umowy zawierane z organizacjami pozarządowymi na wykonanie zadań samorządu województwa są kontrasygnowane przez skarbnika (województwa) i opiniowane pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego?

**D. Kontrola wewnętrzna w urzędzie** **TAK** **NIE**

1. Czy w urzędzie zorganizowano wyodrębnione stanowisko (referat, wydział) ds. kontroli wewnętrznej?
2. Czy stanowisko (referat, wydział) ds. kontroli podlega kierownikowi urzędu?
3. Czy w urzędzie zatrudniony jest profesjonalnie przygotowany specjalista (specjaliści) ds. kontroli wewnętrznej?
4. Czy opracowano i wdrożono procedurę kontroli wewnętrznej, wzory dokumentów oraz czy pracownicy wykonujący czynności kontrolne zostali odpowiednio przeszkoleni?
5. Czy w urzędzie realizowany jest plan kontroli, czy są sporządzane protokoły i wnioski pokontrolne?

- |  |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 6. Czy istnieje praktyka analizowania protokołów i wniosków pokontrolnych z udziałem zainteresowanych pracowników? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. Czy na naradach roboczych pracownicy urzędu są informowani o wynikach przeprowadzanych kontroli?                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**E. Gospodarka finansowa województwa**

- |   | TAK                      | NIE                      |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. Czy istnieje procedura sporządzania i realizacji budżetu zadaniowego zawierającego czytelną i jasną część opisową?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Czy o realizacji budżetu skarbnik informuje organy samorządu województwa na bieżąco?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Czy zostały opracowane procedury w zakresie formułowania strategii rozwoju województwa i jego realizacji, z udziałem podmiotów określonych w ustawie o samorządzie województwa?                                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Czy kontrole zewnętrzne (RIO, NIK) kwestionowały prowadzenie spraw majątkowych samorządu województwa (np. naruszenie przepisów w zakresie kupna, sprzedaży, zamiany, dzierżawy nieruchomości, wynajmu lokali, itp.)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Czy w stosunku do osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową były w okresie minionego roku orzekane kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



