

Etyka zawodowa pracowników państwowych organów kontroli

Paweł Łabieniec

Professional ethics of employees of state audit institutions

Abstract: State audit institutions constitute a very important part of the contemporary model of state. Auditors (people employed by state audit institutions), being professionals, should fulfill many duties which are customarily assigned to them by the society. In their daily work auditors should observe statutes and codes of ethics. The ethics of auditors of the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli) is held in high regard among rules of conduct for auditors. It serves a model for ethics in other state audit institutions, such as the National Labour Inspectorate (Państwowa Inspekcja Pracy) or Regional Chambers of Audit (regionalne izby obrachunkowe). Ethics of auditors is a special kind of ethics expected from public administration employees.

Keywords: professional ethics, ethics of public administration, state audit institutions, Supreme Audit Office, Regional Chambers of Audit, National Labour Inspectorate

Trudno wyobrazić sobie współczesne państwo, w którym nie istniałby rozbudowany system kontroli. Instytucje kontrolne istniały już w europejskich państwach w epoce średniowiecza, jednak dynamiczny rozwój organów kontroli rozpoczął się w XIX w., gdy kształtował się nowoczesny model państwa

* Uniwersytet Łódzki
pawellab@uni.lodz.pl

zdominowany przez ideę konstytucjonalizmu¹. Rozszerzenie obszaru aktywności państwa – obserwowane od blisko dwóch stuleci – pociąga za sobą rozrost aparatu biurokratycznego i angażuje w coraz większym stopniu państwowe agendy. Zjawisku temu towarzyszy rozwój systemu organów wypełniających funkcje kontrolne. W państwach autorytarnych, a zwłaszcza totalitarnych kontrola jest skierowana przede wszystkim w stronę obywateli, różnych aspektów życia jednostki podporządkowanej państwu totalnie. W takich państwach brakuje natomiast kontroli aparatu państwowego², a jeśli jest prowadzona, to głównie pod kątem poszukiwania choćby najmniejszych oznak oporu przeciw grupie sprawującej władzę. Natomiast w państwach demokratycznych obecność instytucji sprawujących kontrolę nad funkcjonowaniem aparatu państwowego jest uważana za niezbędny warunek ochrony praw jednostki.

Wyraz ‘kontrola’ jest wieloznaczny. Jarosław Szymanek wyróżnia następujące znaczenia:

1. Kontrola oznacza funkcję korygującą w całokształcie działalności danego organu, a więc włącznie z funkcją władczą.
2. Kontrola oznacza działania korygujące polegające wyłącznie na badaniu i ocenianiu działalności jednostki kontrolowanej, zbieraniu informacji o stanie faktycznym związanym z tą działalnością, w szczególności o popełnionych odchyleniach od zalecanych wzorców postępowania, oraz na wydawaniu wiążących zaleceń bez możliwości podejmowania aktów władczych, zmierzających do korekcji zaistniałych dewiacji.
3. Kontrola oznacza wykonywanie zadań obejmujących czynności wskazane w punktach 1. i 2. przez specjalnie do tego powołany organ³.

¹ Jarosław Szymanek, „O kontroli państwowej – teoretycznie”, *Kontrola Państwowa* 2006 (5), s. 15.

² *Ibidem*, s. 17.

³ *Ibidem*, s. 20. Zob. również Stanisław Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1979, s. 11. Ten ostatni autor definiuje również kontrolę jako „obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji”.

Jerzy Starościek definiuje kontrolę jako „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”⁴.

Ryszard Krawczyk wskazuje, że na pojęcie kontroli składają się:

1. ustalenie stanu faktycznego, to jest poszczególnych faz działania oraz wyników tego działania,
2. porównanie stanu rzeczywistego z obowiązującymi w danym działaniu wzorcami, celem wyjaśnienia mogących się pojawić niezgodności,
3. wykrywanie przyczyn niezgodności zachodzących między rzeczywistym działaniem a wyznacznikami, a także ujawnianie czynników sprzyjających prawidłowej realizacji tych wyznaczeń z jednoczesnym sygnalizowaniem jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach⁵.

Można wskazać pewne wspólne elementy przywołanych ujęć znaczenia terminu ‘kontrola’:

Jest to działalność polegająca na ustalaniu faktów już zaistniałych, odniesieniu ich do przyjętych standardów i opisaniu wykrytych niezgodności ustalonych faktów z przyjętymi standardami.

Działalność kontrolna nie obejmuje zatem żadnych elementów władczych, w szczególności władczego wpływania na zachowanie kontrolowanego podmiotu przez przekazanie mu wiążących wskazówek co do sposobu dostosowania istniejącego stanu rzeczy do wymogów zawartych w przyjmowanych standardach. Tego rodzaju uprawnienia władcze są składnikiem treści pojęcia nadzoru. Nie jest jasne, czy nadzór jest szczególnego rodzaju kontrolą (kontrolą wzbogaconą

⁴ Jerzy Starościek, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 363.

⁵ Dariusz Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 215.

o uprawnienia władcze), czy raczej jest aktywnością *sui generis*. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma do pewnego stopnia charakter konwencjonalny.

Nie zawsze możliwe jest ściśle odróżnienie kontroli od nadzoru lub raczej jednoznaczne zakwalifikowanie konkretnej aktywności jako nadzorczej lub mającej zwykły (nienadzorczy) charakter kontrolny. Jako przykład działań, które rodzą tego rodzaju trudności kwalifikacyjne wskazuje się działania z zakresu kontroli państwowej, których integralną częścią są kompetencje w zakresie reagowania na stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości, co zbliża ją do uprawnień o charakterze nadzorczym⁶.

Ze względu na kryterium podmiotu dokonującego kontroli odróżnia się:

1. kontrolę społeczną,
2. kontrolę państwową.

Kontrola społeczna jest sprawowana przez różnego rodzaju organizacje społeczne, stowarzyszenia, związki zawodowe, środki masowego przekazu, opinię publiczną. Kontrola państwowa jest wykonywana przez organy państwowe. Taka kontrola może mieć charakter wewnętrzny (gdy sprawuje ją jednostka organizacyjna znajdująca się wewnątrz kontrolowanej struktury) lub zewnętrzny, gdy sprawuje ją jednostka organizacyjna ulokowana poza strukturą kontrolowaną.

Ponadto wyróżnia się kontrolę państwową *sensu stricto*, która polega na realizacji wyodrębnionej funkcji przez powołany do tego specjalnie w tym celu organ państwowy.

W Polsce tego rodzaju funkcje kontrolne wypełnia Najwyższa Izba Kontroli, ale również Rzecznik Praw Obywatelskich i inne organy.

Znacznie więcej organów wypełnia funkcje kontroli państwowej *sensu largo*. W tym przypadku często pojawia się wątpliwość, czy mamy do czynienia z realizacją funkcji kontrolnej czy raczej funkcji nadzorczej. Przykładem organów, których działalność wywołuje trudności kwalifikacyjne są Państwowa Inspekcja Pracy, regionalne izby obrachunkowe. Ustawy regulujące funkcjonowanie tych organów

⁶ Jarosław Szymanek, „O kontroli...”, op. cit., s. 22.

określają je jako „organ powołany do sprawowania nadzoru i kontroli”⁷ lub jako „państwowe organy nadzoru i kontroli”⁸. Można zatem przyjąć, że przynajmniej część ich kompetencji może być zakwalifikowana jako kompetencje kontrolne.

W państwowych organach kontroli osoby wykonujące zadania kontrolne (kontrolerzy, inspektorzy) są zatrudniani zazwyczaj na podstawie mianowania. Prawo dopuszcza zazwyczaj możliwość nawiązania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę, ale umowa taka może być zawierana jedynie na czas określony, ściśle limitowany przez przepisy prawa.

Niniejszy tekst poświęcony jest etyce pracowników państwowych organów kontroli pojmowanej szeroko. Obok etyki pracowników organu kontroli państwowej, jakim w polskim systemie ustrojowym jest Najwyższa Izba Kontroli, przedmiotem mojego zainteresowania jest również etyka zawodowa pracowników Państwowej Inspekcji Pracy i regionalnych izb obrachunkowych. Racją przemawiającą za dokonaniem takiego wyboru są przede wszystkim istotne podobieństwa dotyczące funkcji realizowanej przez wybrane instytucje państwowe. Ze względu na ograniczone ramy artykułu pozostawiam natomiast poza zakresem zainteresowania zagadnienia etyki organów nadzorczych oraz instytucji prowadzących audyt wewnętrzny. Zagadnienia te wymagają odrębnego opracowania.

Najwyższa Izba Kontroli realizuje zadania z zakresu kontroli państwowej *sensu stricto*⁹. Przedmiotem kontroli państwowej jest w szczególności sposób wydatkowania finansów publicznych przez państwowe jednostki organizacyjne (w tym organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski i państwowe osoby prawne), komunalne jednostki organizacyjne, a także inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze. Zakres kontroli może być różny dla różnych grup podmiotów (kontrola państwowych jednostek organizacyjnych może być prowadzona z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, kontrola

⁷ Art. 1 ustawy z dnia 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. nr 89 poz. 589 ze zm.).

⁸ Art. 1 ustawy z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.).

⁹ Jarosław Szymanek, „O kontroli...”, op. cit., ss. 24-25.

jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, a niepublicznych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych tylko z punktu widzenia legalności i gospodarności w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa) – art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) – dalej oznaczana jako ‘ust. NIK’.

Kontrole przeprowadzają pracownicy NIK zwani kontrolerami (art. 30 ust. 1 ust. NIK). Kontrolerzy są zatrudniani na podstawie mianowania, poprzedzona umowa o pracę na czas nie dłuższy niż 3 lata (art. 68 ust. 1 ust. NIK) Kontrolerem może być osoba, która spełnia szereg kryteriów formalnych wskazanych w art. 67 ust. NIK (posiadanie polskiego obywatelstwa, pełnej zdolności do czynności prawnych, wyższego wykształcenia, dobrego stanu zdrowia, niekaralność). Przepis ten nie zawiera żadnego kryterium, które odnosiłoby się do etycznych walorów kandydata do pracy w NIK. Przywołanie takich kryteriów można natomiast znaleźć w treści roty ślubowania, jakie przy mianowaniu kontrolerów składa przed Prezesem Najwyższej Izby Kontroli: „Ślubuję służyć Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać porządku prawnego, wykonywać obowiązki pracownika Najwyższej Izby Kontroli sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą.” (art. 70 ust. 1 ust. NIK)

W art. 71 ust. NIK wskazano obowiązki kontrolera, które stanowią podstawę deontologii tego zawodu. Do obowiązków tych należą w szczególności:

- 1) należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- 2) obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
- 3) przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 4) godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- 5) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Katalog obowiązków kontrolera uzupełniony jest ponadto o:

- 6) obowiązek sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych (z wyłączeniem poleceń niezgodnych z prawem lub mających znamiona pomyłki) – art. 72 ust. NIK;

- 7) zachowanie tajemnicy kontrolerskiej – art. 73 ust. NIK;
- 8) zakaz uczestniczenia w partiach politycznych i publicznego manifestowania poglądów politycznych;
- 9) zakaz wykonywania zajęć, które godziłyby w interes NIK lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność – art. 75 ust. 1 ust. NIK;
- 10) zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego bez uzyskania zgody Prezesa NIK – art. 75 ust.2 ust. NIK.

Istotnemu ograniczeniu podlegają również prawa pracownicze kontrolerów NIK. Mają oni wprawdzie prawo zrzeszania się w związkach zawodowych (z wyjątkiem Prezesa NIK, wiceprezesów, dyrektora generalnego oraz dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK) – art. 86 ust. 1 ust. NIK, jednak kontrolerzy mogą należeć do związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie pracowników NIK – art. 86 ust. 2 ust. NIK. Pracownikiem NIK (a zatem również kontrolerom) nie wolno uczestniczyć w strajkach ani akcjach zakłócających funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli) – art.87 ust. NIK.

Za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybieniu godności stanowiska mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. (art. 97a ust. 1 ust. NIK) przed Komisją Dyscyplinarną i Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną (art. 97a ust. 4 ust. NIK). Od orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przysługuje obwinionemu skarga do sądu administracyjnego (art. 97n ust. 5 ust. NIK).

Za przewinienie dyscyplinarne mogą być wymierzone następujące kary:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) nagana z pozbawieniem możliwości podwyższania wynagrodzenia i awansowania na wyższe stanowisko służbowe przez okres do 2 lat,
- 4) przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy,

5) wydalenie z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli. (art. 97a ust. 2 ust. NIK).

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie zawiera przepisu upoważniającego do wydania kodeksu etyki zawodowej dla kontrolerów. Powstał jednak „Kodeks etyki kontrolera NIK” stanowiący integralną część „Podręcznika kontrolera”, zatwierdzonego przez prezesa NIK w czerwcu 2003 r.¹⁰ Kodeks ten wiąże kontrolerów NIK tylko jako treść polecenia służbowego, trudno go zatem traktować jako normatywne źródło etyki zawodowej komornika. Włącza on jednak do swej treści zarówno obowiązki kontrolera wynikające z ustawy o NIK, jak i zasady etyki zawarte w *Code of Ethics ISSAI – The International Standards of Supreme Audit Institutions*, który został przyjęty przez Komitet Zarządzający Międzynarodowej Organizacji Instytucji Kontroli Państwowej (*The International Organization of Supreme Audit Institutions*) 24 czerwca 1996 r. – oznaczany dalej jako „kodeks ISSAI”.

Kodeks ISSAI zawiera bardzo ogólnie sformułowane zasady, którymi powinni się kierować indywidualni kontrolerzy (auditors), prezes najwyższego organu kontroli państwowej, urzędnicy wykonawczy i wszyscy pracownicy instytucji kontrolnych, którzy uczestniczą w przeprowadzaniu kontroli (pkt 4. Kodeksu ISSAI).

Pierwszą zasadą (lub może raczej metazasadą) kodeksu ISSAI jest zasada integralności (pkt 5, 12, 13) wymagająca, by zachowanie kontrolera było bez zarzutu w każdym czasie w każdych okolicznościach, a więc nie tylko przy wykonywaniu czynności zawodowych, ale również w życiu pozazawodowym.

Inną fundamentalną zasadą funkcjonowania kontroli państwowej jest zasada zaufania i wiarygodności (*trust, confidence and credibility*), którymi władze ustawodawcze i wykonawcze powinny darzyć organa kontroli państwowej. Jednak zasady te wyznaczają także pewne obowiązki samym

¹⁰ Kodeks ten nie został opublikowany, informacja o nim pochodzi z: Elżbieta Jarzęcka-Siwik, „Etyka zawodowa kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli”, *Kontrola Państwowa* 2006 (4), s. 28.

kontrolerom jako pracownikom instytucji kontroli państwowej. To ich zachowanie powinno pogłębiać zaufanie do instytucji kontroli państwowej i ich wiarygodność.

Kodeks ISSAI wymaga od kontrolerów zachowań promujących współdziałanie i dobre relacje między współpracownikami uznając, że budowanie dobrych relacji między członkami grupy profesjonalnej jest jednym z podstawowych zadań etyki zawodowej. (pkt 8-11. Kodeksu ISSAI).

Kluczowe znaczenie wśród zasad kodeksu ISSAI wydają się jednak mieć niezależność, obiektywizm i bezstronność (pkt 14-19). Zasady te chronią samą istotę misji kontroli państwowej. Choć zasady te są również częścią etyki urzędniczej, to w etyce pracowników organów kontroli państwowej odgrywają rolę znacznie ważniejszą, wręcz fundamentalną.

Realizacji tych fundamentalnych zasad służą polityczna neutralność (pkt 20-21 kodeksu ISSAI) oraz unikanie konfliktów interesu (pkt 22-26 kodeksu ISSAI). Twórcy kodeksu nie wymagają od kontrolerów wyrzeczenia się własnych poglądów politycznych i powstrzymania się od wszelkiej politycznej aktywności, a jedynie apelują, by kontrolerzy podejmując polityczną aktywność uwzględniali niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktu między tą aktywnością a wymogami profesji. Kodeks ISSAI wyraźnie pozostawia w tym zakresie szerokie pole dla sprecyzowania obowiązku politycznej neutralności twórcom krajowych kodeksów etycznych. Takie rozwiązanie wynika zapewne z uwzględnienia faktu, że w różnych krajach panujące tam kultury polityczne i prawne w odmienny sposób rozstrzygają o tym, jakiego rodzaju polityczne zaangażowanie jest do pogodzenia z wypełnianiem roli kontrolera w służbie państwowej.

Przypomnę, że w polskiej ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli zabrania się kontrolerom przynależności do partii politycznych i prowadzenia jakiejkolwiek działalności politycznej, w tym manifestowania poglądów i sympatii politycznych. Jednocześnie ustawa nie zabrania kontrolerom realizowania przysługującego im konstytucyjnego prawa obywatelskiego do uczestniczenia w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, wyborach samorządowych lub do Parlamentu Europejskiego. Kontroler może realizować nie tylko czynne ale również bierne prawo wyborcze, co wiąże się z prowadzeniem kampanii wyborczej, jasnym

identyfikowaniem się z określoną listą wyborczą, otwartym opowiedzeniem się za programem i hasłami wyborczymi konkretnego komitetu wyborczego. Oczywiście taka aktywność jest bez wątpienia wyrazem „manifestowania poglądów i sympatii politycznych”. W praktyce powstała wątpliwość, czy prowadzenie kampanii wyborczej przez kontrolera, który sam kandyduje w wyborach narusza ustawowy i etyczno-zawodowy nakaz neutralności politycznej. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22.11.2012 r. (sygn. III APo 14/12) stwierdził, że kandydowanie z list określonej partii politycznej nie może być utożsamiane z manifestowaniem poglądów politycznych. Umieszczenie na listach kandydatów niebędących członkami partii nie jest uzależnione od zaakceptowania w całości światopoglądu tej partii. Elżbieta Jarzęcka-Siwik i Bogdan Skwarka z treści tego orzeczenia wyprowadzają wniosek, że kontroler prowadząc kampanię wyborczą musi być świadom swojej sytuacji prawnej i zachować dużą ostrożność. Kampania wyborcza kontrolera musi być wolna od manifestowania poglądów politycznych, aby zachowania kontrolera nie można było uznać za przewinienie dyscyplinarne¹¹. Czy jednak możliwe jest prowadzenie kampanii wyborczej bez manifestowania poglądów politycznych? Pytanie to ma – jak sądzę – retoryczny charakter. Istotą kampanii wyborczej jest prezentowanie poglądów (także politycznych) kandydatów, przy czym poglądy te są zwykle prezentowane z dużym zaangażowaniem, ekspresją, co służyć ma zwiększeniu perswazyjnej siły kampanii. Osobną kwestią jest, czy fakt, że poglądy kontrolera są prezentowane w ramach kampanii wyborczej, zwalnia go z odpowiedzialności za treść haseł, twierdzeń i apeli, które kandydat wygłasza. Istnieją tu na pewno jakieś granice tego, co – zgodnie z wymogami etyki zawodowej – kontrolerowi przystoi. Ostatecznie o przebiegu tych granic decyduje orzeczenie komisji dyscyplinarnej i/lub sądu administracyjnego.

Drugim zespołem instrumentów służących zapewnieniu niezależności i bezstronności instytucji kontroli państwowej są zabezpieczenia przed powstaniem konfliktu interesów lub

¹¹ Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Bogdan Skwarka, „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK”, *Kontrola Państwowa* 2014 (4), s. 39.

narzędzia służące usunięciu takiego konfliktu, gdy już się pojawi. Chodzi tu zarówno o rozwiązania instytucjonalne, przewidziane w ustawie o NIK, jak wyłączenie kontrolera z czynności kontrolnych, jak również o standardy zachowań składające się na etykę zawodową kontrolera:

- zakaz podejmowania zajęć, które mogą podważać niezależność organu kontroli,
- zakaz przyjmowania jakichkolwiek prezentów lub gratyfikacji, które mogłyby rodzić wątpliwość co do niezależności kontrolera,
- zakaz utrzymywania relacji z osobami zarządzającymi i pracownikami instytucji kontrolowanych, które mogłyby rodzić wątpliwości co do bezstronności i niezależności kontrolera,
- nakaz powstrzymania się od wykorzystywania pozycji kontrolera do załatwiania swoich prywatnych spraw i powstrzymania się od nawiązywania relacji mogących rodzić podejrzenie korupcji.

Inną ważną zasadą etyki zawodowej kontrolerów jest obowiązek zachowania w tajemnicy wszelkich informacji uzyskanych w związku z przeprowadzanymi kontrolami. Takie informacje nie mogą być przekazywane osobom trzecim ani ustnie, ani pisemnie. Zakaz nie dotyczy oczywiście przekazywania przelożonym w instytucji kontrolnej sprawozdań z przeprowadzonych kontroli. Znamiennie, że kwestii poufności twórcy kodeksu ISSAI poświęcili tylko jeden przepis (pkt. 27).

Ostatnia część kodeksu ISSAI poświęcona jest obowiązkowi kompetencji lub inaczej mówiąc profesjonalizmu. Pkt. 28-33 mają jednak bardzo ogólny charakter, stawiają kontrolerom wymogi profesjonalnego zachowania w każdym czasie, niepodjmowania zadań, do wykonania których brakuje kontrolerowi kompetencji, czynienia starań, by zadania zawodowe były wykonywane z zapewnieniem najwyższej jakości.

Kodeks ISSAI – przyjęty 20 lat temu bez wątpienia wymaga odnowienia. Z inicjatywą w tym zakresie wystąpiła polska Najwyższa Izba Kontroli. Jej przedstawiciele opracowali projekt daleko idących zmian w Kodeksie, idących w stronę sprecyzowania obowiązków etyczno- zawodowych kontrolera (w tym między innymi dokładniejszego określenia obowiązku poufności oraz ustalenie relacji między

obiektywizmem a bezstronnością kontrolera). Projekt ten (niestety niedostępny publicznie) został przekazany Komitetowi Zarządzającemu INTOSAI i jego przyjęcie jest planowane na grudzień 2016 r.

W pewnym sensie regulacje dotyczące etyki zawodowej pracowników instytucji kontroli państwowej mają charakter wzorcowy dla innych instytucji wykonujących funkcje kontrolne. Dotyczy to w szczególności etyki zawodowej inspektorów pracy oraz pracowników regionalnych izb obrachunkowych przeprowadzających kontrole.

Państwowa Inspekcja Pracy działa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. nr 89 poz. 589, Dz. U. z 2015 r., poz. 640, 1240) – oznaczana dalej jako ‘ust. PIP’. Art. 1 tej ustawy stanowi, że PIP jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Oprócz uprawnień kontrolnych ustawa eksponuje zatem nadzorcze kompetencje tego organu. Pracownikami PIP są:

- 1) Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy,
- 2) okręgowi inspektorzy pracy i ich zastępcy,
- 3) pracownicy wykonujący czynności kontrolne (inspektorzy pracy),
- 4) pracownicy zatrudnieni na innych stanowiskach. (art. 38 ust. 1 i 2 ust. PIP).

Pracownikiem PIP nadzorującym lub wykonującym funkcje kontrolne może być osoba, która spełnia szereg warunków formalnych wymienionych w art. 39 ust. PIP (m.in. posiada polskie obywatelstwo, pełną zdolność do czynności prawnych, tytuł magistra), w tym również (pkt 5): daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych. Ten ostatni warunek może być rozumiany jako wymóg przestrzegania przez kandydata do pracy w PIP prawa i zasad moralnych akceptowanych w społeczeństwie.

Stosunek pracy z pracownikiem wykonującym czynności kontrolne nawiązuje się zasadniczo na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas określony

(art. 41 ust. 1 ust. PIP). Przy mianowaniu pracownik PIP składa pisemne ślubowanie następującej treści: „Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać porządku prawnego, wykonywać obowiązki pracownika Państwowej Inspekcji Pracy sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Obowiązki pracownika PIP wykonującego czynności kontrolne zostały określone w art. 44-48 ust. PIP. Składają się na nie:

1. rzetelne i obiektywne ujmowanie i dokumentowanie wyników kontroli,
2. przestrzeganie przepisów o ochronie informacji niejawnych,
3. niezależność od jakichkolwiek wpływów postronnych,
4. nieuczestniczenie w interesach podmiotów kontrolowanych,
5. nieujawnianie informacji, że kontrola jest przeprowadzana w następstwie skargi,
6. zachowanie w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (obowiązek ten trwa także po ustaniu zatrudnienia),
7. staranne wypełnianie poleceń służbowych przełożonych (z ograniczeniami dotyczącymi poleceń niezgodnych z prawem),
8. zakaz prowadzenia działalności politycznej,
9. powstrzymanie się od wykonywania zajęć, które godziłyby w interes Państwowej Inspekcji Pracy lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność,
10. powstrzymanie się od podejmowania zajęć zarobkowych bez uzyskania zgody Głównego Inspektora Pracy.

Większość z wymienionych w ustawie obowiązków inspektorów pracy może być uznane za obowiązki etyczne-zawodowe.

Pracownicy mianowani Państwowej Inspekcji Pracy ponoszą odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych. Karą porządkową za przewinienie mniejszej wagi jest upomnienie, katalog kar dyscyplinarnych obejmuje:

1. naganę,
2. naganę z ostrzeżeniem,

3. naganę z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do 2 lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko,
4. przeniesienie na niższe stanowisko z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego o jedną kategorię,
5. wydalenie z pracy w Państwowej Inspekcji Pracy. (art. 71 ust. 1-3 ust PIP)

W sprawach dyscyplinarnych orzekają komisje dyscyplinarne (I instancja) i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna (II instancja). (art. 71 ust. 4 ust PIP). Od orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej obwinionemu oraz Głównemu Inspektorowi Pracy przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. (art. 88 ust. 1 ust PIP).

Zarządzeniem nr 2/14 Głównego Inspektora Pracy z dnia 7 lutego 2014 r. został przyjęty do stosowania Kodeks Etyki Pracowników Państwowej Inspekcji Pracy – dalej oznaczany jako KEPPIP. Podstawą wydania tego kodeksu był § 2 ust. 2 Statutu Państwowej Inspekcji Pracy, będącego załącznikiem do zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Inspekcji Pracy (M.P. nr 58, poz. 657, z późn. zm.). KEPPIP skonstruowany jest w sposób właściwy dla aktów prawnych generalnych. Składa się z pięciu paragrafów podzielonych na ustępy. Tekst dzielony na paragrafy jest poprzedzony wstępem (preambuła), w której określono zakres podmiotowy związania kodeksem (wszyscy pracownicy zatrudnieni w PIP) oraz wskazano, że osoby te są zobowiązane do przestrzegania kodeksu podczas wypełniania obowiązków pracowniczych w instytucji, jak i poza nią. Celem KEPPIP jest określenie standardów wiarygodnego i profesjonalnego postępowania.

Kodeks wskazuje następujące zasady etyczne:

1. zasadę uczciwości,
2. zasadę kultury osobistej, szacunku i uprzejmości,
3. zasadę bezstronności i obiektywizmu,
4. zasadę staranności i rzetelności,
5. zasadę odpowiedzialności.

Na poziomie międzynarodowym powstał również kodeks etyczny przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne

Międzynarodowego Stowarzyszenia Inspekcji Pracy z siedzibą w Genewie (IALI) w dniu 11 czerwca 2008 r. Kodeks nosi tytuł ‘Globalny kodeks etyki’ – oznaczany dalej jako ‘Gke’¹². Wbrew tytułowi Gke nie jest zbiorem przepisów, nie jest zbudowany na kształt aktów prawnych. Znaczna część tekstu Gke poświęcona jest uzasadnieniu potrzeby wydania kodeksu i wyjaśnieniu roli, jaką kodeks ma spełnić. Kodeks ma na celu ustanowienie standardów postępowania:

1. określających dopuszczalne wzory zachowań,
2. promujących wysokie standardy praktyk,
3. promujących poziom wzorcowy do samooceny,
4. tworzących ramy oficjalnych i prywatnych zachowań i obowiązków,
5. tworzących zawodową tożsamość,
6. stanowiących podstawę zwiększenia możliwości wpływu na osiągnięcie bezpiecznych, zdrowych i uczciwych standardów pracy,
7. wskazujących możliwości promowania dojrzałości i uznania profesji.

Normatywna treść Gke została opracowana w sposób wielce oryginalny, a mianowicie w postaci tabeli (sic!), w której zestawiono standardy postępowania z opisem wartości, których ochronie standardy postępowania mają służyć. Do wartości tych Gke zalicza:

1. wiedzę i kompetencje,
2. uczciwość i rzetelność,
3. kulturę osobistą i szacunek,
4. obiektywizm, neutralność i uczciwość,
5. zaangażowanie i otwartość,
6. zgodność między postępowaniem w życiu zawodowym i prywatnym.

W dalszych rozdziałach Gke znaleźć można opis procesu rozpatrywania skarg na przypadki naruszenia standardów zawartych w kodeksie, opis kroków służących wdrażaniu kodeksu oraz modelu etycznego podejmowania decyzji. Ostatni rozdział ma raczej formę poradnika zawierającego zbiór wskazówek niż kategorię norm postępowania. Kodeks kończy się zwięzłym słownikiem terminów używanych w Gke.

¹² Polskie tłumaczenie kodeksu Gke zostało opublikowane w „Dodatku tematycznym” nr 1/2009 pisma *Inspektor Pracy*.

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Podstawą prawną ich działania jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577, z późn. zm.) – oznaczana dalej jako ‘urio’. W przeciwieństwie do ust.NIK ‘urio’ nie zawiera przepisów określających wymagania stawiane kandydatom do pracy w regionalnych izbach obrachunkowych, brakuje tu również przepisów określających obowiązki pracowników regionalnych izb obrachunkowych. ‘Urio’ określa jedynie wymagania formalne, jakie spełnić musi członek kolegium izby (art. 15 ust. 8). W ustawie brak również przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej inspektorów do spraw kontroli gospodarki finansowej i innych pracowników regionalnych izb obrachunkowych. ‘Urio’ stanowi jedynie, w jakiej sytuacji inspektor podlega wyłączeniu od czynności kontrolnych (art. 7a ust. 3), a art. 23 ust. 1 odsyła do przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne co do regulacji dotyczących ograniczeń ciężących w tym zakresie na pracownikach regionalnych izb obrachunkowych. ‘Urio’ nie zawiera również przepisów upoważniających jakikolwiek organ do wydania kodeksu etyki pracowników regionalnych izb obrachunkowych. Brak zatem kodeksu etycznego, który dotyczyłby wszystkich pracowników izb obrachunkowych. Jednak prezesi niektórych regionalnych izb obrachunkowych własnym zarządzeniem nadają kierowanym przez siebie izbom kodeksy etyczne, które (w zamiarze twórców) obowiązują wszystkich pracowników izby, ale także stażystów, wolontariuszy i praktykantów oraz osoby współpracujące w oparciu o umowy cywilnoprawne. Przykładem takiego kodeksu jest ‘Kodeks etyki pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku’¹³. Jest to akt bardzo zwięzły, składa się tylko z trzech paragrafów. Wymienione w §2 „zasady wyznaczające właściwą postawę etyczną pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku” są przedstawione w postaci przypominającej hasła słownikowe. Sam katalog zasad wygląda znajomo, składają się

¹³ Dostępny na stronie: <http://www.bip.gdanskrio.gov.pl>.

nań: uczciwość i rzetelność, praworządność, bezstronność i bezinteresowność, kompetencje i profesjonalizm, jawność i odpowiedzialność, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, uprzejmość i kultura osobista, godne zachowanie w pracy i poza nią, współdziałanie. §3 wyznacza konsekwencje naruszenia przez pracownika postanowień Kodeksu etyki. Są nimi: odpowiedzialność regulaminowa (porządkowa), negatywna ocena kwalifikacyjna. Naruszenie kodeksu etycznego nie rodzi natomiast – zgodnie z ostatnim fragmentem kodeksu – jakichkolwiek roszczeń po stronie pracowników lub innych osób¹⁴.

Przedstawione regulacje dotyczące obowiązków, w tym obowiązków, które mogą być kwalifikowane jako etycznozasadnicze, pracowników wybranych instytucji państwowych wykonujących funkcje kontrolne prowadzą do spostrzeżenia, że obowiązki te zasadniczo są we wszystkich trzech przypadkach bardzo zbliżone. Można podzielić je na następujące grupy:

1. obowiązki ogólnie rozumianej sumienności i rzetelności,
2. obowiązek przestrzegania wymogów kultury osobistej,
3. wymóg kompetencji i profesjonalizmu,
4. niezależność i bezstronność, które są wsparte nakazem unikania konfliktu interesów i politycznej neutralności,
5. wymóg zachowania poufności.

Wzorcowy charakter dla pozostałych grup pracowników instytucji wykonujących funkcje kontrolne mają regulacje dotyczące obowiązków kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Jednak wszystkie analizowane systemy obowiązków pracowników zatrudnionych w państwowych instytucjach kontroli charakteryzują się daleko idącym podobieństwem do obowiązków składających się na etykę urzędniczą lub szerzej

¹⁴ Ramy niniejszego artykułu nie zostawiają miejsca na rozwiniętą analizę formy i treści dokumentu normatywnego jakim jest przywołany Kodeks etyki pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej (czy na pewno wskazano prawidłowo krąg podmiotów, do których kodeks winien być adresowany?), jednak fakt powstania tego rodzaju regulacji pokazuje, że potrzeba tworzenia pisemnego zbioru zasad etycznych odczuwana jest nawet wówczas, gdy ustawa nie ustanawia obowiązku stworzenia takiego zbioru

rozumianą etykę służby publicznej¹⁵. Obowiązki kontrolerów NIK lub pracowników innych instytucji wykonujących funkcje kontrolne są w dużej mierze również obowiązkami członków korpusu służby cywilnej¹⁶, a także innych grup urzędników. Zbieżność ta nie jest przypadkowa, ponieważ obowiązki (w tym obowiązki etycznozawodowe) urzędników (w tym członków korpusu służby cywilnej) a także obowiązki kontrolerów NIK i pracowników innych instytucji wykonujących funkcje kontrolne są pochodną ról społecznych związanych z tymi zawodami. Ustawowe regulacje i kodeksy etyczne z jednej strony uwzględniają owe społeczne role urzędników i kontrolerów przy ustalaniu ich obowiązków a z drugiej strony posiadają moc kształtowania tych ról społecznych. Daleko idąca zbieżność obowiązków etyczno-zawodowych obu grup profesji jest konsekwencją podobieństw zachodzących między rolami społecznymi związanymi z wykonywaniem zawodu urzędnika z jednej strony, z drugiej zaś zawodu kontrolera lub inspektora kontroli. Można zatem uznać etyki zawodowe kontrolerów (pracowników instytucji wykonujących funkcje kontroli) za szczególną postać etyki urzędniczej. Swoistego charakteru nadają tej etyce funkcje kontrolne, które stanowią istotę zadań zawodowych pracowników organów kontroli. Takich funkcji brakuje w katalogu zadań urzędników. Zasadny jest postulat ujednolicenia formy prawnej regulacji dotyczących obowiązków pracowników organów kontroli, a także uporządkowania treści istniejących regulacji, aby usunąć rozbieżności nie mające uzasadnienia w różnicach ról wypełnianych przez pracowników wykonujących funkcje kontroli w ramach różnych organów państwowych.

¹⁵ Na temat etyki urzędniczej i etyki służby publicznej patrz: Michał Kulesza, Magdalena Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; Iwona Bogucka, Tomasz Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.

¹⁶ Obowiązki te są określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111,1199) art. 76-80 oraz w zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953).

Bibliografia

- Bogucka Iwona, Pietrzykowski Tomasz, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Górecki Dariusz (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Jarzęcka-Siwik Elżbieta, „Etyka zawodowa kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli”, *Kontrola Państwowa* 2006 (4) (ss. 25-34).
- Jarzęcka-Siwik Elżbieta, Skwarka Bogdan, „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK”, *Kontrola Państwowa* 2014 (4) (ss. 34-59)
- Jędrzejewski Stanisław, *Kontrola administracji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1979.
- Kulesza Michał, Niziołek Magdalena, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kultgen John, *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1988.
- Luban David, „Etyka zawodowa”, w: Galewicz Włodzimierza (red.), *Moralność i profesjonalizm. Spór o pozycję etyk zawodowych*, Universitas, Kraków 2010 (ss. 223-245).
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- Szymanek Jarosław, „O kontroli państwowej – teoretycznie”, *Kontrola Państwowa*, 2006 (5) (ss. 15-33).