

*Marcin Waszak*¹

*Michał Szczegielniak*²

Wdrażanie mechanizmów rozliczalności urzędników i pracowników służby cywilnej w ramach infrastruktury etycznej

Abstrakt

Artykuł analizuje możliwości zastosowania rozliczalności etycznej w warunkach polskiej administracji publicznej. Omawia w tym kontekście obecny stan infrastruktury etycznej i perspektywy na jej wzmocnienie. Wskazuje, w jaki sposób upowszechnienie mechanizmów rozliczalności etycznej przyczynia się do profesjonalizacji urzędników i pracowników służby cywilnej w wymiarze przestrzegania reguł deontologicznych. Identyfikuje bariery, które mogą wywoływać zjawiska dysfunkcyjne w związku z wdrażaniem kultury rozliczalności. Celem analizy jest określenie, czy rozliczalność, wpisana w funkcjonowanie infrastruktury etycznej według modelu OECD, jest możliwa do zastosowania wobec urzędników i pracowników służby cywilnej w ramach ich odpowiedzialności służbowej. Autorzy, korzystając z metody systemowej oraz metody instytucjonalno-prawnej, podejmą próbę oceny efektywności obowiązującego modelu samoregulacji i wewnętrznych mechanizmów rozliczalności, które pełnią funkcje prewencyjne wobec zachowań niepożądanych. Autorzy poświęcą szczególną uwagę instytucjonalnym uwarunkowaniom oddziałującym na profesjonalizację działania urzędników i pracowników służby cywilnej. Rozważą wpływ

¹ Sieć Badawcza Łukasiewicz – Warszawski Instytut Technologiczny, e-mail: marcin.waszak@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9388-2051>

² Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.szczegielniak@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2001-8622>

formalnych i nieformalnych norm na działania urzędników. Omówią sposób wdrażania procedur mających wzmacniać kulturę uczciwości, w tym kanałów do ujawniania przez sygnalistów zachowań nieetycznych.

Słowa kluczowe: etyka zawodowa urzędników, infrastruktura etyczna, rozliczalność etyczna, służba cywilna, sygnaliści

Kody klasyfikacji JEL: B52, K31, K42, H11, H83

Implementing Accountability Mechanisms for Civil Servants and Public Officials within the Ethical Infrastructure

Abstract

The article analyzes the possibilities of applying ethical accountability within the context of Polish public administration. In this regard, it discusses the current state of the ethical infrastructure and the prospects for its reinforcement. It indicates how the proliferation of ethical accountability mechanisms contributes to the professionalization of officials and civil service employees in terms of compliance with deontological rules. It identifies barriers that may induce dysfunctional phenomena in connection with the implementation of an accountability culture. The aim of the analysis is to determine whether accountability, embedded in the functioning of the ethical infrastructure according to the OECD model, can be applied to officials and civil service employees within the framework of their professional responsibility. Utilizing the systemic method and the institutional-legal method, the authors will attempt to evaluate the effectiveness of the current self-regulation model and internal accountability mechanisms that serve a preventive function against undesirable behaviour. The authors will devote particular attention to the institutional determinants affecting the professionalization of the conduct of officials and civil service employees. They will consider the impact of formal and informal norms on the actions of officials. They will discuss the method of implementing procedures aimed at strengthening a culture of integrity, including channels for whistleblowers to disclose unethical behaviour.

Keywords: professional ethics of public servants, ethical infrastructure, ethical accountability, civil service, whistleblowers

JEL Classification Codes: B52, K31, K42, H11, H83

Wprowadzenie

Společne oczekiwanie profesjonalizacji kadr urzędniczych to pochodna dwóch tradycji myślenia o administracji w modelu weberowskim oraz anglosaskim. Każda z nich inaczej interpretuje rolę etyki służby publicznej, która może być zorientowana albo na postępowanie według właściwych wzorców zachowań (*virtue*), albo na osiągnięcie społecznie korzystnego efektu w postaci publicznego dobra (*value*) (De Vries i Kim, 2011: 4–10). W zależności od przyjęcia jednego z dwóch paradygmatów działania i uwarunkowań instytucjonalnych, kultura rozliczalności (*accountability culture*) może wzmacniać profesjonalizm urzędników, ale też pogłębiać chaos aksjologiczny.

Współcześnie przyczyn rosnącego zainteresowania etyką sektora publicznego, w tym również etyką urzędniczą, można upatrywać z jednej strony w coraz częściej ujawnianych i nagłaśnianych przez media przypadkach nieetycznych zachowań przedstawicieli tej grupy zawodowej, wśród których szczególnie eksponowane są zjawiska korupcji czy nadużywania funkcji publicznych. Z drugiej strony zainteresowanie to wiąże się z obserwowaną w ostatnich latach swoistą „modą na etykę”, przejawiającą się w rosnącej liczbie debat, regulacji oraz inicjatyw dotyczących standardów etycznych w życiu publicznym (Dziewięcka-Bokun i Umińska-Woroniecka, 2004: 254–255).

Problematyka etyki w sektorze publicznym była podejmowana przez wielu autorów odnoszących się do jej płaszczyzny aksjologicznej (Bąk, 2007; Kudrycka, 1998), normatywno-instytucjonalnej (Bogucka i Pietrzykowski, 2015; Itrich-Drabarek, 2019) czy też relacyjno-funkcjonalnej (Gasparski, 2003; Itrich-Drabarek, 2017). Pojawiają się również prace mające charakter studiów porównawczych ukazujących rozwiązania etyczne dotyczące jednej, wybranej grupy zawodowej w poszczególnych państwach (Demmke i Bossaert, 2004). Jednakże, w tej niezwykle bogatej literaturze poza nielicznymi wyjątkami (Nowak-Far, 2022; Pawłowska i Kotarba, 2023) stosunkowo rzadko podnoszona jest kwestia rozliczalności w kontekście etyki administracji publicznej. Ten fakt może dziwić, gdyż rozliczalność jest postrzegana jako jeden z głównych mechanizmów praktycznego realizowania zasad etycznych w działaniu zarówno samych organizacji administracyjnych, jak i poszczególnych urzędników i pracowników służby cywilnej.

Celem artykułu jest przedstawienie efektywności modelu samoregulacji i wewnętrznych mechanizmów rozliczalności w warunkach polskiej służby cywilnej oraz wskazanie rozwiązań mogących przyczynić się do zwiększenia ich skuteczności. Autorzy podejmują próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jakim stopniu rozliczalność polegająca na egzekwowaniu norm etyki zawodowej jest możliwa

w warunkach polskiej administracji publicznej oraz jaki zachodzi związek między rozliczalnością etyczną a profesjonalizacją służby cywilnej? W celu udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytania autorzy skorzystali z perspektywy teoretycznej instytucjonalizmu, zgodnie z którą instytucje to „formalne i nieformalne procedury, rutyny, normy i konwenanse osadzone w strukturze organizacyjnej administracji” (Hall i Taylor, 1996: 238). Wiodącymi metodami była natomiast analiza systemowa oraz metoda instytucjonalno-prawna, które pozwolą na ujęcie infrastruktury etycznej jako zbioru wzajemnie powiązanych norm i praktyk oraz na pokazanie relacji łączących normy formalne z praktyką organizacyjną.

W pierwszej części artykułu nastąpi konceptualizacja kluczowych pojęć: „służba cywilna”, „etyka zawodowa”, „infrastruktura etyczna” oraz „rozliczalność”. Następnie autorzy wskazują prawne podstawy mechanizmu rozliczalności etycznej oraz charakteryzują działanie całego systemu, który stanowi specyficzny rodzaj ochrony wartości urzędniczych. Szczególną uwagę poświęcono uwarunkowaniom instytucjonalnym, z uwzględnieniem podziału na instytucje formalne i nieformalne. Zdaniem autorów to właśnie niepisane zasady i zwyczaje obowiązujące w służbie cywilnej w największym stopniu determinują postawy etyczne osób zatrudnionych w administracji rządowej. Na sam koniec podjęto próbę oceny efektywności obecnego modelu rozliczalności, z uwzględnieniem uwarunkowań ograniczających przestrzeganie zasad etyki korpusu służby cywilnej i zasad służby cywilnej.

Konceptualizacja pojęć

Służba cywilna

Administracja publiczna może być postrzegana jako „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć niewyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (Lipowicz, 2004: 27–28). Na szczeblu administracji rządowej tego rodzaju działania wykonują zarówno osoby zajmujące stanowiska polityczne, jak i profesjonalny i neutralny politycznie zespół pracowników zwany służbą cywilną. Na potrzeby niniejszego artykułu autorzy postrzegają służbę cywilną w wąskim znaczeniu, zgodnie z którym jest ona utożsamiana „z korpusem służby cywilnej, czyli grupą osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych” (Morawski i Szczegielniak, 2022: 244). Składa się on z osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (pracowników służby cywilnej), osób zatrudnionych na podstawie mianowa-

nia (urzędników) oraz osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach na podstawie powołania (Ustawa, 2008). Zdaniem Jolanty Itrich-Drabarek „koncepcja służby cywilnej w państwach demokratycznych charakteryzuje się wspólnymi zasadami, takimi jak: wierność konstytucji, apolityczność lub neutralność polityczna, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność, profesjonalizm (...). Istotne z punktu widzenia funkcjonowania służby cywilnej jest rozróżnienie uniwersalnych wartości etycznych jakimi powinni kierować się pracownicy i urzędnicy służby cywilnej w państwach demokratycznych od kompetencji i umiejętności jakimi posługują się w codziennej pragmatyce” (Itrich-Drabarek, 2010: 7).

Warto również podkreślić, że „pozycja urzędnika może być rozpatrywana w dwóch aspektach – prawnym i społecznym – powiązanych ze sobą i z siebie wynikających. Prawnym, gdyż pozycja ta regulowana jest w różnych aktach normatywnych określających prawa, obowiązki i powinności pracownika administracji publicznej. (...) [natomiast – przyp. aut.] aspekt społeczny należy rozumieć (...) jako odbiór społeczny, tzn. postrzeganie urzędników przez obywateli” (Szczot, 2007: 43). Wyniki badań jasno wskazują, że zdecydowana większość Polaków uważa, że członek korpusu służby cywilnej powinien ustąpić ze stanowiska, jeśli dopuścił się nieetycznych zachowań, takich jak przyjęcie łapówki, złożenie fałszywego zeznania pod przysięgą, dopuszczenie się oszustwa podatkowego, publiczne wypowiedzenie nieprawdy czy też reprezentowanie interesów partii politycznej (Itrich-Drabarek, Mroczka i Mider, 2022: 26). Jednocześnie z badań CBOS wynika, że aż 60% respondentów zadeklarowało swoje zaufanie do urzędników i administracji publicznej (CBOS, 2026: 5). Przytoczone wyniki mogą oznaczać, że choć większość Polaków uważa członków korpusu służby cywilnej za osoby postępujące etycznie, to jednocześnie oczekuje, że przypadki ujawnionych nadużyć będą surowo karane.

Etyka zawodowa

Etyka członków korpusu służby cywilnej, która jest częścią etyki zawodowej urzędników, ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Andrzeja Kojdera „mianem etyki zawodowej określa się zbiór norm i reguł, które stanowią, jakie są moralne powinności przedstawicieli danego zawodu, kto stoi na straży ich przestrzegania i jakie sankcje mogą być zastosowane wobec sprawcy niewłaściwego czy nagannego zachowania” (Kojder, 2006: 24). Z kolei Jolanta Itrich-Drabarek (2019: 36) podkreśla, że stanowi ona „uzupełnienie etyki ogólnej, gdyż nakłada na daną grupę zawodową nowe obowiązki moralne”. Oznacza to, że społeczeństwo ma pewne szczególne oczekiwania w stosunku do tej grupy zawodowej, licząc, że będzie ona przestrzegała wyższych standardów moralnych niż

reszta społeczeństwa. Wynika to z faktu, że na członkach korpusu służby cywilnej leży szczególna odpowiedzialność za dobro całego państwa. Osoby zatrudnione w administracji rządowej doradzają sprawującym władzę politykom w procesie projektowania rozwiązań z zakresu danej polityki publicznej, a także reprezentują państwo, działając w jego imieniu na podstawie obowiązującego prawa, troszcząc się o interes publiczny, czasem korzystając przy tym z władztwa administracyjnego. Są to niezwykle ważne funkcje, których wykonywanie sprawia, że pojawiają się zarówno dylematy etyczne, jak i pokusy nadużywania przysługujących im uprawnień w celu osiągnięcia partykularnych korzyści. Sprawia to, że rośnie znaczenie edukacji etycznej, którą można postrzegać jako jeden z czynników profesjonalizacji służby cywilnej.

Infrastruktura etyczna

Infrastruktura etyczna to w szerokim znaczeniu zbiór rozwiązań mających na celu wspieranie określonej grupy etycznej w przestrzeganiu norm etycznych obowiązujących w danym zawodzie lub danej organizacji oraz umożliwienie wyciągania konsekwencji od osób, które dopuściły się ich naruszeń. Innymi słowy, pozwala ona stworzyć ekosystem zachęcający do przestrzegania kanonów etycznych charakterystycznych dla danej profesji.

Poszczególne elementy infrastruktury etycznej mogą mieć charakter zarówno nieformalny (np. etyczne przywództwo, społeczne zaangażowanie), jak i sformalizowany (np. systemy *compliance*, procedury *whistleblowing*).

Funkcjonalnie elementy infrastruktury etycznej dzieli się na instrumenty kontroli, zarządzania oraz wspierania. Kontrola musi się opierać na normach prawnych (konstytucja, ustawy, akty prawa wewnętrznego), zasadzie praworządności oraz ukształtowanej odpowiedzialności, którą uzupełnia nadzór obywatelski. Zarządzanie skupia się na kreowaniu struktur, kadry oraz stosownych warunków pracy w administracji publicznej. Obejmuje tworzenie strategii, programów, a także instytucji ich koordynowania. Wsparciem dla tych działań będzie przede wszystkim wola polityczna oraz idące za nią działania promujące pożądane zachowania – kodeksy etyczne, edukacja i szkolenia, a także system doradztwa etycznego (Raźny, 2020: 100).

Autorzy podzielają pogląd Jolanty Itrich-Drabarek (2009: 41), zgodnie z którym „w dobrze funkcjonującej infrastrukturze etycznej większy nacisk kładzie się na nagradzanie właściwej postawy funkcjonariuszy służb państwowych niż na postępowanie dyscyplinarne, buduje się mechanizmy zarządzania do rozpatrywania skarg, uchybień i naruszeń dyscypliny”. Jednakże, aby cały system działał efektywnie, konieczne jest wprowadzenie skutecznych mechanizmów rozliczalności.

Rozliczalność

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że członkowie korpusu służby cywilnej „powinni ponosić odpowiedzialność za swoje działania przed swoimi przełożonymi oraz – szerzej – przed społeczeństwem. Odpowiedzialność ta powinna obejmować zarówno przestrzeganie przepisów i zasad etycznych, jak i osiąganie zamierzonych rezultatów” (OECD, 1998: 5; OECD, 2025a). Tak rozumiana odpowiedzialność nie mogłaby jednak funkcjonować bez powiązania jej z mechanizmami umożliwiającymi ocenę działań urzędników i pracowników służby cywilnej. Bez nich nieetyczne zachowania byłyby dopuszczane i powtarzane, a po upływie odpowiednio długiego czasu mogłyby się stać obowiązującą normą działania administracji rządowej (Itrich-Drabarek, 2019: 209). „W krajach anglosaskich fundamentem dla kontrolowania działań rządzących stała się zasada rozliczalności (*accountability*). Zasada ta statuuje odpowiedzialność polityków i urzędników za realizację nałożonych zadań. Jest ona rozumiana przede wszystkim jako obowiązek przedstawiania sprawozdania ze swojej działalności oraz rozliczenia się z nałożonych zadań” (Dmowski, Bogacki i Wołowicz, 2019: 140). Rozliczalność oznacza zatem sytuację, w której podmiot wykonujący władzę publiczną jest zobowiązany do wyjaśniania i uzasadniania swoich działań przed określonym forum, które posiada możliwość oceny tych działań oraz wyciągania konsekwencji. Warto również dodać, że aby system rozliczalności był skuteczny, powinien on funkcjonować na dwóch poziomach: wewnętrznym (w ramach hierarchii służbowej i kontroli wewnętrznej) oraz zewnętrznym, gdzie funkcję tę pełnią wyspecjalizowane instytucje kontroli (np. Najwyższa Izba Kontroli) oraz całe społeczeństwo, korzystając z przysługującego mu prawa do informacji (OECD, 2020b: 194–195).

Eksperti OECD dokonali kategoryzacji rozliczalności w oparciu o kryterium podmiotu, na którym spoczywa odpowiedzialność, w wyniku czego wyróżniono rozliczalność państwową, administracyjną, budżetową, społeczną i jej formę związaną z rezultatami polityk publicznych (OECD, 2020a: 35–36). W niniejszym tekście autorzy skupiają się na odpowiedzialności administracyjnej, która stawia na pierwszym miejscu poprawę wydajności i skuteczności pracy urzędników. W tym ujęciu mechanizmy ograniczające naruszenia i podnoszące standardy traktowane są wyłącznie jako środek do osiągnięcia wyżej wymienionego celu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że taka rozliczalność nie zawsze będzie miała charakter „liniowy”, kiedy z wertykalnego systemu rządzenia wynika kto, przed kim i za co odpowiada (OECD, 2020a: 36). Coraz częściej pojawiają się nowe rodzaje interakcji między politykami, urzędnikami i obywatelami, które dają więcej możliwości dla pojawienia się rozliczalności oddolnej (*bottom-up accountability*). Stała się ona częścią układu rządzenia

w modelu *governance*, którego cechą charakterystyczną jest współrzędzenie poprzez sieciowe połączenia, idące w poprzek tradycyjnych, hierarchicznych relacji władzy (Rydlewski, 2015: 15).

Inna klasyfikacja rozliczalności opiera się o wyróżnienie jej dwóch podstawowych funkcji, czyli egzekwowania postępowania zgodnego z prawem (*compliance-based accountability*) i wymagania wykonania powierzonych działań na wyznaczonym poziomie (*performance-based accountability*) (Jos i Tompkins, 2004). W przypadku naruszenia obowiązujących norm prawnych i standardów postępowania urzędnikom grozi odpowiedzialność cywilna, karna i dyscyplinarna (Bogucka i Pietrzykowski, 2015: 147–162). Odpowiedzialność za niezadowolające wyniki pracy również znalazła się w regulacjach normujących funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce, jednakże ma ona zastosowanie głównie podczas cyklicznych ocen pracowniczych. Jej szersze wdrożenie napotyka różnego rodzaju przeszkody związane m.in. ze szczególną pozycją urzędników mianowanych, którzy korzystają z gwarancji zatrudnienia.

W sytuacji wymienionych rodzajów odpowiedzialności podstawowe znaczenie ma to, czy urzędnik, wobec którego formułowane są określone wymagania, zdaje sobie sprawę z dotyczących go oczekiwań i przywiązuje do nich wagę. Kategoria odczuwanej rozliczalności (*felt accountability*) odnosi się do sytuacji, w której urzędnik ma poczucie, że jego działania lub decyzje podlegają ocenie milczącego nadzorca i że na tej podstawie może oczekiwać nagród lub kar (Hall i Ferris, 2011: 134). Odczuwanie rozliczalności zależy od roli urzędnika i jego usytuowania w hierarchii administracyjnej (Overman i Schillemans, 2021: 15–17). Do grona osób, których nadzór urzędnik odczuwa najczęściej, zaliczać się będzie jego przełożony, ale w ogólnym, szerokim ujęciu jest nim też każdy obywatel. Interes publiczny realizuje się w tym, że urzędnicy uwzględniają w swoich decyzjach interesy wszystkich członków społeczeństwa, a nie tylko stron postępowania administracyjnego (Bogucka i Pietrzykowski, 2015: 192). Trudno jednak zaprzeczyć, że nawet przy poszerzającym się zakresie transparentności administracji publicznej urzędnicy mogą ignorować społeczne oczekiwania, ponieważ obywatele nie dysponują tak skutecznymi narzędziami nacisku na nich jak zwierzchnicy w urzędowej hierarchii czy politycy. Tym bardziej w polskiej administracji dostrzegana jest potrzeba wprowadzenia mechanizmów nacelowanych na wzmocnienie społecznej kontroli decyzji administracyjnych, np. w postaci pak- tów uczciwości, wprowadzających oddolne mechanizmy rozliczalności do zamówień publicznych (Makowski i Waszak, 2021; MFiPR, 2024: 182).

Rozliczalność etyczna w polskiej służbie cywilnej

Podstawy do rozliczalności etycznej w służbie cywilnej

Istnieje wiele źródeł prawa, które określają generalne normy postępowania dla urzędników i pracowników służby cywilnej (za najważniejsze należy uznać: Konstytucję RP, Ustawę 1960, Ustawę 2008 i Zarządzenie 2011). Szczegółne znaczenie przypisuje się jednak standardom etycznym obowiązującym osoby zatrudnione w administracji rządowej, które znajdują swoje odzwierciedlenie w określonych zasadach postępowania wymienionych w tabeli 1.

Tabela 1. Zasady służby cywilnej

Zasady etyki korpusu służby cywilnej (§ 13 Zarządzenia, 2011)	Zasady służby cywilnej (§ 1 Zarządzenia, 2011)
• zasada godnego zachowania • zasada służby publicznej • zasada lojalności • zasada neutralności politycznej • zasada bezstronności • zasada rzetelności	• zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej • zasada ochrony praw człowieka i obywatela • zasada bezinteresowności • zasada jawności i przejrzystości • zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej • zasada profesjonalizmu • zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania • zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi • zasada otwartości i konkurencyjności naboru

Uwagi: W tabeli pogrubiono te z zasad, które najczęściej były przedmiotem badania pod kątem wystąpienia naruszeń w 2025 r. „Działania dyscyplinujące” były realizowane w postaci upomnień na piśmie, postępowań wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych (KPRM, 2026: 35).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (Zarządzenie, 2011).

Wyszczególnione w tabeli zasady nie tylko odzwierciedlają przyjęte wartości etyczne, ale również wyznaczają ramy właściwego wykonywania obowiązków służbowych, kształtując postawy oparte na bezstronności, rzetelności, odpowiedzialności oraz poszanowaniu prawa. Składając się na kodeks etyki służby cywilnej, opisują model działania, do którego urzędnik powinien dążyć. Stanowią też fundament profesjonalizmu korpusu służby cywilnej, a ich przestrzeganie sprzyja budowaniu zaufania do instytucji publicznych oraz zapewnieniu wysokich standardów funkcjonowania administracji.

Ponadto, w oparciu o wytyczne OECD (OECD, 2025a), od 2017 r. konsekwentnie prowadzony jest program budowania i wzmacniania kultury uczciwości w służbie cywilnej. Najważniejszą rolę odgrywa w nim Szef Służby Cywilnej, który stoi na

straży zasad służby cywilnej i monitoruje ich przestrzeganie (Ustawa, 2008: art. 15). Kształtuje on również fundamenty kultury uczciwości poprzez formułowanie i upowszechnianie zaleceń skierowanych do członków korpusu służby cywilnej, a także wspieranie działających w urzędach doradców etycznych (Dowiat-Urbański, 2017; Dowiat-Urbański, 2021; Noskowska-Piątkowska, 2025).

Wyzwania związane z rozliczalnością etyczną

Zdaniem autorów kluczowym rodzajem rozliczalności są mechanizmy mające zastosowanie dla ochrony wartości wynikających z etyki służby publicznej. Często owe etyczne mechanizmy rozliczalności są ujmowane jako element funkcji kontrolnej infrastruktury etycznej (OECD, 2000). Należy jednak podkreślić, że podobnie jak pozostałe komponenty infrastruktury etycznej mogą one przybierać zarówno charakter formalny, jak i nieformalny (Tenbrunsel, Smith-Crowe i Umphress, 2003: 285–299). Nieformalne instytucje, które Gretchen Hemke i Steven Levitsky (2004: 727) nazwali „społecznie podzielanymi zasadami, zwykle niepisanymi, które są tworzone, komunikowane i realizowane poza oficjalnymi kanałami”, mogą wzmacniać lub osłabiać formalnie usankcjonowane zasady postępowania. Na tle praktyk zarządzania służbą cywilną można wskazać instytucje nieformalne o charakterze przystosowawczym lub konkurencyjnym, które wypaczają działanie instytucji formalnych (Gadowska, 2015: 316–317). Ma to związek z pozorowanymi procedurami obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, włącznie z ustawianiem konkursów, które otwierają drogę dla takich dysfunkcji administracji jak klientelizm polityczny, nepotyzm i korupcja.

Ann E. Tenbrunsel, Kristin Smith-Crowe i Elizabeth Umphress (2003: 301) twierdzą, że instytucje nieformalne determinują bardziej zaangażowane postawy etyczne niż instytucje formalne. Podkreślają kluczowe znaczenie klimatu organizacyjnego dla działania infrastruktury etycznej, który odzwierciedla przekonanie pracowników o tym, że zasady etyczne są uwzględniane w codziennym traktowaniu pracowników. Autorzy podają przykład procedur dla sygnalistów, które mogą stać się całkowicie nieskuteczne przez to, że zaistniał nieformalny mechanizm sankcyjny wobec zgłaszających, poddawanych ostracyzmowi (Tenbrunsel, Smith-Crowe i Umphress, 2003: 292). Norma lojalności wobec własnego środowiska, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z elitarnym, silnie zintegrowanym kręgiem funkcjonariuszy publicznych, jest w stanie blokować wszelkie próby wewnętrznej, uzasadnionej krytyki (Peters, 1999: 352–353).

Nie bez negatywnego wpływu na skuteczność rozliczalności etycznej pozostaje fakt, że do pracowników i urzędników służby cywilnej stosuje się równolegle wiele

różnych rodzajów odpowiedzialności. To sprawia, że administracja zmaga się z syndromem wielorakiej rozliczalności (*Multiple Accountability Disorder*, MAD) (Koppell, 2005). Różne warstwy odpowiedzialności mogą wymagać od urzędnika działań wewnętrznie sprzecznych, np. zachowania przejrzystości działania wobec obywatela i nieujawniania dokumentów, które organizacja postanawia chronić przed opinią publiczną. Koncepcja MAD pokazuje, że inne „odpowiedzialności” znajdują się w relacji potencjalnie konkurencyjnej wobec odpowiedzialności etycznej. Taka sytuacja może też prowadzić do asekuranckich postaw decydentów i prób obarczenia innych trudnymi decyzjami.

Ponadto istnieje ryzyko rozmywania odpowiedzialności za działania nieetyczne. W literaturze opisano szereg mechanizmów racjonalizacji, dzięki którym jednostki odsuwają od siebie poczucie winy za naruszanie etyki zawodowej, np. poprzez przenoszenie odpowiedzialności na osoby, które przyjęły niedoskonałe prawo lub regulacje (Kvalnes, 2019: 123). Cechą tak złożonego organizmu, jakim jest administracja publiczna, jest niechęć do brania na siebie indywidualnej odpowiedzialności w ramach realizacji zadania, którego wynik okazał się niezadowolający (Mulgan, 2003: 211–214). Zarazem nadmierna koncentracja na rozliczaniu indywidualnych win, zgodnie z podejściem pozbywania się „zepsutych jabłek”, prowadzi do tego, że zarządzanie etyczne w organizacji ulega zbiurokratyzowaniu, wymaga przeznaczania większych nakładów na mechanizmy zarządcze, monitorujące i egzekwujące przestrzeganie zasad (Demmke, 2024: 198–200).

Obecność instytucji nieformalnych utrudnia pomiar skuteczności instrumentów infrastruktury etycznej. Pojawia się dylemat, w jaki sposób uwzględnić wpływ nawyków pracowników, które nie znajdują umocowania w żadnych decyzjach, działaniach ani dokumentach organizacji. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z „właścicielem” procedury, nie jesteśmy również w stanie zmierzyć (nie)efektywności nieformalnych norm ani często nawet przypisać odpowiedzialności za ich praktykowanie.

Ponadto brak dostępu do dużej części dowodów uniemożliwia właściwą interpretację rezultatów działania instrumentów infrastruktury etycznej. Trudno jest rozstrzygnąć, czy wysoka liczba postępowań dyscyplinarnych oznacza, że polityka etyczna została wdrożona prawidłowo, czy wręcz przeciwnie, została zdominowana przez nieetyczną kulturę organizacyjną, w której ukrywanie naruszeń staje się standardem. Stawia to poważne wyzwania przed urzędnikami, którzy chcieliby się dowiedzieć, czy działania ich organizacji na rzecz prewencji i ograniczenia działań nieetycznych odniosły sukces (Demmke i Le Bihen, 2025: 104).

Badanie wykonane przez Marcina Waszaka pokazało, że polskim urzędom administracji centralnej niejednokrotnie trudnością sprawiało nawet uszeregowanie stosowanych instrumentów antykorupcyjnych według stopnia ich efektywności, a były

też i takie, które wprost przyznawały, że nie prowadzą takich analiz (Waszak, 2025). Świadczy to o niskim poziomie rozwinięcia mechanizmów ewaluacyjnych oraz ograniczonej zdolności instytucji do monitorowania i doskonalenia własnych działań w tym obszarze. W konsekwencji może to osłabiać efektywność polityki antykorupcyjnej prowadzonej w danej instytucji. W tabeli 2 zaprezentowano instrumenty antykorupcyjne funkcjonujące w badanych podmiotach wraz z samooceną ich skuteczności.

Tabela 2. Elementy rozliczalności etycznej w polskiej służbie cywilnej

Instrumenty antykorupcyjne w organizacjach publicznych (N = 22)	Instrumenty najczęściej oceniane jako skuteczne (maksymalnie 3 do wyboru)
Cykliczne szkolenia antykorupcyjne	6
Ustanowienie doradcy etycznego	3
Kontrola wewnętrzna	3
Algorytmy postępowania na wypadek korupcji	2
Zasady kontaktów z lobbystami	2
Wewnętrzne polityki zarządzania konfliktem interesów	2
Bezpieczne kanały zgłaszania naruszeń	1
Transparentne konkursy na stanowiska	1
Samoocena ryzyka korupcyjnego	1
Polityka przyjmowania prezentów	1
Budowanie etosu służby publicznej	1
Brak analiz dotyczących skuteczności mechanizmów	1

Źródło: Waszak (2025).

Ocena wdrażania systemu rozliczalności w polskiej służbie cywilnej

Szef Służby Cywilnej po otrzymaniu zgłoszenia nieprawidłowości jest zobowiązany do podjęcia działań mających na celu sprawdzenie, czy do naruszenia rzeczywiście doszło. Zaledwie 92 zgłoszenia, które organ ten otrzymał w latach 2019–2022 (NIK, 2023: 7), nie świadczą o dużej ich skali, biorąc pod uwagę, że zatrudnienie w służbie cywilnej utrzymuje się na poziomie bliskim 120 tysięcy osób (KPRM, 2026: 6). Warto zaznaczyć, że jedynie niewielka część powyższych zgłoszeń (5,4%) dotyczyła naruszeń zasad etyki. Pojedyncze sprawy, które trafiały do Szefa Służby Cywilnej, kończyły się zwykle odwołaniem kierownika jednostki (NIK, 2023: 8–9). Opinia publiczna nie ma jednak wiedzy, czy naruszenia zasad etyki, poza postępowaniami wyjaśniającymi i dyscyplinarnymi, kończyły się zastosowaniem równie poważnych kar. Z porównawczych badań z udziałem przedstawicieli administracji wszystkich państw UE wynika, że rygorystyczne sankcje za naruszenia polityk etycznych należą

do rzadkości (Demmke i Le Bihan, 2025: 206–207). Problemem jest fakt, że „w licznych przypadkach łańcuch rozliczalności urywa się zanim zostaną wymierzone sankcje – osoby odpowiedzialne za naruszenie interesu publicznego nie ponoszą kary” (Pawłowska i Kotarba, 2023: 379).

Istotną i dobrze ocenianą zmianą było wprowadzenie funkcji doradców etycznych (KPRM, 2022: 54). Pełnią je osoby cieszące się zaufaniem pracowników i przez nich wybierane (Noskowska-Piątkowska, 2025). W oparciu o zasady anonimowości i poufności wspierają oni członków korpusu służby cywilnej w podejmowaniu decyzji w sytuacjach etycznie wątpliwych oraz pomagają rozwiązywać dylematy etyczne pojawiające się w związku z pracą w administracji rządowej. Pełnienie ról doradców pozwala budować etycznych liderów, którzy – jak dowodzi wielu badaczy – odgrywają kluczową rolę zwalczaniu nieetycznych zachowań, ale też zwiększają zaangażowanie pracowników w ochronę wartości organizacji (Menzel 2001: 364; Hassan, Wright i Yukl, 2014: 340; Kirby, 2020: 473; Demmke i Le Bihan, 2025: 191–195). Wydaje się, że doradcy mogą odgrywać też ważną rolę, jeżeli chodzi o namysł nad tym, czy wprowadzanie nowych zasad i wytycznych jest potrzebne i nie okaże się kontr-produktywne (Kerkhoff i Overeem, 2021: 90). Dobrą praktyką jest wymiana doświadczeń i opiniowanie dokumentów z zakresu etyki służby cywilnej w ramach zespołu doradców etycznych z różnych urzędów, którego wyniki prac są dostępne dla opinii publicznej (KPRM, 2025).

Jako osobne narzędzie diagnostyczne opracowano także anonimową ankietę samooceny dla urzędników i pracowników służby cywilnej, która pozwala określić ich stosunek do wykonywanych obowiązków. W coraz większej liczbie urzędów wprowadza się procedury obejmujące obszary kluczowe dla zachowania uczciwości, z czego najczęściej występującymi w 2024 r. były procedury antymobbingowe lub antidyskryminacyjne, polityki prezentowe (rejestr korzyści) i polityki zarządzania konfliktem interesów (KPRM, 2026: 71). Z roku na rok rośnie też liczba urzędów, które przeprowadziły samoocenę kultury uczciwości organizacji i szkoleń z zakresu etyki (KPRM, 2026: 25,70). Niemniej rosnąca „podaż” szkoleń nie idzie w parze z zainteresowaniem, gdyż odnotowano znaczący spadek uczestników szkoleń z etyki i uczciwości (KPRM, 2026: 65).

Ocena modelu rozliczalności etycznej w polskiej służbie cywilnej wymaga odpowiedzi na pytanie, do jakiego stopnia budowany w ten sposób system uczciwości można uznać za kompletny (Huberts i van Montfort, 2020: 453–455; Maesschalck i Bertók, 2009: 11). Cezary Kociński (2025: 140–141) zauważa, że elementów infrastruktury etycznej w administracji publicznej należy także szukać m.in. w procesach rekrutacyjnych (testy psychologiczne i osobowościowe) i obszarze relacji z interesariuszami (ankiety wypełniane przez klientów urzędu). Jest to zgodne z holistycznym patrzaniem

na etykę w organizacjach publicznych, w którym odrzuca się separowanie polityki etycznej od obszarów zarządzania organizacją (zwłaszcza dotyczących decyzji personalnych: naboru, płac, awansu), prowadząc do ich integracji (Demmke i Le Bihan, 2025: 100). Warto zaznaczyć, że zaledwie 52% badanych potwierdziło, iż w polskiej służbie cywilnej przestrzeganie zasad służby cywilnej i etyki zawodowej ma znaczenie przy przyznawaniu nagród (KPRM, 2022: 44–45). Autorzy odczytują ten wynik jako przejaw braku kultury informacji zwrotnej, która w obszarze przestrzegania zasad etyki wydaje się koncentrować na uruchamianiu mechanizmów sankcyjnych wobec sprawców naruszeń. Z wcześniejszych badań wynika, że pozostawianie sygnalistów bez symbolicznej nawet gratyfikacji jest postawą przełożonych, która w wyraźnym większym stopniu cechuje sektor publiczny niż prywatny (Waszak, 2020: 30–31). Autorzy nie mogą się zgodzić z podważaniem sensu nagradzania za przestrzeganie zasad, gdyż są to działania budujące klimat etyczny w organizacji i w części stanowią o skuteczności etycznego zarządzania nią. Odwołując się do wartości etycznych decyzje i polecenia kierowników podnoszą rangę etyki w organizacji, chociaż oczywiście należy przy tym brać pod uwagę ryzyko diagnozowane przez badaczy, że nadmierna gorliwość we wdrażaniu polityk etycznych może przynieść efekty odwrotne do zamierzonych (Demmke i Le Bihan, 2025: 103; Kaptein, 2023). Warto jednak podkreślić, że osoby zajmujące kierownicze stanowiska powinny być przykładem etycznego zachowania dla swoich podwładnych.

Scharakteryzowane osiągnięcia we wdrażaniu kultury uczciwości w polskiej służbie cywilnej mogą przysłać mniej optymistyczną prawdę o skuteczności wdrażania infrastruktury etycznej w administracji rządowej. Przykładowo wyniki badania dotyczącego konieczności wdrożenia procedur zgłoszeń wewnętrznych dla sygnalistów pokazały, iż przedmiotowy obowiązek spotkał się z wyraźnym oporem ze strony większości ministerstw, które do ostatniego momentu zwlekały z wprowadzeniem wymaganych systemów zgłaszania i podejmowania działań następnych w organizacji (Waszak, 2025). Trudno przypuszczać, że bez wymogu implementacji unijnej dyrektywy do polskiego porządku prawnego procedury dla sygnalistów upowszechniłyby się w podobnym stopniu co obecnie, mimo że jest to instrument o podstawowym znaczeniu dla tworzenia ram zarządzania uczciwością (Maesschalck i Bertók, 2009: 22). Gotowość do rozliczania działań swoich, ale też innych pracowników poprzez informowanie przełożonych o naruszeniu zasad służby cywilnej jest wpisana w realizację zasady odpowiedzialności za działania lub zaniechanie działania (Stolarczyk, 2012: 93). Dojrzałe organizacje, które chcą pozostawać w zgodzie ze swoim systemem etycznym, wykorzystują zgłoszenia sygnalistów jako szansę do samonaprawy (Kulig, 2024: 47–48). Trzeba zatem zaznaczyć, że podmioty zatrudniające członków korpusu służby cywilnej, poza opisanymi wcześniej inicjatywami,

potrafią równocześnie objawiać reaktywność i zachowawczość w modernizowaniu administracji publicznej, również w sferze wprowadzania nowych form etycznej rozliczalności urzędników.

Podsumowanie

Dokonana przez Toma Tylera ocena dwóch podstawowych strategii przeciwdziałania przestępstwom „białych kołnierzyków” (*white collar*) prowadzi do podniesienia roli etyki zawodowej, która wprowadza logikę rozliczalności inną od tej wynikającej z realnego lub domniemanego nadzoru. Autor porównuje tradycyjny model dowodzenia i kontroli (*command-and-control model*) do modelu samoregulacji (*self-regulatory model*). Zauważa, że w warunkach sprawiedliwości proceduralnej, kiedy mechanizmy zarządzania organizacją są uznawane przez pracowników za uczciwe i nie naruszają ich własnych wartości, mechanizmy regulacji zachowań oparte na sankcjach i zachętach stają się w dużej mierze zbędne. Istotą urzeczywistniającego się wówczas modelu samoregulacji pozostaje domyślne stosowanie się do zasad postępowania obowiązujących pracownika w każdej sytuacji, nawet wtedy, gdy nie ma możliwości, żeby ich nieprzestrzeganie było przez kogokolwiek zauważone (Tyler, 2009: 195–199).

Infrastruktura etyczna daje szansę na wzmocnienie rodzaju rozliczalności, który w praktyce polskiej administracji publicznej bywa lekceważony w stosunku do tradycyjnego podejścia do rozliczania pracy urzędników, wykorzystującego sankcje prawne i skoncentrowanego na egzekwowaniu zgodności działań urzędników z ustawami. W artykule zostały wskazane potencjalne ograniczenia dla egzekwowania norm etycznych, związane z instytucjami nieformalnymi i ryzykiem rozproszonej odpowiedzialności. Niemniej autorzy starali się wykazać, że faktycznie realizowana, a nie pozorowana rozliczalność etyczna może odgrywać dużą rolę w budowaniu zaufania obywateli do administracji publicznej. Jest ona ważnym, a wręcz niezastąpionym uzupełnieniem innych form rozliczalności. Wniosek ten autorzy argumentują, uznając, że stosowanie rozliczalności etycznej może przynieść niżej wymienione efekty:

- 1) Generalne zasady działania służby cywilnej, przede wszystkim interes publiczny i dobro wspólne, przestają być odległe i abstrakcyjne dla urzędników. Proces ich definiowania i poddawania refleksji w kontekście konkretnych zachowań i decyzji jest stale podtrzymywany, a dodatkowo podnosi ich rangę i powagę.
- 2) Rozliczalność etyczna odnosi się nie tylko do przestrzegania standardu minimum i pilnowania zgodności z określonymi przepisami, ale ustanawia wzorzec postępowania, do którego urzędnik powinien dążyć. To istotne źródło motywacji

cji do działania dla urzędników, które może ograniczyć ich skłonności do reaktywności, formalizmu i asekurantwa.

- 3) Rozliczalność etyczna nie ignoruje obecności reguł, zachowań i nawyków, które pozostają nieobecne w formalnym obiegu informacji i dokumentacji, a są konsekwencją istnienia instytucji nieformalnych. Podczas gdy dla innych form rozliczalności mogą one przez to pozostawać niewidoczne, to audyt etyczny musi brać pod uwagę ich wpływ na organizację i możliwość korekty działań nieetycznych.
- 4) Rozliczalność etyczna może być wykorzystywana do rozbijania „brudnych wspólnot” w strukturach administracji, które gromadzą się wokół konkurencyjnych norm i wartości. Daje instrumenty pozwalające rozliczać patologie, które nie są ścigane i penalizowane ze strony organów nadzorujących, ponieważ na pozór pozostają zgodne z literą prawa, takie jak klientelizm polityczny, nepotyzm czy faworytyzm.
- 5) Stosowanie rozliczalności etycznej tym się różni np. od rozliczalności karnej, że nie wymaga interwencji zewnętrznego nadzorcy, co pociąga dodatkowe obciążenia i koszty, tak dla organizacji, jak i nadzorujących ją organów. W modelu samoregulacji pracownicy sami kontrolują zachowania swoje i swoich kolegów, gdyż mają poczucie, że zobowiązuje ich do tego wspólny dla wszystkich urzędników etos zawodowy.
- 6) Przy działających mechanizmach rozliczalności etycznej trudniej o zjawisko rozmywania się odpowiedzialności za indywidualne błędy, ponieważ etyka urzędnicza kształtuje postawy polegające na odwadze cywilnej i gotowości do rozliczania własnych uchybień i zaniedbań.
- 7) Transparentne dla opinii publicznej inicjatywy wzmacniające kulturę uczciwości sprzyjają zwiększaniu zaufania do instytucji publicznych, której w Polsce występuje istotny deficyt. Demonstrowane przez urzędników zaangażowanie we wzmacnianie własnej etyki zawodowej pozwala utwierdzać obywateli w przekonaniu, że osoby zarządzające państwem stanowią też elity pod względem moralnym.

Podsumowując, autorzy stają na stanowisku, że praktykowanie wewnętrznej rozliczalności, która towarzyszy infrastrukturze etycznej w administracji publicznej, ma wszelkie podstawy do bycia skutecznym sposobem na budowanie profesjonalnej, odpornej na patologie służby cywilnej. Związane z jej wdrażaniem wyzwania i ocena obecnego stanu kultury uczciwości to kierunek badań o dużym potencjale aplikacyjnym, który powinien być dalej rozwijany w ramach nauk o polityce i administracji.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykuł i zatwierdzili go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorzy poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanych uczelni.

Bibliografia

- Bąk, D. (red.). (2007). *Etos urzędnika*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T. (2015). *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej) (2026). *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań nr 30/2026*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_040_24. PDF (dostęp: 14.03.2026).
- Demmke, Ch., Bossaert, D. (2004). *Ethics in the Public Service of the European Union Member States under Irish Presidency*. EIPA.
- Demmke, Ch., Le Bihan, A. (2025). *Innovation and Effectiveness of Ethics Policies in Central Public Administrations in Europe. Study for the Polish Presidency of EUPAN*. EUPAN, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2025/06/Innovation-and-effectiveness-of-ethics-policies_report.pdf (dostęp: 15.03.2026).
- Demmke, Ch. (2024), The Institutionalization of Integrity Policies and the Management of a Growing Ethics Bureaucracy. W: *Empowering Public Administrators. Ethics and Public Service Values* (193–213), A.M. Olejarski, S.M. Neal (Eds.). New York and London: Routledge.
- De Vries, M.S., Kim, P.S. (Eds.). (2011). *Value and Virtue in Public Administration. A Comparative Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dmowski, A., Bogacki, S., Wołowicz, T. (2019). Procedury systemu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, *International Journal of Legal Studies*, 2(6): 137–161.
- Dowiat-Urbański, D. (2017). *Zalecenie Szefa Służby Cywilnej w zakresie promowania kultury uczciwości w służbie cywilnej*.
- Dowiat-Urbański, D. (2021). *Zalecenie Szefa Służby Cywilnej w zakresie aktywności członków służby cywilnej w Internecie*.
- Dziewięcka-Bokun, L., Umińska-Woroniecka, A. (2004). Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego. W: *Profesjonalizacja administracji publicznej* (254–261), A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.). Białystok: Libra.
- Gadowska, K. (2015). *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Gasparski, W. (2003). *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Hall, A.T., Ferris, G.R. (2011). Accountability and Extra-Role Behavior, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 23: 131–144.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5): 936–957.
- Hassan, S., Wright, B.E., Yukl, G. (2014). Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems, *Public Administration Review*, 74(3): 333–343.
- Helmke, G., Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, *Perspectives on Politics*, 2(4): 725–740.
- Huberts, L., van Montfort A. (2020). Building Ethical Organizations: The Importance of Organizational Integrity Systems. W: *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (449–462), A. Graycar (Ed.). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Itrich-Drabarek, J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek, J. (red.) (2017). *Etyka sfery publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Itrich-Drabarek, J. (2019). *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*. Warszawa: Difin.
- Itrich-Drabarek, J., Mroccka, K., Mider, D. (2022). *Służba cywilna w świadomości Polaków w 2022 r.*, https://www.researchgate.net/publication/367680153_Sluzba_cywilna_w_swiadomosci_Polakow_w_2022_r_Analiza_wynikow_ilosciowych_badan_wizerunku_sluzby_cywilnej_w_stulecie_jej_istnienia (dostęp: 14.03.2026).
- Jos, P.H., Tompkins, M.E. (2004). The Accountability Paradox in an Age of Reinvention. The Perennial Problem of Preserving Character and Judgement, *Administration & Society*, 36(3): 255–278.
- Kaptein, M. (2023). The Paradox of Ethics: Why People in Good Organizations Do Bad Things, *Journal of Business Ethics*, 184: 297–316.
- Kerkhoff, T., Overeem, P. (2021), The Fluidity of Integrity: Lessons from Dutch Scandals, *Public Integrity*, 23: 82–94.
- Kirby, N. (2020). From Anti-Corruption to Building Integrity. W: *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration* (463–481), A. Graycar (Ed.). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Kociński, C. (2025). *Ochrona sygnalistów w samorządzie terytorialnym. Od wolności wypowiedzi do zarządzania zgodnością*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kojder, A. (2006). Etyka – przedmiot i stanowiska. W: *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza* (13–24), H. Izdebski, P. Skuczyński (red.). Warszawa: LexisNexis.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 76 poz. 483.
- Koppell, J.G. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”, *Public Administration Review*, 65: 94–108.

- KPRM (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). (2022). *Diagnoza poziomu kultury uczciwości w służbie cywilnej. Raport końcowy*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/badanie-dia-gnoza-poziomu-kultury-uczciwosci-w-sluzbie-cywilnej-2022> (dostęp: 9.03.2026).
- KPRM (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). (2026). *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2025 r.*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 20.06.2026).
- KPRM (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). (2025). *Zespół doradców ds. etyki w służbie cywilnej*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/zespol-doradcow-ds-etyki-w-sluzbie-cywilnej> (dostęp: 22.12.2025).
- Kudrycka, B. (1998). *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kulig, K. (2024). *Prawo ochrony sygnalistów. Self-correction podmiotów prawnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kvalnes, Ø. (2019). *Moral Reasoning at Work. Rethinking Ethics in Organizations*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Maesschalck, J., Bertók, J. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conidtions for Implementation*. Paris: OECD Conference Centre.
- Makowski, G., Waszak, M. (2021). *Pakt uczciwości, czyli obywatele w przetargach*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/Obywatele-i-przetargi.pdf> (dostęp: 16.03.2026).
- Menzel, D.C. (2001). *Ethics Management in Public Organizations: What, Why and How?* W: *Handbook of Administrative Ethics* (355–366), T.L. Cooper (Ed.). New York and Basel: Marcel Dekker.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) (2024). *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027*, https://www.archiwum.feniks.gov.pl/media/153050/Program_FEnIKS_ver.pdf (dostęp: 17.03.2026).
- Morawski, A., Szczegielniak, M. (2022). Wpływ służby cywilnej na funkcjonowanie państwa w sytuacjach kryzysowych, *Studia Iuridica*, 92: 242–255.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2023). *Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 14/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2023 r. P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej, sygn, KAP.410.006.07.2022*.
- Noskowska-Piątkowska, A. (2025). *Zalecenie Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów pracy doradców doradczyń ds. etyki w służbie cywilnej*. Warszawa.
- Nowak-Far, A. (2022) Rozliczalność służby cywilnej. analiza koncepcji w kontekście modelu przedwojennych polskich regulacji dotyczących służby cywilnej, *Studia Iuridica*, 92: 129–144.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1998). *Principles for Managing Ethics in the Public Service, PUMA Policy Brief*, 4: 1–6.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2000/10/trust-in-government_g1gh1475/9789264187986-en.pdf (dostęp: 15.03.2026).

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020a). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. Paris: OECD, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en> (dostęp: 15.03.2026).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020b). *OECD Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing. OECD/LEGAL/0298.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2025a). *Recommendation of the Council of Public Integrity*, OECD/LEGAL/0435.
- OECD (Organizations for Economic Co-operation and Development) (2025b). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445.
- Overman, S., Schillemans, T. (2021). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability, *Public Administration Review*, 82(1): 12–22.
- Pawłowska, A., Kotarba, B. (2023). Rozliczalność administracji publicznej. W: *Administracja publiczna. Zarys wykładu* (349–382), A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Peters, B. Guy (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rydlewski, G. (2015). *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Stolarczyk, B. (2012). *Praktyczne aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Poradnik*, <https://bartlomiej-stolarczyk.com/files/poradnik.pdf> (dostęp: 17.03.2026).
- Szczot, J. (2007). Pozycja urzędnika we współczesnej administracji. W: *Etos urzędnika* (43–57) D. Bąk (red.). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.
- Tenbrunsel, A. E, Smith-Crowe, K., Umphress, E.E. (2003). Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations, *Social Justice Research*, 16(3): 285–307.
- Tyler, T.R. (2009). Self-Regulatory Approaches to White-Collar Crime: The importance of Legitimacy and Procedural Justice. W: *The Criminology of White-Collar Crime* (195–216), S.S. Simpson, D. Weisburd (Eds.). New York: Springer.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów, Dz.U. 2024 poz. 938.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2020 poz. 265.
- Waszak, M. (2020), *Strażnicy demokracji*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Strażnicy-demokracji.pdf> (dostęp: 17.03.2026).
- Waszak, M. (2025). *Whistleblowing a zwalczanie korupcji. Ochrona sygnalistów jako element infrastruktury etycznej sektora finansów publicznych w Polsce* [Niepublikowana praca doktorska]. Uniwersytet Warszawski.
- Zarządzenie 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. 2011 nr 93 poz. 953.