



Jacek Janusz Mrozek, Mariusz Fierek

Wydział Nauk Społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa

Prawo i etyka w kontroli administracji rządowej

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba analizy uwarunkowań prawnych i etycznych w kontroli administracji rządowej wykonywanej przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz wojewodów, a także kontroli wewnętrznej wykonywanej przez organy samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz realizowania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa.

Słowa kluczowe

premier, administracja rządowa, wojewoda, kontrola, jednostki administracji publicznej, samorząd terytorialny

Law and ethics in control of governmental administration

Abstract

This article is an attempt to analyze legal and ethical conditions in control of the governmental administration exercised by the Prime Minister, ministers and voivodes as well as the internal control exercised by local government in matters relating to the implementation of tasks in the area of governmental administration and implementation of tasks in the area of governmental administration by other entities, with regard to the scope within which the tasks are financed from the state budget.

Keywords

Prime Minister, governmental administration, voivode, control, public administration, local government

Wprowadzenie

We współczesnej teorii i filozofii prawa bardzo wyraźnie artykułowany jest pogląd o niemożności wytyczenia ścisłej granicy między wpływem prawa i moralności na sposób postrzegania przez nas tego, jak powinniśmy postępować wobec siebie nawzajem. Normy i oceny moralne w istotnej mierze współwyznaczają treść prawa „w działaniu”, uzupełniając, korygując bądź wręcz zastępując to, co jest rzeczywiście uznawane za obowiązki i uprawnienia podmiotów prawa. Jeden z najbardziej fascynujących sporów w filozofii prawa dotyczy tego, czy i w jakim stopniu stanowi to konieczną i nieodzowną cechę każdego porządku prawnego, w jakim zaś jest swego rodzaju historycznym wyborem poszczególnych społeczności, które same decydują,

czy i na ile moralność ma wpływać na to, co będzie przez nie traktowane jako „prawo” i jego „właściwe” rozumienie i stosowanie. Związek etyki i prawa najlepiej widoczny jest w administracji, ponieważ poziom etyczny zależy od poziomu i jakości prawa. Jeśli jest ono źle skonstruowane, to zniechęca urzędników do przestrzegania jego norm, co w konsekwencji powoduje ich omijanie, a w dłuższej perspektywie może prowadzić do łamania go¹.

Niemniej interesująca i doniosła praktycznie jest przy tym refleksja nad tymi wartościami i normami moralnymi, które wraz z regulacjami prawnymi współkształtują wzorce postępowania w rozmaitych dziedzinach życia społecznego², w tym funkcjonowania aparatu urzędniczego państwa.

Etyka w administracji ma na celu wzmocnienie gwarancji wykonywania przez pracowników urzędów administracji wyznaczonych im zadań w sposób należyty. Jakość pracy administracji zależy od jej sprawności, wyposażenia, organizacji i od stanu przestrzegania prawa, jak również od jakości kadr służby publicznej (kultury, kompetencji, walorów etyczno-moralnych, odpowiedzialności)³.

Urzędnik, jak każdy obywatel, powinien zachowywać się godnie, w sposób etyczny, zgodnie z ogólnie przyjętymi normami postępowania. Stawiany jest jednak ciągle w sytuacji pokusy uzyskania jakiejś korzyści. Często szuka akceptacji społecznej dla swoich wątpliwych etycznie działań. Gdy znajduje wiarygodne usprawiedliwienie, uspokaja swoje sumienie (np. „wszyscy tak robią”, „muszę z czegoś utrzymać rodzinę”). Jeśli działania nieetyczne mają zostać przerwane, ważne jest, aby nie znajdowały one akceptacji społecznej — po to by proceder dostarczania usprawiedliwień mógł zostać ukrócony⁴.

Obywatele oczekują, że politycy, funkcjonariusze publiczni, urzędnicy będą przestrzegać standardów etycznych dotyczących uczciwości w sposób bardziej rygorystyczny niż inne grupy zawodowe i że będą oni działać na rzecz interesu wspólnego. Poczynania osób pełniących funkcje społeczne związane ze sprawowaniem władzy powinny być zawsze z tej perspektywy jawne i czyste, nie powinno być żadnych wątpliwości. Te standardy dotyczące urzędników są, w oczekiwaniu społecznym, bardziej restrykcyjne niż te odnoszące się do innych grup społecznych, np. sektora prywatnego⁵. Zachowywanie tych standardów jest ustalane m.in. w ramach przeprowadzanych zewnętrznych kontroli administracyjnych.

¹ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 53.

² I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 9.

³ Z. Szonert, *Etyka i pragmatyka służbowa w administracji*, Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2011, s. 33.

⁴ Zob. M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 377–403.

⁵ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 12.

Uwarunkowania prawne kontroli w administracji rządowej

Kontrolę administracyjną regulują przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej⁶. Określa ona zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, zwanych dalej „jednostkami kontrolowanymi”; a także organy właściwe w sprawach kontroli⁷. Przepisy ustawy stosuje się również do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa⁸.

Kontrolę przeprowadza się w trybie zwykłym lub uproszczonym. Przeprowadzenie kontroli zwykłej poprzedza opracowanie programu kontroli, który zatwierdza kierownik komórki do spraw kontroli. Przy opracowywaniu programu kontroli uwzględnia się w szczególności:

- wyniki wcześniejszych kontroli;
- wyniki badań i analiz oraz skargi i wnioski dotyczące przygotowywanej kontroli;
- czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej;
- informacje dotyczące działalności jednostki kontrolowanej⁹.

Program kontroli określa w szczególności:

- jednostkę kontrolowaną;
- zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą;
- zagadnienia wymagające oceny;
- termin kontroli;
- stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli oraz wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli;
- organizację i harmonogram przeprowadzenia kontroli¹⁰.

W przypadkach uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych można zarządzić przeprowadzenie kontroli w trybie uproszczonym. Kontrola w trybie uproszczonym może być zarządzona w szczególności w razie potrzeby:

- sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej;
- sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach;
- dokonania analizy dokumentów otrzymanych z jednostek kontrolowanych¹¹.

⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.).

⁷ *Ibidem*, art. 1.

⁸ *Ibidem*, art. 2; ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13 poz. 74, ze zm.), z dniem 1 stycznia 1999 r. otrzymała tytuł „o samorządzie gminnym” (Dz.U. z 1998 r. Nr 162 poz. 1126 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, art. 11–15.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 21.

Kontroler do czasu zakończenia kontroli nie może udostępniać programu kontroli. Po zakończeniu kontroli jej program dołącza się do akt kontroli. W celu przygotowania kontroli kierownik jednostki kontrolowanej, na pisemny wniosek kierownika jednostki kontrolującej, niezwłocznie udostępnia dokumenty, materiały i informacje dotyczące jej działalności. Kierownik jednostki kontrolującej może wystąpić również do innych organów i jednostek o niezwłoczne udostępnienie dokumentów, które są niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli¹².

Kontrolę przeprowadza pracownik jednostki kontrolującej (kontroler) na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, po okazaniu legitymacji służbowej, a jeżeli w danej jednostce nie są wydawane legitymacje służbowe, po okazaniu dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wydaje kierownik jednostki kontrolującej, a zawiera ono:

- oznaczenie wydającego upoważnienie oraz numer i datę wystawienia;
- podstawę prawną podjęcia kontroli;
- imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera;
- zakres kontroli;
- nazwę i adres jednostki kontrolowanej;
- okres ważności upoważnienia;
- podpis wydającego upoważnienie¹³.

Kierownik jednostki kontrolującej może powołać zespół kontrolerów do przeprowadzenia kontroli. Może on włączyć w skład zespołu kontrolerów posiadających wiedzę specjalistyczną pracowników organów i jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub przez niego nadzorowanych¹⁴.

Kontroler podlega wyłączeniu z udziału w kontroli z urzędu, jeżeli kontrola mogłaby dotyczyć praw lub obowiązków jego lub osoby mu bliskiej, oraz z udziału w kontroli, której przedmiot stanowią zadania należące wcześniej do jego obowiązków jako pracownika, przez rok od zakończenia ich wykonywania. Za osobę bliską kontrolera uważa się małżonka lub osobę pozostającą z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnego i powinowatego do drugiego stopnia albo osobę związaną z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Wyłączenie trwa mimo ustania jego przyczyny. Kontroler podlega wyłączeniu z udziału w kontroli na wniosek, jeżeli zaistnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych kontroler składa pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli. O wyłączeniu kontrolera rozstrzyga kierownik komórki do spraw kontroli. O wyłączeniu kontrolera czyni się wzmiankę na upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli. W okresie od złożenia wniosku o wyłączenie do czasu wydania rozstrzygnięcia o wyłączeniu kontrolera z udziału w kontroli kontroler podejmuje jedynie czynności niecierpiące zwłoki¹⁵.

¹² *Ibidem*, art. 11–15.

¹³ *Ibidem*, art. 16.

¹⁴ *Ibidem*, art. 17–18.

¹⁵ *Ibidem*, art. 19.

Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie jednostki kontrolowanej w czasie wykonywania przez nią zadań lub poza nią. Czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania jednostki kontrolowanej¹⁶. Kontroler w trakcie przeprowadzania kontroli ma prawo do:

- swobodnego wstępu i poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki;
- wglądu do dokumentów dotyczących działalności jednostki kontrolowanej, pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów związanych z zakresem kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej;
- sporządzania, a w razie potrzeby żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień lub obliczeń;
- przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli;
- żądania złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli;
- swobodnego stosowania środków dowodowych przewidzianych w ustawie¹⁷.

Kontroler ma obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, lub możliwości powstania niepowetowanej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany do niezwłocznego podjęcia działań zapobiegających zagrożeniom oraz poinformowania o tym kontrolera. Kontroler w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że kierownik jednostki kontrolowanej nie podjął działań zapobiegających zagrożeniom lub podjęte działania są niewystarczające, informuje o tym kierownika komórki do spraw kontroli¹⁸.

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Projekt wystąpienia pokontrolnego zawiera w szczególności:

- nazwę i adres jednostki kontrolowanej;
- imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera;
- datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych;
- zakres kontroli;
- ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta;
- zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości¹⁹.

Projekt wystąpienia pokontrolnego podpisują kontroler i kierownik komórki do spraw kontroli. W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego²⁰. W uzasadnionych przypadkach kierownik jednostki kontrolującej może zarządzić sporządzenie informacji o wynikach kontroli. Informacja o wynikach kontroli może obejmować przedstawienie wyników więcej niż jednej kontroli. Informacja ta jest sporządzana na podstawie akt kontroli i zawiera w szczególności:

¹⁶ *Ibidem*, art. 21.

¹⁷ *Ibidem*, art. 22.

¹⁸ *Ibidem*, art. 23.

¹⁹ *Ibidem*, art. 36.

²⁰ *Ibidem*, art. 37 i 46.

- określenie celu i zakresu kontroli oraz termin jej prowadzenia;
- ustalenia z kontroli wskazujące zakres stwierdzonych nieprawidłowości, przyczynę ich powstania i skutki, jakie wywołują lub mogą wywołać w świetle kryteriów stosowanych w postępowaniu kontrolnym;
- zalecenia lub wnioski dotyczące usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej w zakresie dotyczącym kontroli²¹.

Kierownik jednostki kontrolującej przesyła informację o wynikach kontroli kierownikowi jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną. Kierownik jednostki kontrolującej może przesłać informację o wynikach kontroli do innych organów lub jednostek, które uzna za właściwe²².

Uwarunkowania etyczne kontroli w administracji rządowej

Kontroler w administracji rządowej jest członkiem korpusu służby cywilnej, którego obowiązuje zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej²³. Członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu zadań kieruje się wynikającymi z przepisów prawa zasadami służby cywilnej, którymi w szczególności są, zasada:

- legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- ochrony praw człowieka i obywatela;
- bezinteresowności;
- jawności i przejrzystości;
- dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- profesjonalizmu;
- odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- otwartości i konkurencyjności naboru²⁴.

Przestrzegając zasady legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- przy realizacji zadań na swoim stanowisku pracy przestrzega prawa;
- swoją postawą i działaniem przyczynia się do realizacji zasady państwa prawnego;
- przez swoje zachowanie i działania w stosunku do obywateli istotnie wpływa na stopień więzi obywateli z państwem;
- w granicach określonych przez prawo postępuje w sposób zapewniający aktywny udział obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych;

²¹ *Ibidem*, art. 56.

²² *Ibidem*, art. 57.

²³ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (MP Nr 93, poz. 953).

²⁴ *Ibidem*, § 1.

- nie kieruje się uprzedzeniami, załatwiając sprawy obywateli, innych osób oraz podmiotów;
- nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu²⁵.

Przestrzegając zasady ochrony praw człowieka i obywatela, członek korpusu służby cywilnej w szczególności zna prawa człowieka i obywatela, nie proponuje ani nie podejmuje działań, które naruszają prawa człowieka i obywatela oraz ma na uwadze, że ich skuteczna ochrona przyczynia się do wzrostu autorytetu państwa. Z kolei przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści;
- nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem;
- rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych;
- nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw²⁶.

Przestrzegając zasady jawności i przejrzystości, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- w granicach określonych przez prawo zapewnia dostępność informacji o zasadach i efektach swojej pracy i podejmowanych rozstrzygnięciach, która stanowi podstawę zaufania obywateli do państwa, a ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać jedynie z wyłączenia jawności rozstrzygnięcia;
- przy tworzeniu przepisów, podejmowaniu decyzji oraz innych rozstrzygnięć, dąży do zapewnienia jednoznaczności oraz zrozumiałości podejmowanych działań;
- przyjęte rozstrzygnięcia wyczerpująco uzasadnia, ze wskazaniem powodów ich przyjęcia oraz celów, które mają zostać osiągnięte, zwłaszcza w sprawach będących przedmiotem rozbieżności w debacie publicznej;
- zna konstytucyjne i ustawowe przepisy dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej oraz zapewnia praktyczną realizację tego prawa²⁷.

Przestrzegając zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- dochowuje tajemnicy ustawowo chronionej;
- obejmując ochroną informację, czyni to w celu zabezpieczenia wyraźnie wskazanych interesów państwa, obywateli oraz innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania²⁸.

Przestrzegając zasady profesjonalizmu, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

²⁵ *Ibidem*, § 2.

²⁶ *Ibidem*, § 3–4.

²⁷ *Ibidem*, § 5.

²⁸ *Ibidem*, § 6.

- realizując zadania państwa, posiada niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, podnosi kwalifikacje oraz rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie;
- zna akty prawne dotyczące funkcjonowania urzędu, w którym jest zatrudniony, oraz zapoznaje się z wszystkimi istotnymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi prowadzonych przez siebie spraw;
- zna zasady etyki korpusu służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
- zna zasady służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
- poddaje się weryfikacji znajomości zasad służby cywilnej;
- dąży do stosowania wysokich standardów zarządzania publicznego, wykorzystuje wiedzę przełożonych, kolegów i podwładnych, dzieli się z nimi własnym doświadczeniem zawodowym, a jeżeli jest to uzasadnione, korzysta z pomocy ekspertów;
- efektywnie i racjonalnie zarządza posiadanymi zasobami kadrowymi i wykorzystuje w taki sposób czas pracy;
- w wykonywaniu zadań dąży do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji;
- jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;
- przez swoją postawę dba o wizerunek służby cywilnej;
- korzystając z zagwarantowanych praw pracowniczych:
 - » ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia możliwości podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć,
 - » ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego;
- korzystając z określonej w przepisach szczególnej ochrony stosunku pracy urzędnika służby cywilnej, ma na względzie cel tej szczególnej ochrony, którym jest:
 - » pozyskiwanie i zatrzymywanie w służbie cywilnej osób, które swój profesjonalny rozwój wiążą z pracą w administracji rządowej,
 - » ochrona zatrudnienia w służbie cywilnej osób, które wykazały w swojej pracy zdolność do profesjonalnego i etycznego zachowania członka korpusu służby cywilnej, a w szczególności przestrzegały zasady neutralności politycznej i bezstronności służby cywilnej²⁹.

Przestrzegając zasady odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- wykonuje zadania ze świadomością szczególnej odpowiedzialności wynikającej z publicznego charakteru pełnionej służby;
- przy wykonywaniu zadań kieruje się interesem publicznym i efektywnością oraz zgodnością podejmowanych działań z przepisami; jeżeli zachodzi rozbieżność między przepisami prawa a interesem publicznym, sygnalizuje to przełożonym;
- na każdym etapie realizacji zadań jest gotów do rozliczenia się przed przełożonymi i obywatelami z podejmowanych działań;

²⁹ *Ibidem*, § 7.

- w razie postawienia zarzutu naruszenia obowiązków członka korpusu służby cywilnej nie podejmuje działań zmierzających do zakłócenia sprawnego przebiegu postępowania mającego na celu ustalenie osoby za to odpowiedzialnej;
- jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe przełożonego narusza zasady służby cywilnej, informuje go lub jego przełożonych na piśmie³⁰.

Przestrzegając zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- korzystając ze środków publicznych do realizacji zadań państwa i proponując kierunki jego działań, ma na względzie interes państwa i obywateli oraz efektywne osiąganie celów, przy racjonalnym wykorzystaniu środków powierzonych państwu przez obywateli;
- jest gotowy do rozliczenia swojej dbałości o środki i mienie publiczne³¹.

Realizując zasadę otwartości i konkurencyjności naboru, członek korpusu służby cywilnej, organizując i przeprowadzając nabór w służbie cywilnej w szczególności:

- ma na względzie dbałość o:
 - » równy dostęp do służby publicznej,
 - » niedyskryminację z jakichkolwiek powodów,
 - » zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa przez administrację rządową,
 - » neutralność polityczną służby cywilnej;
- przez swoje działania:
 - » wzmacnia zaufanie obywateli do kompetencji osób, które realizują zadania państwa,
 - » dba o to, aby wyłanianio w drodze naboru osoby najlepiej przygotowane do realizacji zadań państwa,
 - » daje gwarancje jawnej i efektywnej kontroli nad przebiegiem naboru;
- nie wywiera pozaustawowego wpływu ani nacisku na proces naboru, nie ulega takim wpływom lub naciskom, a o ich wystąpieniu informuje właściwych przełożonych³².

Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są, zasada:

- godnego zachowania;
- służby publicznej;
- lojalności;
- neutralności politycznej;
- bezstronności;
- rzetelności³³.

Zasada godnego zachowania polega w szczególności na:

- wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, poszanowania godności innych osób, w tym podwładnych, kolegów i przełożonych;

³⁰ *Ibidem*, § 8.

³¹ *Ibidem*, § 9.

³² *Ibidem*, § 10.

³³ *Ibidem*, § 13.

- życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawaniu konfliktów w pracy, w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami;
- właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu³⁴.

Zasada służby publicznej wyraża się w szczególności w:

- służebnym charakterze pracy wobec obywateli, mającej na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa Rzeczypospolitej Polskiej;
- służbie państwu, której podstawowym elementem jest ochrona jego interesów i rozwoju;
- współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływaniu na postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej w kraju i w świecie;
- przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy;
- nieuchylaniu się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie, ze świadomością, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany³⁵.

Zasada lojalności polega w szczególności na:

- lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej;
- lojalnym i rzetelnym realizowaniu programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne;
- lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych, gotowości do wykonywania służbowych poleceń, dbając, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka;
- udzielaniu przełożonym obiektywnych, zgodnych z najlepszą wolą i wiedzą porad i opinii podczas przygotowywania propozycji działań administracji rządowej;
- wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji³⁶.

Zasada neutralności politycznej, z uwzględnieniem tego, że partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli oraz tego, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, polega w szczególności na:

- niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnich;
- niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;

³⁴ *Ibidem*, § 14.

³⁵ *Ibidem*, § 15.

³⁶ *Ibidem*, § 16.

- niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej³⁷.

Zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- niepodjęmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu³⁸.

Zasada rzetelności wyraża się w szczególności w:

- sumiennym, rozważnym wykonywaniu powierzonych zadań;
- dotrzymywaniu zobowiązań, zgodnie z przepisami prawa;
- twórczym podejmowaniu zadań i aktywnym realizowaniu obowiązków, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów³⁹.

Kontroler wykonuje swoją pracę kierując się zasadami: uczciwości i rzetelności.

W szczególności kontroler:

- kieruje się prawem i przewidzianym trybem postępowania oraz zasadami etycznymi,
- dotrzymuje zobowiązań, powierzone zadania wykonuje sumiennie i terminowo, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy,
- odpowiedzialnie i aktywnie realizuje swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów⁴⁰.

Kontroler zobowiązany jest do zachowania niezależności i obiektywizmu. Niezależność kontrolera oznacza, że jest on wolny od wszelkich osobistych, zewnętrznych i organizacyjnych czynników (zależności, okoliczności, powiązań, uprzedzeń), które naruszają lub mogą naruszyć jego obiektywizm. Obiektywizm z kolei nakłada na kontrolera obowiązek bezstronnego ustalenia i prezentowania faktów, dokonywania ocen przy użyciu jasno zdefiniowanych kryteriów, pozostawiania intelektualnie uczciwym, niepozostawiania w konflikcie interesów i jego unikania. Przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny. Kontrolerzy powinni unikać zarówno faktycznego konfliktu interesów (tj. relacji, które go bezpośrednio wywołują obecnie), potencjalnego konfliktu interesów (tj. relacji, które potencjalnie mogą go wywoływać w przyszłości) oraz postrzeganego konfliktu

³⁷ *Ibidem*, § 17.

³⁸ *Ibidem*, § 18.

³⁹ *Ibidem*, § 19.

⁴⁰ *Standardy kontroli w administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012, s. 5.

interesów (tj. relacji, które w odbiorze zewnętrznym będą postrzegane jako konflikt interesów)⁴¹.

Kontroler nie wykonuje czynności, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnicość lub interesowność albo stałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi. Kontroler informuje przełożonych na piśmie o wszelkich okolicznościach mających lub mogących mieć wpływ na jego niezależność i obiektywizm, w tym o konflikcie interesów, bezpośrednio po powzięciu wiadomości o tych okolicznościach. Kontroler ma obowiązek niezwłocznego, pisemnego powiadomienia przełożonych o próbach wpływu na jego niezależność — zarówno pochodzących z jednostki, w której jest zatrudniony, jak i ze środowisk zewnętrznych — mogących mieć jakiegokolwiek niepożądany wpływ na przebieg kontroli, zmierzających do ograniczenia zakresu badań kontrolnych, ograniczenia ujawnienia wyników kontroli lub innych działań czy zaniechań, sprzecznych z etyką kontrolera i negatywnie wpływających na jego obiektywizm⁴².

Kontroler jest zobowiązany do przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej oraz zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał wykonując obowiązki służbowe. Informacje uzyskane w toku kontroli mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów służbowych. Kontroler zachowuje poufność informacji w celu ochrony interesów Państwa, obywateli i innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania⁴³.

W postępowaniu kontrolnym kontroler dokonuje profesjonalnego osądu, zachowuje sceptycyzm zawodowy i bierze pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe. Profesjonalny osąd wymaga prowadzenia kontroli w sposób kompetentny i obiektywny, z należytą starannością, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Nieprzestrzeganie zasad podstawowych przez kontrolera powinno być oceniane z uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej⁴⁴.

Ponadto organy samorządu terytorialnego kontrolowane przez administrację rządową zobowiązane są do prowadzenia kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna w samorządzie realizowana jest przez:

- radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa,
- wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka,
- wyspecjalizowaną komórkę ds. kontroli wewnętrznej, działającą w ramach urzędów samorządowych⁴⁵.

Celem wewnętrznej kontroli jest zapobieganie występowaniu zjawisk niekorzystnych i wskazywanie sposobów zapobiegania nieprawidłowości w pracy urzędów i jednostek samorządowych. Wyniki kontroli to również cenne źródło

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 6.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ W. Borczyk, *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, (w:) J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004, s. 142.

informacji o funkcjonowaniu jednostek samorządu, wydziałów lub poszczególnych pracowników⁴⁶.

Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, przy czym kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości⁴⁷.

Jedną z naczelnych zasad funkcjonowania administracji jest zasada niedyskryminacji, zgodnie z którą przy podejmowaniu decyzji urzędnik, w tym kontroler, powinien zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji muszą być traktowane w porównywalny sposób. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. Urzędnik jest obowiązany do powstrzymania się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne; przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną⁴⁸.

Podsumowanie

Niewątpliwie obowiązkiem każdego kontrolera jest stałe podnoszenie kompetencji zawodowych poprzez wykorzystanie doświadczenia zawodowego, szkolenia oraz samokształcenie. Kontroler powinien posiadać taki poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenia, który pozwala skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Rozwijanie kompetencji zawodowych kontrolerów musi zapewniać kierownik jednostki kontrolującej przy współpracy z kierownikiem komórki do spraw kontroli. Winno zachęcać się kierowników komórek do spraw kontroli do opracowania programu rozwoju zawodowego kontrolerów tak, aby proces rekrutacji prowadzony był w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata. Planując rozwój zawodowy kontrolerów uwzględnia się zagadnienia z zakresu etyki, metodyki prowadzenia kontroli, rozpoznawania systemowych słabości obszarów kontrolowanych, identyfikacji mechanizmów korupcyjnych, umiejętności społecznych (komunikacja i współpraca w zespole) oraz narzędzi informatycznych⁴⁹.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 143.

⁴⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, art. 3–4.

⁴⁸ *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s. 21.

⁴⁹ *Standardy kontroli w administracji publicznej*, s. 15.

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13 poz. 74, ze zm.), która z dniem 1 stycznia 1999 r. otrzymała tytuł „o samorządzie gminnym” (Dz.U. z 1998 r. Nr 162 poz. 1126 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.).
6. Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (MP Nr 93, poz. 953).
7. *Standardy kontroli w administracji publicznej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
8. *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.

Bibliografia

1. Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
2. Borczyk W., *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, (w:) J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004.
3. Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
4. Kosewski M., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
5. Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
6. Szonert Z., *Etyka i pragmatyka służbowa w administracji*, Wydawnictwo Toruńskiej Szkoły Wyższej, Toruń 2011.