

*Mgr Witosław J. Jasiński*

Centrum Studiów Zarządzania

Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania

im. Leona Koźmińskiego w Warszawie

## **Zagadnienia etyki a zarządzanie gminą**

### **PODSTAWOWE POJĘCIA ETYKI**

Zanim zaczniemy dyskutować na temat etycznego działania w zarządzaniu gminą, wypada zastanowić się, coż to w ogóle jest etyka, a w szczególności etyczne zarządzanie. Definicja zaczerpnięta z Encyklopedii Powszechnej PWN mówi:

*ETYKA to ogół ocen i norm moralnych przyjętych w danej zbiorowości społecznej lub środowisku w określonej epoce historycznej*<sup>1</sup>.

Przyjmijmy więc, że etyka to nic innego jak nauka o moralności. Etykę można postrzegać w dwu aspektach:

- normatywnym (etyka normatywna lub właściwa) zajmuje się ustaleniem co jest moralnie dobre, a co złe oraz wytycza dyrektywy, czyli normy moralne pozytywnego postępowania, które przekształcają i dostosowują moralność obiegową do przyjętego ideału moralnego;
- opisowo-wyjaśniającym (etyka opisowa lub etologia) zajmuje się analizą, opisem i wyjaśnieniem moralności obiegowej w różnych epokach i środowiskach społecznych, czyli tego, co ludzie uważają za dobre lub złe moralnie. Wskazuje źródła, strukturę i funkcję moralności jako świadomość społeczną i wykrywa prawidłowości jej rozwoju.

Według T. Kotarbińskiego etyka to teoria kierowania życiem duchowym człowieka<sup>2</sup>. W obszarze etyki funkcjonują trzy pojęcia, a to:

- felicytologia, czyli teoria kształtowania życia szczęśliwego, która odpowiada na pytania jak żyć, aby być szczęśliwym;
- prakseologia, czyli nauka o skutecznym działaniu, która pilnuje sprawności i pokazuje, jak trzeba się zachować, jeśli się chce być skutecznie czynnym i działać najsprawniej;

---

<sup>1</sup> *Encyklopedia Powszechna PWN*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973, s. 725.

<sup>2</sup> T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych*, PWN, Warszawa 1986.

- etyka właściwa traktuje o walorach moralnych postępowania, pokazuje jak żyć, aby być porządnym człowiekiem, by żyć zacnie, a nie żyć w stanie hańby.

Wszystkie problemy etycznego działania zazębiają się wzajemnie. Człowiek w swym działaniu broni się przed nieszczęściami, zmienia otaczającą go rzeczywistość, podporządkowuje sobie siły natury. Z drugiej jednak strony nie znajduje uspokojenia i zadowolenia wewnętrznego jeżeli ma świadomość czynów niegodnych i nękają go „wyrzuty sumienia”.

Jedną z najbardziej wymagających dziedzin działania człowieka – z punktu widzenia kryteriów etyki – jest zarządzanie. Odpowiedzialność, jaka ciąży na decydencie jest tym większa, im szersze kręgi społeczne obejmują skutki jego decyzji. Inna jest odpowiedzialność sołtysa, inna wójta, inna starosty, jeszcze inna wojewody, a inna premiera czy prezydenta. Odpowiedzialność ta jest tym większa, im kto wyższe w hierarchii zajmuje stanowisko.

## ŹRÓDŁA FORMUŁOWANIA KRYTERIÓW ETYCZNYCH

Aby sprostać wymogom etycznym, ludzie odpowiedzialni za podejmowanie decyzji powinni kierować się podstawowymi kryteriami, którymi są:

- normy moralne obejmują ogół uznawanych w danej epoce historycznej i w danym społeczeństwie ocen ludzkiego zachowania, norm określających ludzkie powinności, wzorów i ideałów regulujących postępowanie jednostek i grup społecznych względem siebie, całokształt wyobrażeń i przekonań dotyczących tego, co dobre i złe oraz poglądów uzasadniających te przekonania i opartych na nich podstaw działania;
- reguły obyczajowe to formy zachowania powszechnie przyjęte w danej zbiorowości społecznej, poparte uznawaną w niej tradycją. Naruszenie reguł obyczajowych powoduje negatywną reakcję ze strony grupy;
- normy prawne są to reguły zachowania będące częścią składową systemu prawa, zabezpieczone sankcją przymusu państwowego. Normy prawne zawarte są w przepisach (kodeksy, ustawy, statuty).

Wyróżniamy dwa rodzaje zależności trzech prezentowanych powyżej systemów wartości etycznych:

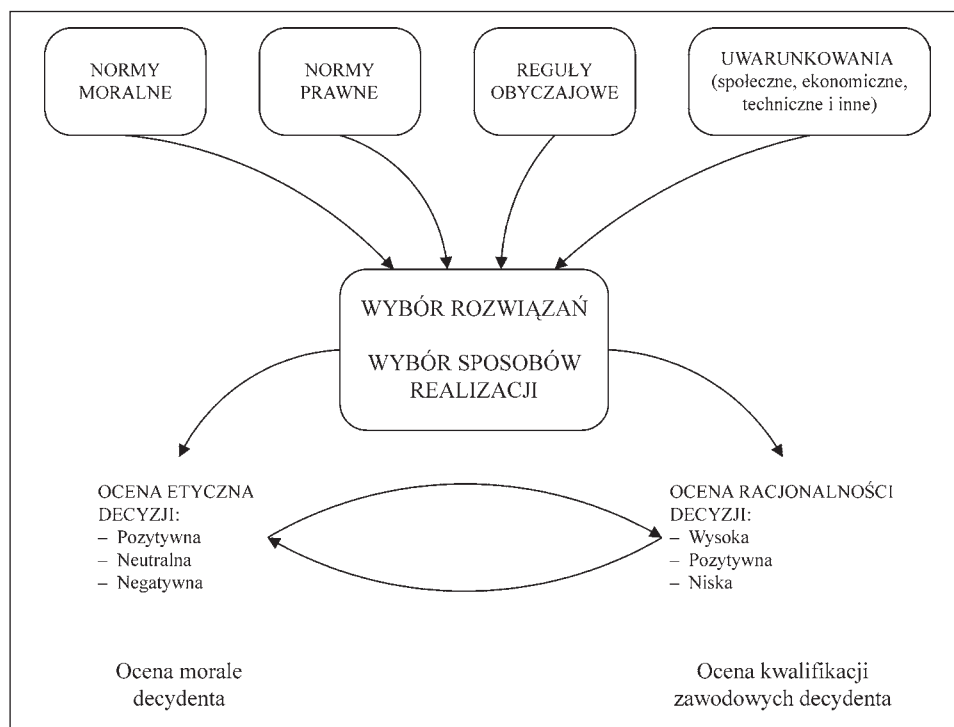
- przypadek „idealny”, który zakłada określoną hierarchię, tj. normy moralne, reguły obyczajowe, normy prawne;
- przypadek praktyczny uznaje, że występować może tylko częściowa zgodność tych norm, a stopień tej zgodności zależy od uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

Można zatem postawić twierdzenie, że etyka w zarządzaniu (lub szerzej w działalności gospodarczej) jest pojęciem względnym, tzn. dla danego konkret-

nego rodzaju działalności trzeba określić systemy wartości i kodeksy etyczne dostosowane do specyficznych warunków, uwzględniając przy tym normy prawne, moralne i reguły obyczajowe<sup>3</sup>.

## RELACJE MIĘDZY KRYTERIAMI RACJONALNOŚCI A ETYCZNOŚCI

W procesach zarządzania uwzględnia się z jednej strony kryteria racjonalności społeczno-gospodarczej, z drugiej zaś kryteria etyczne wyboru i oceny konkretnych rozwiązań. Proces oceny racjonalności i etyczności w zarządzaniu można przedstawić graficznie<sup>4</sup>.



Rysunek 1. Proces oceny racjonalności i etyczności w zarządzaniu

Źródło: T. Pietrzkiewicz, *Etyka zarządzania działalnością gospodarczą*, ORGMASZ, Warszawa 1995, s. 44.

<sup>3</sup> Jednak: „nazywanie tych zestawów norm «kodeksami etycznymi» bywa mylące, gdyż nie zawsze są to zestawienia norm par excellence moralnych, lecz głównie reguł postępowania związanego z zawodem lub funkcją” (W. Gasparski, *Etyka biznesu – szkic do portretu*, [w:] J. Dietl, W. Gasparski (red.), *Etyka biznesu*, PWN, Warszawa 1997, s. 22).

<sup>4</sup> T. Pietrzkiewicz, *Etyka zarządzania działalnością gospodarczą*, ORGMASZ, Warszawa 1995.

W procedurze tej należy uwzględnić stopień wiarygodności i sposób dokonywania ocen, tzn. wypracować system, który jest prawy, rzetelny i godzien zaufania. Oceny etyczne należy traktować krytycznie i to w odniesieniu do zakresu decyzji, jak i samej postawy osób decyzję ową podejmujących. W tym zakresie dotyczy to w równej mierze podjętych decyzji i ich konsekwencji, jak i wypracowania takich procedur decyzyjnych i kadrowych, w wyniku których ograniczy się do minimum element motywacji nieetycznych.

Ważnym elementem jest również możliwość i celowość formalizacji ocen oraz oddziaływanie na ich motywację. Na tym etapie podstawowym i najtrudniejszym problemem jest zrozumienie, ujawnienie i utrwalenie czynności myślowych przez podejmującego decyzję. Decydenci stosujący etyczne przesłanki nie mają powodu ukrywania procedur myślowych dotyczących podejmowanych decyzji. Wręcz przeciwnie, dzielą się nimi ze współpracownikami, konsultują i omawiają je, a jedynym ograniczeniem jest interes instytucji lub możliwość wystąpienia sprzeczności (czytaj konfliktów przełożony–pracownik lub między pracownikami).

Między przełożonym a podwładnym może się pojawić sprzeczność ocen etycznych, dotyczących określonych decyzji. Bardzo ważny w tym momencie jest stosunek ich obu do problemu, wypracowany styl zarządzania, stosunki międzyludzkie, jak również sposób rozładowywania napięć i eliminowania konfliktów.

## LOKALIZACJA WYSYPISKA ŚMIECI I REALIZACJA TEJ INWESTYCJI W GMINIE SZCZUCIN – JAKO PRZYKŁAD DZIAŁAŃ NAGANNYCH ETYCZNIE W ZARZĄDZANIU GMINĄ<sup>5</sup>

### Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne

Art.7.1. „Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

(...)

3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Rozdział ten opracowano w wyniku analizy protokołów z sesji rady gminy Szczucin i posiedzeń Komisji rady gminy Szczucin oraz dokumentów nadzoru budowlanego Urzędu Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej, a także na podstawie relacji radnych i mieszkańców gminy.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

W 1994 r. Zarząd Gminy Szczucin przystąpił do rozwiązania problemu wysypiska i utylizacji odpadów komunalnych dla gminy Szczucin. Liczne „dziłkie wysypiska”, gromadzenie odpadów w rowach przydrożnych, zagajnikach, lasach lub międzywałach rzeki Wisły pociągały za sobą grzywny, które uszczuplały budżet gminy. Od początku prac lokalizacja obiektu składowiska odpadów komunalnych budziła wiele emocji oraz zdecydowany protest mieszkańców wsi, na terenie której miała być realizowana budowa. Ich głównymi argumentami było zbyt bliskie sąsiedztwo planowanego wysypiska z siedzibami ludzkimi (od 207 m do 215 m), a także obawa przed jego ujemnym wpływem na środowisko w czasie eksploatacji i po jej zakończeniu: odcieki, opary, gazy, ptactwo, gryzonie, choroby zakaźne, skażenie wód, odory itp.

Konflikt trwał prawie 5 lat. W międzyczasie Zarząd Gminy ogłosił przetarg, podpisał umowę o wykonawstwo i w maju 1998 r. przekazał plac budowy. Cały czas trwały protesty mieszkańców, które podczas przetargu przyjęły charakter bardzo burzliwy, a od podpisania umowy ludzie okupowali budynek urzędu gminy. Równolegle szukali zrozumienia i posłuchu w Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Urzędzie Rejonowym i NSA. W konsekwencji tych działań 30 czerwca 1998 r. kierownik Urzędu Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej uchylił decyzję budowlaną w uzasadnieniu pisząc:

*Postępowanie wznowione wykazało, że przyjęte rozwiązania projektowe drenażu wód opadowych z terenu działki 114/4 są sporne z wymogami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania i naruszają prawa osób trzecich, które bez własnej winy nie brały udziału w postępowaniu przygotowawczym. Koniecznym zatem było uchylenie przedmiotowej decyzji, co pozwoli na podjęcie rozstrzygnięcia zgodnego z przepisami w nowym postępowaniu.*

W pouczeniu zaś:

*Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Wojewody Tarnowskiego za pośrednictwem Kierownika Urzędu Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.*

Z prawa tego Zarząd Gminy nie skorzystał, lecz w drugiej połowie lipca wydał zgodę wykonawcy na – uwaga! – odbiór od producenta i zwożenie na teren gminy ponad 1100 szt. płyt drogowych. Płyty te wg projektu miały być wykorzystane w celu budowy dróg dojazdowych do wysypiska w czasie jego powstawania i dalej podczas eksploatacji. Zgoda ta została wydana przez wójta pomimo braku pozwolenia na budowę (uchylonego decyzją z dnia 30 czerwca 1998 r.).

### **Stanowisko Komisji Specjalnej ds. lokalizacji składowiska odpadów komunalnych<sup>7</sup>**

W celu zbadania procedur oraz odnalezienia i zminimalizowania przyczyn konfliktu została wyłoniona Komisja Specjalna, która składała się z 4 radnych (dwóch z nich spośród zdecydowanej opozycji, jednego radnego „niezależnego” oraz Przewodniczącego Rady Gminy Szczucin). Oto wybrane fragmenty stanowiska Komisji:

*Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem obejmującym uzgodnienia z dnia 30.11.1998, ustalenia z dnia 16.12.1998, a także wyjaśnienia uzyskane w Urzędzie Rejonowym w Dąbrowie Tarnowskiej w dniu 18.12.1998, członkowie Komisji podsumowali stan wiedzy dotyczący przedmiotowej inwestycji.*

*Wnioski wynikające z prac Komisji są następujące:*

- I. Przed przystąpieniem do robót budowlanych należy koniecznie posiadać wszystkie wymagane przepisami uzgodnienia i decyzje formalno-prawne, a także akceptację proponowanego rozwiązania przez społeczeństwo. Jest to warunek sine qua non.*
- II. Wbrew oświadczeniom Kierownika Referatu Budownictwa UG w Szczucinie na dzień 18.12.1998 r. urząd ten nie posiada:*
  - a) aktualnego uzgodnienia ZUD,*
  - b) uzgodnień KOPI,*
  - c) pozwolenia wodnoprawnego,*
  - d) decyzji budowlanej,*
  - e) aktualnej decyzji WZiZT, dotyczącej przedmiotowej inwestycji,**a więc nie są spełnione podstawowe wymogi, jakie powinien zrealizować inwestor (Zarząd Gminy) na etapie przygotowawczym przed przystąpieniem do robót budowlanych.*
- III. Komisja uważa, że lokalizacja inwestycji jest niewłaściwa i należy ją zmienić, przy czym na etapie uzgodnień powinno się brać pod uwagę co najmniej dwa lub trzy rozwiązania wariantowe.*
- IV. Proponujemy równoległe z poszukiwaniem nowej lokalizacji dla realizacji inwestycji na terenie gminy przystąpić do rozwiązania problemu zagospodarowywania odpadów komunalnych przez realizację wysypiska o charakterze regionalnym.*
- V. Z uwagi na niewielki – w stosunku do szacunkowej wartości obiektu – poziom zaangażowania finansowego inwestora (około 50 000 PLN) uważamy, że rezygnacja z kontynuowania prac związanych z przystąpieniem do budowy składowiska na wskazanym terenie jest optymalnym rozwiązaniem.*

---

<sup>8</sup> Dokument ten stanowi załącznik do protokołu sesji rady gminy Szczucin z dnia 31 marca 1999 r.

*Na dzień dzisiejszy podjęcie jakichkolwiek robót budowlano-montażowych jest niemożliwe z uwagi na brak decyzji i uzgodnień dotyczących przedmiotowej inwestycji.*

*VI. (...)*

*VII. Jako szczególnie niewłaściwe należy wskazać rozwiązywanie konfliktu pomiędzy społeczeństwem a Zarządem Gminy, dotyczącego lokalizacji składowiska odpadów komunalnych, metodami eskalacji oraz faktów dokonanych.*

*Pierwsze protesty mieszkańców podejmowane były już w lutym 1994 r., a więc na etapie koncepcji oraz wyboru miejsca pod budowę wysypiska śmieci. Do dnia dzisiejszego nie rozpatrywano rozwiązań wariantowych lecz za wszelką cenę dążono do realizacji inwestycji we wskazanym miejscu, pomimo braku akceptacji i licznych protestów społecznych.*

*Na etapie prac przygotowawczych popełniono uchybienia, w konsekwencji których Zarząd Gminy, z punktu widzenia formalno-prawnego, nie ma możliwości podjęcia realizacji inwestycji (brak decyzji i uzgodnień – patrz pkt. II.).*

*Dodatkowo, sposób postępowania, jaki przyjęto w czasie realizacji prac przygotowawczych jak również w procedurze uzgodnieniowej, a także podczas podejmowania prób rozpoczęcia prac budowlano-montażowych spotkał się ze zdeterminowanym sprzeciwem mieszkańców. Determinacja ta objawiała się pikietowaniem oraz okupacją Urzędu Gminy, a także uniemożliwianiem wejścia wykonawcy na teren budowy.*

*Takie postępowanie Zarządu Gminy w konsekwencji doprowadziło do dezorientacji, a w jej wyniku skonfliktowania społeczeństwa gminy, które nie znając stanu faktycznego dzieli się obecnie na zwolenników i przeciwników budowy wysypiska w ogóle.*

### **Zastrzeżenia wójta do wyników prac komisji<sup>8</sup>**

Sądzę, że najlepiej stosunek pana wójta do prac komisji oraz jej wyników zobrazują następujące fragmenty:

*„Prawdą jest, że Kierownik Urzędu Rejonowego uchylił decyzję znak (...) w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę składowiska, ale uchylił decyzję wydaną przez siebie”.*

*„Oczywiście, decyzję o wskazaniu tej lokalizacji podjął inwestor – Zarząd Gminy, ale na podstawie opinii projektantów – a podstawową determinantą wyboru nie były stosunki własnościowe, a przede wszystkim konieczność upo-*

<sup>8</sup> Dokument ten stanowi załącznik do protokołu sesji rady gminy Szczucin z dnia 31 marca 1999 r.



*rządkowania i zrekultywowania terenu zdegradowanego. Ponieważ działka 114/4 położona jest na terenach stanowiących własność gminy, stosunki własnościowe odegrały tutaj ważną rolę”*

*„Relacja członków Komisji dotycząca ich wizyty w Urzędzie Rejonowym w Dąbrowie Tarnowskiej z dnia 18.11.1998 r. wskazuje wyłącznie na same nieprawidłowości w podejmowaniu działań przez Urząd Gminy Szczucin. W toku podejmowania jakichkolwiek działań zawsze występują przeciwności, z którymi trzeba się zmierzyć. Wskazywanie więc na wyżej wymienione sprawy świadczyć może o braku poczucia rzeczywistości wśród tych członków Komisji, lub ...?”*

*„Jeśli Rada Gminy w Szczucinie odniesie się pozytywnie do budowy tego składowiska, a Zarząd Gminy w dalszym ciągu nie uzyska aktualnych, wymaganych Prawem Polskim uzgodnień i decyzji, to uważam, że za błędy winien odpowiadać ten, kto je uczynił”.*

### **Decyzja Rady Gminy<sup>9</sup>**

Radny J. W. – informuje, że zastrzeżenia wójta gminy do stanowiska Komisji Specjalnej ds. budowy składowiska na planowanym terenie szczegółowo omawiane były na posiedzeniu Klubu Radnych „RAZEM”. (...) Stwierdza, że jest zwolennikiem budowy składowiska, jednak jego lokalizacja jest niewłaściwa ze względu na zbyt małe odległości od zabudowy mieszkalnej. Konieczna jest zmiana lokalizacji, która nie zagrażałaby społeczeństwu. (...) Przewodniczący Rady Gminy przedstawił powyższy wniosek: „kto jest za wstrzymaniem budowy składowiska odpadów komunalnych na działce nr 114/1 w Szczucinie”? Za przyjęciem wniosku głosowało 22 radnych.

Na sesji 28 kwietnia 1999 r. radny J. W. wniósł następujące zastrzeżenie do protokołu z sesji z dnia 31 marca 1999 r.:

*Na koniec swej wypowiedzi stwierdziłem:*

*Wykorzystując prawo Przewodniczącego Klubu Radnych stawiam wniosek o podjęcie uchwały dotyczącej zmiany lokalizacji składowiska odpadów komunalnych oraz odstąpienia od realizacji inwestycji na działce 114/4 (a nie jak jest w protokole: wniosek dotyczący wstrzymania budowy składowiska odpadów komunalnych na działce nr 114/1). Wniosek został przyjęty 22 głosami, a więc powinien mieć charakter Uchwały Rady Gminy Szczucin. Nie znajduję jej wśród załączników do protokołu z sesji z dnia 31 marca 1999<sup>10</sup>.*

<sup>9</sup> Na podstawie protokołu sesji rady gminy Szczucin z dnia 31 marca 1999 r.

<sup>10</sup> Fragment protokołu sesji rady gminy Szczucin z 28 kwietnia 1999 r.



## EPILOG

W czasie obrad sesji 28 kwietnia 1999 r. wójt poinformował radę, że konsekwencją podjętej na poprzedniej sesji decyzji o odstąpieniu od realizacji inwestycji składowiska odpadów komunalnych na działce nr 114/4 jest:

- wszczęcie procedury uzgodnień formalnoprawnych od początku,
- konieczność podjęcia nowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wymóg natychmiastowego wypłacenia wykonawcy kwoty ponad 315 000 zł jako pokrycia kosztów związanych z zakupem płyt drogowych.

O ile pierwsze dwa problemy są oczywiste i nie podlegają dyskusji, o tyle w odniesieniu do trzeciego – w kontekście etyki w zarządzaniu gminą – można postawić tezę, że: *jest to przykład narażania budżetu gminy na straty ekonomiczne spowodowane świadomie przez decydenta wskutek sformułowania określonego polecenia*<sup>11</sup>.

Postępowanie to jest naganne również ze względu na sposób przeprowadzenia dyskusji, późnego podania do wiadomości radnych samego faktu zobowiązania finansowego, a także w kontekście ustaleń zawartych w umowie o wykonawstwo:

(...)

## § 3

*Terminy realizacji:*

1. rozpoczęcie robót 01.07.1998
2. zakończenie robót 30.10.1998

(...)

## § 15

1. Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za skutki ewentualnych protestów społecznych dla realizacji umowy.
2. W przypadku wystąpienia protestów społecznych uniemożliwiających kontynuowanie robót, Wykonawca podejmie starania celem usunięcia przeszkód.

(...)

## § 20

*W razie odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn leżących po jego stronie nie jest on zobowiązany do pokrycia Wykonawcy ewentualnych szkód i strat powstałych wskutek odstąpienia. Wykonawca może żądać jedynie wynagrodzenia należnego mu z tytułu wykonania części umowy*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Por. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, s. 5.

<sup>12</sup> Fragmenty Umowy pomiędzy Wykonawcą (...), a Inwestorem Gminą Szczucin, reprezentowanym przez Wójta (...), Członka Zarządu Gminy (...) oraz Skarbnika Gminy (...) na realizację inwestycji pn. *Budowa gminnego składowiska odpadów komunalnych*.

Na stwierdzenia radnych, że problem zaangażowania tak dużych środków finansowych przez wykonawcę na zakup płyt drogowych po terminie wydania decyzji uchylającej pozwolenie na budowę, tj. po 30 czerwca 1998 r. (w posiadaniu gminy jest pismo wykonawcy o wskazanie miejsca składowania płyt, które musi natychmiast odebrać od producenta, datowane 7 lipca 1998 r.) nie jest zobowiązaniem gminy w kontekście § 20 cytowanej umowy, pan wójt stwierdził, że jest w posiadaniu opinii prawnej, która zobowiązuje gminę do pokrycia tych kosztów. Jednak na prośbę radnych o okazanie tej opinii odpowiedział, że nie widzi takiej możliwości, gdyż jest to opinia ustna. Dodatkowo wykonawca poinformował Zarząd Gminy, że jeżeli wnosi zastrzeżenia co do konieczności pokrycia kosztów zakupu płyt, to może dochodzić swych praw na drodze sądowej. Niezrozumiały wydaje się fakt, że to gmina powinna dochodzić swych praw, a nie wykonawca, który wyłożył własne środki finansowe i teraz domaga się ich zwrotu. Pomimo tego Rada Gminy, działając pod presją wójta i przewodniczącego rady, podjęła uchwałę upoważniającą Zarząd Gminy do wypłaty wyżej wspomnianej kwoty na rzecz wykonawcy.

„Korzyścią” dla gminy było uszczuplenie jej budżetu o kwotę ponad 315 000 zł oraz wejście w posiadanie 1100 szt. płyt drogowych.

A jak rozwiązano problem zagospodarowywania odpadów komunalnych w gminie Szczucin? W wyniku podpisanej długoletniej umowy, nie sortowane odpady komunalne przyjmuje istniejące już wysypisko w sąsiedniej gminie. Mieszkaniec gminy Szczucin ponosi z tego tytułu opłatę w kwocie 5,10 zł za każdy m<sup>3</sup> śmieci, które są gromadzone w kubłach i raz w tygodniu odbierane, a następnie przy pomocy wyspecjalizowanego sprzętu transportowane i składowane na wysypisku.

## PRÓBA INTERPRETACJI

W samorządzie lokalnym jak w soczewce ogniskują się słabości i niedostatki polskiej demokracji<sup>13</sup>. Jednym z jej elementów są relacje między kryteriami racjonalności a etyczności w zarządzaniu gminą. Dokonując analizy sposobu podejmowania decyzji przez zarząd gminy oraz jego działania w kontekście zasad etycznych można stwierdzić, w odniesieniu do badanego przypadku, że:

- na etapie przygotowań i uzgodnień dotyczących planowanej inwestycji popełniono szereg zamierzonych błędów formalnych naruszających normy prawne<sup>14</sup>;

<sup>13</sup> Zob. J. Reguński, *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy. Raport z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, „Samorząd terytorialny” 2002, nr 5.

<sup>14</sup> Por. stanowisko komisji specjalnej do spraw lokalizacji składowiska odpadów komunalnych w niniejszym opracowaniu.

- przykładem na łamanie reguł obyczajowych jest brak konsultacji społecznych oraz nieuwzględnienie oczekiwań mieszkańców, co w konsekwencji doprowadziło do otwartego i długotrwałego konfliktu dotyczącego lokalizacji inwestycji (liczne manifestacje, pikiety i blokada dostępu do placu budowy);
- nie przestrzegając norm moralnych, rozwiązywanie sporów i nieporozumień pomiędzy zarządem a mieszkańcami przeprowadzano metodami faktów dokonanych i eskalacji konfliktu;
- wywierano presję na podległych pracowników w celu dokonywania przez nich czynności nieformalnych, dla osiągnięcia zamierzonego efektu, często niezgodnego z uwarunkowaniami społecznymi lub technicznymi;
- manipulowano radą gminy w celu uzyskania uprawnień do działań na granicy prawa lub sankcjonujących wcześniej podjęte decyzje. Działania takie miały miejsce przy zmianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przy zmianie granic administracyjnych wsi.

Stąd ocena etyczna decyzji, wynikająca z naruszenia norm moralnych, prawnych i reguł obyczajowych jest negatywna. Negatywna jest także ocena morale decydenta. Biorąc pod uwagę wybór sposobu realizacji inwestycji i wynik działania, również ocena racjonalności decyzji jest niska, a co za tym idzie niska jest ocena jego kwalifikacji zawodowych.

Jak natomiast ocenić postępowanie rady gminy i jej przewodniczącego? Trudno jest podjąć jednoznaczną decyzję. Działalność administracji państwowej jest sformalizowana i podlega ścisłym procedurom. Rady gmin w swym działaniu zmierzającym do wykonywania zadań publicznych postępują często wg metody prób i błędów<sup>15</sup>. Radę gminy tworzy konglomerat, który powstał w wyniku wyboru (często przypadkowego) lokalnych liderów. W żadnym wypadku kryterium wyboru nie stanowi znajomość specyfiki funkcjonowania samorządu i kompetencji rady. W tym kontekście powołanie komisji, która badała przebieg realizacji inwestycji budowy wysypiska oraz wyniki jej pracy, a także uchwała o niewłaściwej lokalizacji i odstąpieniu od jej realizacji na wcześniej wyznaczonym terenie, zasługują na wysoką ocenę. Jednak podjęcie decyzji upoważniającej zarząd gminy do pokrycia kosztów zakupu płyt drogowych poprzez wypłatę odpowiedniej kwoty na rzecz wykonawcy świadczy o braku wiedzy specjalistycznej oraz łatwemu uleganiu naciskom ze strony władzy wykonawczej.

Negatywne zjawiska wynikające ze sporów w radach i między radnymi a organami wykonawczymi wynikają z kryzysu zaufania oraz częstej ignorancji osób piastujących funkcje wykonawcze w samorządach. Istnieje wyraźna tendencja do zdominowania organów władczych (rada gminy) przez organ wyko-

<sup>15</sup> Por. T. Rabska, *Możliwości zmian ustawy samorządowej*, „Wspólnota” 1994, nr 49. s. 7

nawczy (wójt gminy). Trudności w działaniu i popełniane błędy nie przynoszą ujmy samym radnym. Przestrzeganie zasad etycznego postępowania utrwala wspólnotę celów i działania<sup>16</sup>. O wiele bardziej negatywnie oceniana jest przez społeczność lokalną bierność, unikanie trudnych problemów i barier czy wreszcie matactwo i korupcja. Dowodem na słuszność tego stwierdzenia jest fakt ponownego wybrania w skład 15-osobowej rady gminy 5 byłych radnych oraz niewybrania wójta na kolejną kadencję.

Z analizy opracowanego przypadku wynika teza: przygotowanie działaczy i pracowników samorządowych do zarządzania gminą w zmieniającej się rzeczywistości, przy zachowaniu odpowiednich relacji między kryteriami racjonalności a etyczności wymaga dynamicznej i partycypacyjnej organizacji szkolenia i doskonalenia. Pod pojęciem dynamiczna organizacja szkolenia i doskonalenia rozumiem taki model, w którym poszczególne etapy i procedury postępowania wynikają jedne z drugich i są ze sobą sprzężone zwrotnie oraz podatne na ciągłe zmiany. Partycypacyjny charakter tych szkoleń odnosi się do współtwórców jego etapów i procedur. Oznacza to, że uczestnicy szkoleń włączani będą do procesów podejmowania decyzji i że korzystać się będzie z ich doświadczeń i kreatywności.

## LITERATURA

- Gasparski W., *Etyka biznesu – szkic do portretu*, [w:] Dietl J., Gasparski W. (red.), *Etyka biznesu*, PWN, Warszawa 1997.
- Kotarbiński T., *Drogi dociekań własnych*, PWN, Warszawa 1986.
- Kostera M., Koźmiński A.K., *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] Dietl J., Gasparski W. (red.), *Etyka biznesu*, PWN, Warszawa 1997.
- Pietrzkiewicz T., *Etyka zarządzania działalnością gospodarczą*, ORGMASZ, Warszawa 1995.
- Rabska T., *Możliwości zmian ustawy samorządowej*, „Wspólnota” 1994, nr 49.
- Regulski J., *Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy. Raport z konferencji Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, „Samorząd terytorialny” 2002, nr 5.
- Materiały i dokumenty Rady i Urzędu Gminy w Szczucinie oraz Urzędu Rejonowego w Dąbrowie Tarnowskiej.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

---

<sup>16</sup> Zob. M. Kostera, A.K. Koźmiński, *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] J. Dietl, W. Gasparski (red.), *Etyka biznesu*, wyd. cyt.

---

## **Ethical Problems with Reference to Commune Administration**

### *Summary*

This paper concerns on ethical aspects of performance of the territorial self-government. The case study is the basis of analysis. The described example refers to the matter of the landfill site that issued a lot of controversies in a one of territorial communities in the Małopolska Voivodeship. The way this investment was led by local authorities can be treated as the classical example of no ethical behaviour.