

## SPOSÓB POJMOWANIA ODPOWIEDZIALNOŚCI W KODEKSACH ETYCZNYCH RADNYCH

Tomasz CZAKON

Uniwersytet Śląski w Katowicach; tomasz.czakon@us.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5697-3651

**Streszczenie:** W artykule scharakteryzowany jest problem dotąd nieobecny w literaturze przedmiotu. Przedstawiona jest analiza występowania w kodeksach etycznych radnych pojęcia odpowiedzialności, jednej z podstawowych wartości wymaganej od polityków zarówno przez wyborców, jak również przez liczne dokumenty normatywne. Na podstawie analizy 58 kodeksów przedstawiona jest teza, że w prawie wszystkich kodeksach obecne jest pojęcie odpowiedzialności. Wyróżnione zostają również podstawowe jej rodzaje: odpowiedzialność przed mieszkańcami, wobec wspólnoty, merytokratyczna oraz regulaminowa.

**Słowa kluczowe:** Etyka, etyka polityki, kodeksy etyczne, kodeksy etyczne radnych.

## THE WAY OF UNDERSTANDING RESPONSIBILITY IN ETHICAL CODES OF COUNCILORS

**Abstract:** The article characterizes a problem not yet present in the literature on the subject. An analysis is presented an analysis of the occurrence of the concept of responsibility in ethical codes of councilors, one of the basic values required from politicians by voters as well as by numerous normative documents. On the basis of the analysis of 58 codes, the thesis will be presented that the concept of responsibility is present in almost all codes. In particular, it is about responsibility towards the residents, towards the community, meritocratic and statutory.

**Keywords:** ethics, ethics of politics, ethical codes, ethical codes of councillors.

### 1. Wprowadzanie

Istnieją różne wyobrażenia o związkach etyki i polityki. Niezależnie od tego polityka i politycy są oceniani, także z punktu widzenia wartości etycznych. Obecne jest również

przekonanie o nieetyczności polityki i polityków. Podejmowane są różne działania, aby temu przeciwdziałać. Jednym ze sposobów przeciwdziałania deficytom etycznym występującym w polityce jest tworzenie przez polityków kodeksów etycznych. Kodeksy takie tworzą również radni różnych szczebli samorządu. Przeanalizowałem 58 takich dokumentów przyjętych przez radnych różnych jednostek samorządu terytorialnego. Poszukiwałem odpowiedzi na różne pytania pozwalające na zrekonstruowanie etosu polityki radnych jako lokalnych polityków. Kodeksy etyczne radnych są dobrym materiałem do analizy, ponieważ jest ich dużo, są zróżnicowane i w ten sposób pozwalają odkryć dominujące wyobrażenia aksjologiczne polityków. Przedmiotem tego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na sposoby pojmowania odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych. W tym celu w części początkowej przedstawione zostaną najważniejsze ujęcia tego problemu występujące w literaturze przedmiotu, w tym takie, które mogą stać się pomocne w opisanu problemu odpowiedzialności obecnego w analizowanych dokumentach. Na tym tle, po przedstawieniu materiału empirycznego, podjęta zostanie próba nazwania dominujących sposobów pojmowania odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych.

## 2. Co to jest odpowiedzialność

Według *Słownika Języka Polskiego PWN* odpowiedzialność to „obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny”, to „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś” (Słownik, 2018). Natomiast odpowiedzialny to bądź: „gotowy do ponoszenia konsekwencji za swoje postępowanie”; „mający obowiązek dopilnowania czegoś”; „ponoszący winę za coś, co nie powinno się zdarzyć”; „wymagający kwalifikacji i obarczany odpowiedzialnością”; „powodujący jakiś stan lub proces”; bądź: „osoba ponosząca winę za coś” (Słownik, 2018). Literatura dotycząca odpowiedzialności jest bogata (Ingarden, 1975; Jonas, 1996; Filek, Jacek, 2003). Wyróżnia się wiele rodzajów odpowiedzialności. R. Ingarden pisze o odpowiedzialności ponoszonej (biernej) i podejmowanej (aktywnej) (Ingarden, 1975). K. Szewczyk podejmując problem etyki nauczycielskiej<sup>1</sup> wyróżnia: odpowiedzialność formalną polegającą na stosunku do właściwych mu obowiązków i reguł postępowania oraz substytucyjną, polegającą na podejmowaniu i ponoszeniu odpowiedzialności za drugiego człowieka (Szewczyk, 1998). J. Jaskiernia zwraca uwagę na ważny w kontekście aktywności polityków problem odpowiedzialności politycznej i karnej polityków (Jaskiernia, 2014). Zawężając problem do kwestii odpowiedzialności radnych, warto zwrócić uwagę na propozycję J. Galickiego (Galicki, 2014), który między innymi wyróżnia odpowiedzialność przed wyborcami, przed wspólnotą

<sup>1</sup> Zarówno etyka nauczycielska, jak i etyka polityków należą do etyki zawodowej, stąd warto porównywać ich sposoby pojmowania odpowiedzialności.

samorządową, regulaminową karną, cywilną. Warto zauważyć istnienie odpowiedzialności moralnej najbardziej ujawniającej się między innymi w kodeksach etycznych.

Dzisiaj dominuje przekonanie, że zainteresowanie problemem odpowiedzialności jest cechą charakterystyczną szeroko pojmowanej współczesności (Ślipko, 1991), a odpowiedzialność uznawana jest za centralną kategorię aksjologiczną (Łojewska-Krawczyk, 1996), choć i dawnej obecne były analizy, sytuacje, które dzisiaj odczytujemy jako takie, które dotyczą odpowiedzialności (Ossowska, 1983). Stawiana jest teza, że odpowiedzialność wpisana jest w ludzką naturę (Kruszyński, 2015).

T. Ślipko stwierdza, że zainteresowanie się problemem odpowiedzialności jest cechą charakterystyczną czasów współczesnych, szczególnie egzystencjalizmu. Dawniej, w filozofii chrześcijańskiej (u Tomasza z Akwinu) odpowiednikiem dzisiejszego pojęcia odpowiedzialności była „poczytalność” (Ślipko, 1991). Zdaniem T. Ślipko pojęcie odpowiedzialności do rangi wielkiego problemu filozoficznego wprowadził S. Kierkegaard. Do filozofów, którzy przyczynili się do upowszechnienia tego pojęcia, i zaproponowali własne ujęcie, zalicza J.P. Sartre’a, E. Levinasa, A. Gramsciego, R. Ingardena, E. Mouniera. Z analizy sposobów pojmowania odpowiedzialności wyprowadza wniosek o istnieniu jego dwóch podstawowych aspektów: indywidualnego i społecznego. Aspekt indywidualny pojmowany jest jako „odpowiedzialność jednostki za postępowanie względem samej siebie, przyrody czy innych jednostek” (Ślipko, 1991, s. 23). Natomiast aspekt społeczny oznacza odpowiedzialność jednostki za jej stosunek do historycznych procesów społeczeństwa. T. Ślipko zwraca uwagę na następujące warunki odpowiedzialności: rozumność, a więc „należyte poznanie skutków i okoliczności działania” (Ślipko, 1991, s. 26) oraz wolność, tzn.: „właściwej człowiekowi wewnętrznej i zewnętrznej wolności wyboru, decyzji, nazywanych także »chcieniem« lub »zamierzeniem«” (Ślipko, 1991, s. 26). Zwraca także uwagę na inne dylematy warunkujące, określające granice odpowiedzialności, są to:

- różnego typu przeszkody, których istnienie ogranicza lub wręcz uniemożliwia odpowiedzialność;
- „odpowiedzialność zbiorowa”, to znaczy odpowiedzialność grup społecznych za popełnione przez ich członków i z upoważnienia kierowniczych autorytetów przewinienia bądź zbrodnie (rozważania te pojawiły się w kontekście II wojny światowej);
- sytuacje konfliktowe, „graniczne”, „w których człowiek staje wobec konieczności podejmowania decyzji i spełnienia aktu o ambiwalentnym zgoła pod względem moralnym charakterze: zamierzone dobro nierozłącznie pociąga za sobą zło” (Ślipko, 1991, s. 27). Zdaniem T. Ślipki w etyce chrześcijańskiej rozwiązaniem tego dylemat jest „zasada podwójnego skutku”. Ślipko przypomina, że zasada ta spotyka się z polemiką innych chrześcijańskich etyków.

Wielu sądzi, że odpowiedzialność ma szczególne znaczenie dla polityków. W tym kontekście nie można pominąć stanowiska M. Webera (Weber, 1998). M. Weber charakteryzując wszelkie etycznie zorientowane działanie, a szczególnie działanie polityków stwierdza, że może opierać się na dwóch przeciwstawnych zasadach: „etyce przekonań” lub „etyce odpowiedzialności”. Jednocześnie M. Weber podkreśla, że etyka przekonań nie jest identyczna z brakiem odpowiedzialności, a etyka odpowiedzialności z brakiem przekonań. Jednak, jego zdaniem, między tymi zasadami istnieje głębokie przeciwieństwo. Zwolennik etyki przekonań podkreśla znaczenie intencji, nie troszcząc się o skutki. Złe skutki dobrych intencji przypisuje woli Boga, głupocie ludzi. Czuje się tylko odpowiedzialny za to, aby jego przekonania trwały. Natomiast ktoś, kto wyznaje etykę odpowiedzialności bierze świat takim, jaki jest. Nie obarcza innych skutkami swego działania, lecz siebie. Na ile mógł je przewidzieć. Działający odpowiedzialnie musi wiedzieć, że nieraz osiągnięcie dobrych celów wiąże się z użyciem wątpliwych moralnie lub niebezpiecznych środków. Musi również przyjąć, że jego działanie może mieć złe skutki uboczne. „I żadna etyka świata nie może przesądzić, kiedy i w jakim zakresie etycznie dobry cel »uświęca« etycznie niebezpieczne środki i skutki uboczne” (Weber, 1998, s. 98). Politycy, tak jak ich chce widzieć M. Weber, kierują się (powinni kierować się) etyką odpowiedzialności. Zarazem są to ludzie mocnych przekonań, ponieważ „[t]ylko ten, kto jest pewien, że nie załamie się w sytuacji, gdy świat, widziany jego oczyma, okaże się zbyt głupi lub zbyt podły, by przyjąć to, co chce on światu ofiarować, i jest pewien, że wbrew wszystkiemu potrafi powiedzieć »mimo wszystko!« - tylko ktoś taki ma »powołanie« do polityki” (Weber, 1998, s. 110).

Problem odpowiedzialności polityków w dzisiejszym kontekście przedstawiony jest przez P. Łukomskiego (Łukomski, 2004). Najciekawszym wątkiem książeczki Łukomskiego jest pytanie o specyfikę odpowiedzialności polityka. Odpowiadając przedstawia liczne warunki dzięki którym, w których realizuje się odpowiedzialność. Kluczem jest posiadanie przez polityków władzy/mocy, co nakłada na polityka „szczególnego rodzaju zobowiązania do odpowiedzialności” (Łukomski, 2004, s. 32). To zobowiązanie jest powinnością. Jest tak, ponieważ polityk ma moc sprawczą. „Czynię coś i powinienem to czynić ponieważ mogę” (Łukomski, 2004, s. 33). Odpowiedzialność rośnie wraz z zakresem władzy. Łukomski przede wszystkim (a może i wyłącznie) zauważa odpowiedzialność za społeczeństwo (bo polityk czyni coś za społeczeństwo). Nie zauważa, że jest (powinien być) odpowiedzialny także przed społeczeństwem.

W kodeksach etycznych radnych obecnych jest wiele sformułowań, w których w jakiś sposób obecny jest problem odpowiedzialności. Można nawet przyjąć, że każdy kodeks etyczny radnych jest dokumentem definiującym różne rodzaje odpowiedzialności. Jednak takie szerokie potraktowanie problemu wykracza poza możliwości prezentacji w artykule. Jednocześnie w analizowanych dokumentach problem odpowiedzialności pojawia się w bardziej jednoznacznych kontekstach takich, gdzie wyraźnie przywoływane są pojęcia obowiązku i odpowiedzialności. W artykule zajmę się tylko tymi sytuacjami. Dla dalszej

analizy miejsca odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych najbardziej użyteczna jest, nieco uzupełniona, zasygnalizowana wyżej propozycja J. Galickiego. Biorąc pod uwagę ten punkt widzenia w kodeksach etycznych radnych jest mowa o odpowiedzialności przed mieszkańcami, przed wspólnotą samorządową, merytokratycznej, regulaminowej.

### **3. Miejsce odpowiedzialności w kodeksach etycznych radnych**

W zdecydowanej większości (86%) kodeksów etycznych radnych obecna jest jakaś zasada odpowiedzialności. Jeśli idzie o sposób pojmowania odpowiedzialności, to najczęściej występuje lapidarne sformułowanie: radni są odpowiedzialni, są odpowiedzialni przed mieszkańcami (albo: wspólnotą samorządową) w zakresie sprawowanej funkcji. To zróżnicowanie sformułowań pozwala na wyróżnienie kilku sposobów pojmowania odpowiedzialności.

#### **3.1. Odpowiedzialność przed mieszkańcami**

W wielu kodeksach pojawiają się sformułowania, które dają odpowiedź na pytanie wobec kogo radni są odpowiedzialni. Przy czym pojawiają się takie określenia, które nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź, wobec kogo są odpowiedzialni, ponieważ wykorzystywane są takie terminy jak: społeczność lokalna, wspólnota lokalna, mieszkańcy. Taka charakterystyka przedmiotu odpowiedzialności występuje w 48% kodeksów. Przykładowo, w kodeksach pojawiają się następujące sformułowania: radni są odpowiedzialni „przed całą społecznością lokalną” [011] (Cyfra w kwadratowym nawiasie oznacza numer przywoływanego kodeksu etycznego radnych. Historia analizy spowodowała, że kolejność numeracji jest zakłócona), „przed wspólnotą samorządową” [015]. W innej części kodeksów występuje sformułowanie, że radni odpowiedzialni są „przed mieszkańcami” [024]. Nie wiadomo, czy twórcy kodeksów użyli tych odmiennych ujęć świadome. Czy społeczność lokalna, mieszkańcy to mieszkańcy okręgu wyborczego, ulicy, wioski, a wspólnota samorządowa to ci sami ludzie, czy też gmina, powiat? Przyjmuję, że niezależnie od tych zróżnicowanych terminów, punktem odniesienia są mieszkańcy, wyborcy (choć sam termin „wyborca” w kodeksach się nie pojawia), a nie cała wspólnota samorządowa.

#### **3.2. Odpowiedzialność przed całą wspólnotą**

W części kodeksów (26%) występuje jeszcze nieco inna formuła określająca relację między radnymi i wspólnotą samorządową. Relacja ujmowana jest jako odpowiedzialność przed całą wspólnotą. „Radny Rady jest odpowiedzialny przed całą wspólnotą samorządową w zakresie sprawowanej funkcji publicznej” [001]. Niemal taka sama formuła znajduje się

w kodeksie [021]. „Radni są odpowiedzialni przed całą społecznością lokalną w zakresie sprawowanej funkcji publicznej” [021]. Przy całej niejednoznaczności kodeksów etycznych radnych tę formułę odpowiedzialności pojmują jako odmienną od poprzedniej, określającej odpowiedzialność radnych przed społecznością lokalną, mieszkańcami. O ile wersja wcześniej wymieniona punktem odniesienia czyni mieszkańców, to co lokalne, to obecna punktem odniesienia czyni całość.

### 3.3. Odpowiedzialność merytokratyczna

W części kodeksów etycznych radnych punktem odniesienia w pojmowaniu odpowiedzialności nie są mieszkańcy, lokalna wspólnota, ani całość wspólnoty samorządowej tylko zasady, które można nazwać merytorycznymi. Radni w kodeksach etycznych uznają, że powinni przestrzegać takich reguł postępowania, które odwołują się do wiedzy, ich szczególnego usytuowania w strukturze społecznej (strukturze władzy). W kodeksach etycznych radnych można wyróżnić co najmniej następujące reguły o takim charakterze: zobowiązanie się do przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej, kierowania się racjami merytorycznymi, umiejętnością podejmowania trudnych decyzji. O znaczeniu tego wątku pojmowania odpowiedzialności w wyobrażeniach radnych świadczy jego rozbudowanie. Rozkład wyborów przedstawia tabela 1.

**Tabela 1.**

*Składniki odpowiedzialności merytokratycznej*

		<b>Liczebność</b>	<b>%</b>
Przestrzeganie dyscypliny budżetowej i finansowej	Tak	40	69%
	Nie	18	31%
Kierowanie się racjami merytorycznymi	Tak	13	22%
	Nie	45	78%
Umiejętność podejmowania trudnych decyzji	Tak	22	38%
	Nie	36	62%

Źródło: badania własne, N = 58.

Obowiązek przestrzegania dyscypliny budżetowej i finansowej obecny jest w 69% kodeksów. Sformułowania dotyczące przestrzegania tego obowiązku są bardzo jednorodne. Najczęściej obecna jest następująca formuła: „Radni zobowiązani są do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej. W sprawach majątkowych i finansowych winni wykazywać należyta staranność i gospodarność” [005]. Czasem obecne jest wyraźne nawiązanie do odpowiedzialności. Przykładem jest zapis w kodeksie [008]: „Radni powinni mieć poczucie odpowiedzialności za finanse Gminy, a w szczególności za przestrzeganie dyscypliny finansowej i budżetowej” [008]. Czasem występują sformułowania bardziej rozbudowane, odwołujące się do różnych aspektów roli radnego. Jednym z przykładów może być formuła obecna w kodeksie [007]: „Radni powinni zobowiązać się do czuwania nad dyscypliną budżetową i finansową, co gwarantuje właściwe zarządzanie publicznymi pieniędzmi, zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem krajowym. Radni nie mogą,

wypełniając swoje powinności, pozwolić na sprzeniewierzenie publicznych funduszy i dotacji. Nie mogą uczynić niczego, co może prowadzić do wykorzystania publicznych funduszy lub dotacji na bezpośrednie lub pośrednie cele osobiste” [007]; oraz w kodeksie [014]: „Radni pełniący służbę publiczną zobowiązani są dbać o prawidłowe wykonywanie zadań publicznych oraz o prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi z uwzględnieniem interesu państwa, interesu wspólnoty samorządowej oraz indywidualnego interesu obywateli [014].

Sformułowania zobowiązujące radnych umiejętności do posiadania umiejętności ponoszenia trudnych decyzji obecne są w znaczącej części analizowanych dokumentów (38%). W prawie wszystkich kodeksach podejmujących ten problem występuje jedno sformułowanie: radni ponoszą odpowiedzialność za decyzje i działania, nie unikając trudnych rozstrzygnięć. Warto zwrócić uwagę, że tym przypadku bardziej wyraźnie niż w poprzednim (dotyczącym przestrzegania dyscypliny finansowej) obecne jest jednoznaczne odwołanie się do odpowiedzialności.

W niemal ¼ kodeksów (22%) występują sformułowania domagające się od radnych kierowania się racjami merytorycznymi. W dokumentach podejmujących ten problem najczęściej obecne są tylko formuły, że radni powinni kierować się racjami merytorycznymi, bez próby określenia, co to znaczy. W jednym kodeksie zwraca się uwagę na kontekst sytuacji, który pozwala domyślać się, co to znaczy kierować się racjami merytorycznymi. Tak jest w kodeksie [013]: „Zgłaszane sprawy mieszkańców, będziemy badać i prezentować bezinteresownie, kierując się względami merytorycznymi, z zachowaniem niezbędnej delikatności, gdy dotyczą spraw osobistych mieszkańca lub jego bliskich” [013]. W tym przypadku granicznymi warunkami kierowania się racjami merytorycznymi są: bezinteresowność, niezbędna delikatność w przypadku spraw osobistych mieszkańców. Jednak nie wiadomo, czy racje merytoryczne oznaczają tutaj niezwracanie uwagi na to (np.), kto domaga się załatwienia sprawy, czy też racje merytoryczne są rodzajem bariery przed „niemerytorycznymi” oczekiwaniami mieszkańców? Inny przykład wskazujący, co to znaczy merytoryczne zachowanie występuje w kodeksie [025]: „Radny powinien należycie wypełniać swoje obowiązki. W sprawach tego wymagających powinien kierować się obiektywnymi względami merytorycznymi, nie zaś subiektywną oceną (...)” [025]. W tym przypadku zachowanie merytoryczne traktowane jest jako synonim tego, co obiektywne, a nie subiektywne. Najciekawsza propozycja objaśnienia interesującego pojęcia obecna jest w kodeksie [041]: „(...) drogą osiągnięcia celów jest dla radnego i członka zarządu, przekonywanie i merytoryczna dyskusja, w której używa racjonalnych argumentów wystrzegając się wszelkiej manipulacji. Zachowanie (działanie) merytoryczne oznacza tutaj przekonywanie, używanie racjonalnych argumentów, odrzucenie wszelkiej manipulacji. Jednak we wszystkich tych przypadkach brak informacji na czym polega obiektywna/subiektywna ocena, racjonalne przekonywanie.

### 3.4. Odpowiedzialność regulaminowa

Pojęcie odpowiedzialność regulaminowa występuje w rozprawie Jarosława Galickiego (Galicki, 2014) i oznacza odpowiedzialność zawartą w dokumentach organizacyjnych samorządu. Kodeksy etyczne radnych są deklaracjami, manifestami i w nikłym stopniu podejmują problem sposobów i narzędzi ich realizacji. Tylko w niewielkiej części kodeksów obecne są nie tylko sformułowania deklarujące jakie powinności radni mają przestrzegać, lecz są także reguły określające organizacyjne formy dyscyplinowania radnych. Znajdują się sformułowania określające zasady organizacyjnych konsekwencji, organizacyjnej odpowiedzialności. W szczególności chodzi o określenie sposobów egzekwowania kodeksu, składania sprawozdań z aktywności, podpisywania zobowiązania przestrzegania kodeksu, przewidziane jest istnienie komisji etycznej. Rozkład wyborów przedstawia tabela 2.

**Tabela 2.**

*Składniki odpowiedzialności organizacyjnej*

		<b>Liczebność</b>	<b>%</b>
Radni podpisują zobowiązania przestrzegania kodeksu	Tak	5	9%
	Nie	53	91%
Radni są zobowiązani do składania sprawozdań z aktywności	Tak	8	14%
	Nie	50	86%
Przewidziane jest istnienie komisji etycznej	Tak	6	10%
	Nie	52	90%
W kodeksie przewidziany jest sposób (tryb) jego egzekwowania	Tak	10	17%
	Nie	48	83%

Źródło: badanie własne, N = 58.

W części kodeksów etycznych radnych (17%) przewidziany jest tryb egzekwowania jego zasad. W zasadzie w każdym kodeksie podejmującym ten problem proponowany jest inny sposób egzekwowania zasad kodeksu. Występuje cała paleta propozycji, od bardzo ogólnikowych i umiarkowanych, do proponujących bardzo precyzyjną procedurę. Najbardziej rozbudowana formuła określająca sposób postępowania w sytuacjach wymagających oceny naruszeń kodeksu występuje w kodeksie [025]. Po pierwsze, pisemne skargi dotyczące radnych przyjmuje przewodniczący rady i „przekazuje Komisji Statutowej”. Następnie „Komisja sprawdzi zasadność skargi i przekazuje swoją opinię przewodniczącemu rady, który wraz z kolegium złożonym z przewodniczącego Komisji Statutowej i przedstawicieli stałych komisji rady Miejskiej (po 1 radnym z każdej komisji) rozpoznaje skargę i uznając przewinienie wymierza sankcję, informując o niej zainteresowanego i radę”. Za naruszenie zasad kodeksu przewidziano następujące sankcje: „upomnienie, nagana, wniosek o pozbawienie funkcji przewodniczącego komisji, klubu, Zarządu, Rady, pozbawienie diety” [025]. Ukaranemu radnemu przysługuje odwołanie do rady. Jej decyzja jest ostateczna. Kodeks przewiduje również rodzaj nadzwyczajnej procedury dotyczącej niewłaściwego zachowania się w czasie sesji rady. Jeśli w czasie sesji radny narusza zasady kodeksu, to „na wniosek innego radnego przewodniczący rady niezwłocznie poddaje pod głosowanie



udzielenie radnemu kary” przewidzianej w kodeksie [025]. Informacje o ukaraniu radnego podaje się do wiadomości publicznej.

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

W kilku przypadkach (10%) w kodeksach etycznych przewidziane jest istnienie komisji etycznej lub jakiejś innej instytucji, której zadaniem jest etyczna ocena zachowań radnych. Także inne komisje rady, np. statutowa, praworządności, mogą pełnić rolę komisji etycznej. Określa się również okoliczności oraz tryb powołania takiej komisji lub przekazania innej komisji zadanie oceny zachowania radnego. Przykładowe rozstrzygnięcia: „Radny i członek zarządu podporządkowuje się zasadom nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego, przyjmuje do wiadomości oceny Komisji d.s. etyki i nie polemizuje z nimi” [041]. „Rada Powiatu w przypadku naruszenia zasad wynikających z powyższego Kodeksu może powołać doraźną Komisję Etyki” [048].

Tylko w kilku kodeksach (9%) znajdują się informacje o podpisywaniu przez radnych zobowiązania do ich przestrzegania. W analizowanych dokumentach znajdują się informacje, że radni własnymi podpisami zobowiązują się przestrzegać zasady w nich obecne. W jednym kodeksie wymienieni są zarówno radni zobowiązujący się do przestrzegania i realizacji, a nawet, że jeden z radnych nie podpisał odpowiedniego oświadczenia. Taka informacja znajduje się w kodeksie [039]. Istotny fragment ma następującą postać: „Radni przyjmują zasady Kodeksu i zobowiązują się do jego przestrzegania poświadczając to własnoręcznym podpisem.

#### 4. Podsumowanie

W prawie wszystkich kodeksach etycznych radnych obecne jest pojęcie odpowiedzialności. W szczególności mowa jest o odpowiedzialności przed mieszkańcami, wobec wspólnoty, merytokratycznej, regulaminowej. Między nimi występują napięcia, aby nie powiedzieć konflikty. Wprawdzie w większości (86%) kodeksów obecne jest jakieś odwołanie do bardzo ważnej dla polityków zasady odpowiedzialności, lecz w 14% zasada odpowiedzialności nie jest obecna. Nieobecność pojęcia odpowiedzialności jest tym bardziej znacząca, że zasada ta obecna jest w wielu kodeksach etyki polityków, np. w *Zasadach etyki poselskiej*, przyjętych przez sejm RP, również w tzw. Kodeksie Komisji Nolana, a punktem

odniesienia dla wielu kodeksów etycznych radnych jest projekt wzorcowego kodeksu etycznego radnych obecny w *Etycznych aspektach działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Niemal w połowie (48%) kodeksów przyjmuje się, że radni są odpowiedzialni przed lokalną społecznością, mieszkańcami, co można potraktować jako przejaw podmiotowego traktowania wyborców, właściwy dla demokracji. Lecz w pozostałych kodeksach (52%) taka deklaracja nie jest obecna. Do tego w części kodeksów (26%) obecna jest deklaracja o odpowiedzialności radnych przed całą wspólnotą, co wprawdzie jest zgodne z obowiązującą zasadą wolnego mandatu (radni, tak jak parlamentarzyści nie są związani instrukcjami wyborców), lecz oznacza budowanie dystansu między radnymi i wyborcami. Ten dystans ujawnia się również w obecności zasad odpowiedzialności merytokratycznej. Jej różne zasady występują w wielu kodeksach (od 22% do 69%). Trudno kwestionować kierowanie się zasadami merytokratycznymi, ponieważ są cenniejsze niż kumoterstwo, dziedziczenie uprawnień, lecz jednocześnie mogą być potraktowane jako zaporę stwarzaną przez radnych wobec wyborców. Odwołując się do tych zasad informują wyborców, że mają wiedzę, umiejętności, których oni nie posiadają. Z pewnością pełnienie roli radnego wymaga posiadania specyficznych umiejętności, wiedzy, wymaga uwzględniania różnych argumentów, lecz wiele ich decyzji jako podstawę ma określone wartości odwołujące się do preferencji wyborców, nakazujące (w sytuacji konieczności wyboru) wybór jednego z konkurujących zadań, (np.) budowy przedszkola bądź drogi. Taki wybór znajduje się poza wiedzą ekspercką, poza zasadami merytokracji. W ten sposób zasady merytokracji mają charakter autorytarny. Tak merytokrację ocenia Urszula Jakubowska (Jakubowska, 2018), a o dysfunkcji autorytaryzmu i stopniowym osłabianiu demokracji samorządowej piszą też autorzy raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialne w Polsce*. Zasady merytokracji mogą być w konflikcie z podmiotowym traktowaniem mieszkańców (wyborców). Ambiwalencja ujawnia się także w dominacji w kodeksach etycznych radnych ich deklaratywnego charakteru, z marginalnym potraktowaniem zasad odpowiedzialności regulaminowej. Różne zasady tej odpowiedzialności występują od 9 do 17% kodeksów.

W efekcie można stwierdzić, że cenne jest przyjmowanie przez polityków (w tym wypadku radnych) kodeksów etycznych, ponieważ to świadczy o zauważaniu przez nich problemów etycznych w polityce. Jednocześnie (ze względu na istniejące w nich napięcia) nie mogą być bezkrytycznie przyjmowane jako narzędzie przeciwdziałania deficytom etycznym obecnym w polityce.

**Lista wykorzystanych kodeksów etycznych radnych**

001. Kodeks etyczny radnego Rady Miejskiej w Jarocinie
002. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Bukowiec
003. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy w Chodzieży
004. Kodeks etyki radnego Powiatu Poznańskiego
005. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Trzebiatowie
006. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Głinojecku
007. Kodeks etyczny radnego w Grudziądzu
008. Kodeks Etyczny Radnego Rady Miasta w Piotrkowie Trybunalskim
009. Kodeks etyczny radnego Powiatu Grodzkiego
010. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Sierpc
011. Kodeks etyczny radny Rady Powiatu Drawskiego
012. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Mielcu
013. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach
014. Kodeks etyczny Radnego Rady Miejskiej w Bukownie
015. Kodeks etyczny radnego Gminy i Miasta Dobczyce
016. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Gołcza
017. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej Legnicy
018. Kodeks etyczny Radnych Powiatu w Gołdapi
019. Kodeks Etyki Radnych Rady Miejskiej w Kozuchowie
020. Kodeks etyki radnego Rady Gminy w Łagowie
021. Kodeks Etyki Radnego Rady Miejskiej w Brzesku
022. Kodeks Etyczny Radnych Rady Gminy Sadki
023. Zasady Etyki Radnego Miasta Szczecina
024. Kodeks etyczny radnego Rady Miejskiej w Lublińcu
025. Kodeks etyczno-moralny radnego Miasta i Gminy Łądek-Zdrój
026. Kodeks etyczny radnych Rady Pieniężno
027. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Kwilicz
028. Kodeks etyki radnego samorządu Powiatu Średzkiego
029. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim
030. Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Wąbrzeźno
031. Kodeks etyczny radnych Rady Powiatu w Bielsku-Podlaskim
032. Kodeks etyki radnego Powiatu Jaworskiego
034. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Strzegomiu
035. Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Czarnków
036. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Ustka
037. Kodeks etyki radnych Powiatu Kluczborskiego

- 038. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Kluczborku
- 039. Kodeks etyczny radnego Gminy Kobylanka
- 040. Kodeks etyki radnych Miasta Zgierza
- 041. Kodeks etyki radnego i członka zarządu Powiatu Kwidzyn
- 043. Kodeks etyczny radnych Rady Miasta Torunia
- 044. Kodeks etyki radnych Rady Gminy Banie
- 045. Kodeks etyki radnych Powiatu Tarnogórskiego
- 046. Kodeks etyki radnych Powiatu Przasnyskiego
- 047. Kodeks etyki radnego Powiatu Radomskiego
- 048. Kodeks etyki radnych Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego
- 049. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu
- 050. Kodeks etyczny radnego Gminy Brwinów
- 051. Kodeks etyki radnych Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim
- 053. Kodeks etyczny radnych Radym Miejskiej w Łobzie
- 054. Kodeks etyki radnego Powiatu Zielonogórskiego
- 055. Kodeks etyczny radnych Miasta Milanówek
- 056. Kodeks etyki radnego Miasta Płocka
- 057. Kodeks etyki radnych miasta Częstochowy
- 058. Kodeks etyki radnych Gminy Raciechowice
- 059. Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Koronowie
- 060. Kodeks etyczny radnego Gminy Kętrzyn
- 061. Kodeks etyczny radnych Rady Gminy Chełmiec

## **Bibliografia**

1. Filek, Janina. (2004), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
2. Filek, Jacek. (2003). *Filozofia odpowiedzialności XX wieku*, Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
3. Ingarden, R. (1975). *Książeczka o człowieku*, Kraków: Wydawnictwo Literackie.
4. Jakubowska, U. (2018). *O naturze preferencji politycznych. Perspektywa psychologiczna*. Warszawa 2018: Wydawnictwo Naukowe PWN.
5. Jonas, H. (1996). *Zasada odpowiedzialności. Etyka dla cywilizacji technologicznej*, przełożył M. Klimowicz, Kraków: Wydawnictwo Platan.

6. Łukomski, P. (2004). *Odpowiedzialność polityków. Sposoby rozumienia i uzasadniania*, Warszawa 2004: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
7. Ossowska, M. (1983), *O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
8. Łojewska-Krawczyk, M. (1996). *Odpowiedzialność centralną kategorią aksjologiczną współczesności*, Warszawa: Wydawnictwo OND.
9. Szewczyk K. (1998). *Wychować człowieka mądrego. Zarys etyki nauczycielskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
10. Weber, M. (1998). *Polityka jako zawód i powołanie*, przeł. Andrzej Kopacki, Paweł Dybel, Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
11. Bober, J. et al. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
12. Jaskiernia, J. (2014). Odpowiedzialność polityczna i odpowiedzialność karna polityków w percepcji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, *Studia Iuridica Lublinsia*, nr 22, s. 79-92.
13. Kacprzak, M.C. (1997). Odpowiedzialność centralną kategorią współczesności. *Sztuka i Filozofia*, nr 13, s. 222-225.
14. Kruszyński, R. J. (2015). Odpowiedzialność naturalna człowieka, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*. vol. 74, s. 9-19.
15. Ślipko, T. (1991). Osoba a odpowiedzialność, *Studia Theologica Varsaviensa*, vol. 29/1, s. 19-35.
16. Galicki. J. (2014). *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Białystok.
17. Słownik Języka Polskiego PWN (2018, 08, 10). Available online <https://sjp.pwn.pl/szukaj/odpowiedzialnosc.html>; dostęp 10.08.2018 r.