

Ks. BOGUSŁAW DROŻDŹ

27 ARTYKUŁÓW *EUROPEJSKIEGO KODEKSU*
DOBREJ ADMINISTRACJI
W PERSPEKTYWIE ETYCZNEJ

Życie ludzkie na pewno przekłada się na płaszczyznę zachowania w społeczeństwie. Nie jest to jednak jedyna sfera ludzkiej egzystencji. Zachowanie następnie ujęte w najszerszych kategoriach, daje się ująć w funkcjonujące w społeczeństwie wzory kulturowe. Jednym z takich wzorów jest wzór prawny. W jego niejako strukturze można wyszczególnić element centralny, zasadniczy oraz konsekwentny, powiedzmy nawet wtórny. Pierwszym elementem jest kodeks prawny, z kolei drugim, konsekwentnym – jego aktualizacja w społeczeństwie. Bez tej aktualizacji kodeks prawny jest martwą literą. Prawo, które nie obowiązuje, traci swoją moc, po prostu zanika.

Ludzkość zawsze kierowała się i z pewnością będzie nadal swoje postępowanie odnosiła do prawa – naturalnego, objawionego i ustanowionego. Prawo ściśle wiąże się ze społecznością. Jak trudno jest wyobrazić sobie ludzką społeczność bez władzy i społecznego celu, tak i prawo integralnie przynależy do każdej rzeczywistości społecznej. Ostatnie dziesięciolecia XX wieku i cza-sy obecne poświadczają, że stale wzrasta liczba kodeksów prawnych, zwłaszcza tych, które bezpośrednio dotyczą różnych grup zawodowych: lekarzy, prawników, przedsiębiorców czy

pracowników. Są to kodeksy najczęściej określane jako etyczne, chociaż niejednokrotnie ząębiają się z kodeksami prawnymi, co oznacza, że dosięgają ich skutki prawne. Poniżej przyjrzymy się pokrótce *Europejskiemu Kodeksowi Dobrej Administracji* jako interesującej propozycji, która na pewno zasługuje na zauważenie, jeśli nie nawet na uznanie.

1. Powstanie *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*.

*Europejski Kodeks Dobrej Administracji*¹ został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Został on opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermanna, byłego ombudsmana Finlandii. Jednakże jego inicjatorem był Roy Perry – deputowany do Parlamentu Europejskiego. We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił stosowanie *Kodeksu* w organach i instytucjach Unii.

Na pewno niebagatelnym kontekstem warunkującym powstanie tego *Kodeksu* jest zawarte w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, prawo do dobrej administracji (art. 41). *Karta* ta została przyjęta 7 grudnia 2000 roku². Wspomnijmy, że składa się ona z preambuły oraz 54 artykułów. Są one ujęte w siedem rozdziałów o następujących tytułach: 1) Godność; 2) Wolności;

1 Dalej skrót: EKDA. Pełna nazwa oryginału brzmi: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej.

2 Projekt *Karty Praw Podstawowych UE* został przygotowany przez specjalny powołany do tego Konwent. Składał się on z 15 przedstawicieli głów państw i szefów rządów państw członkowskich, przedstawiciela Przewodniczącego Komisji Europejskiej, 16 deputowanych do Parlamentu Europejskiego, 30 członków parlamentów krajowych (po dwóch z każdego państwa). Przewodniczącym Konwentu został prezydent Niemiec Roman Herzog. Dodajmy, że jako obserwatorzy w pracach brali udział dwaj sędziowie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i dwaj przed-

3) Równość; 4) Solidarność; 5) Prawa obywatelskie; 6) Wymiar sprawiedliwości; 7) Postanowienia ogólne. Rozdział piąty (art. 39-46) mówi o prawie do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawie do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych, prawie do dobrej administracji, prawie dostępu do dokumentów unijnych, prawie składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich, prawie składania petycji do Parlamentu, prawie przemieszczania się i osiedlania oraz prawie do ochrony dyplomatycznej i konsularnej³.

Interesujący nas artykuł 41 w *Karcie Praw Podstawowych*, brzmi następująco:

„1. Każda osoba ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia swojej sprawy w rozsądnym czasie przez instytucje i organy Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdej osoby do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte jakiegokolwiek indywidualne działania, które mogą na nią negatywnie wpłynąć;
- prawo każdej osoby do dostępu do dotyczących jej dokumentów, przy równoczesnym poszanowaniu legalnych zasad poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek uzasadniania przez administrację jej decyzji.

3. Każda osoba ma prawo do otrzymania od Wspólnoty odszkodowania z tytułu strat spowodowanych przez instytucje bądź jej urzędników przy wykonywaniu ich obowiązków służbowych,

stawiciele Rady Europy. 7 grudnia przedłożony projekt został podpisany przez Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (Nicole Fontaine), Przewodniczącego Komisji Europejskiej (Romano Prodi) oraz przewodniczącego obradom Rady Ministrów (Hubert Védrine) i następnie proklamowany w obecności głów państw i szefów rządów państw członkowskich jako *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. A. WYROZUMSKA. *Jednostka w Unii Europejskiej*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2002 s. 344.

zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla systemów prawnych państw członkowskich.

4. Każda osoba może napisać do instytucji Unii w jednym z języków, w których sporządzono traktaty, i musi w tym samym języku otrzymać odpowiedź⁴.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji znany jest również w Polsce. Szczególne zasługi w jego rozpowszechnianiu w warunkach polskich należy przypisać instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Osobowo łączyć je trzeba z prof. Andrzejem Zollem – Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz doktorem hab. Jerzym Świątkiewiczem – Zastępcą Rzecznika Prawa Obywatelskich. We słowie wstępnym do wydania w języku polskim *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* (Warszawa, marzec 2003)⁵, A. Zoll napisał m.in.: „Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w *Kodeksie* za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej. Trudno zaprzeczyć, że na tym polu mamy nieco do zrobienia”⁶. Dołóżmy do tego i słowa J. Świątkiewicza: „EKDA nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, zwłaszcza w warunkach polskich, gdy państwo nasze znajduje się w stadium poprzedzającym wstąpienie do Unii Europejskiej. Jego postanowienia mają formalnie jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami, i innymi administrowanymi podmiotami także

3 Zob. Z. CZACHÓR. *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej* (hasło). W: Z. CZACHÓR, Cz. MOJSIEWICZ. *Leksykon Unii Europejskiej*. Wrocław 2001 s. 72; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (hasło). W: *Unia Europejska. Słownik encyklopedyczny*.

w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Może stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa, zwłaszcza, że wskazania *Kodeksu* współbrzmiały w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym. Nie można również abstrahować od tego, że podpisując tzw. układ dostosowawczy poprzedzający przystąpienie Polski do Unii (16.12.1991), państwo nasze zobowiązało się do stosowania standardów państwa praworządnego⁷⁷.

2. Treść Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji składa się z 27 artykułów. Po artykule 1, zatytułowanym *Przepisy ogólne*, EKDA przedstawia *Podmiotowy zakres obowiązywania* (art. 2). Po zaprezentowaniu podmiotowego zakresu obowiązywania, charakteryzuje *Rzeczowy zakres obowiązywania* (art. 3). Następnie od art. 4 do 26 *Kodeks* wprost formułuje obowiązki w formie zasad, zakazów i praw, które obowiązują urzędników administracji. Są one następujące: zasada praworządności (art. 4), zasada niedyskryminowania (art. 5), zasada współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasada bezstronności i niezależności (art. 8), zasada obiektywności (art. 9), zgodne z prawem oczekiwanie oraz konsekwentne działanie i doradztwo (art. 10), zasada uczciwości (art. 11), zasada uprzejmości (art. 12), zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika (art. 14), zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), stosowny termin podjęcia decyzji (art. 17), obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18), informacja o możliwościach odwołania (art. 19), przekazanie podjętej decyzji (art. 20), ochrona danych (art. 21), prośba o udzielenie informacji (art. 22), wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów Wrocław 2003 s. 100-101. *Europejska Karta Praw Podstawowych*

(art. 23), prowadzenie rejestrów (art. 24), informacja o *Kodeksie* (art. 25), prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26). Ostatni artykuł (27) o tytule *Kontrola stosowania* – dotyczy oczywiście sprawdzenia adekwatności *Kodeksu*, co w przyszłości może zaowocować wprowadzeniem zmian w samym *Kodeksie*, które jeszcze bardziej uściślą przepisy, unikając m.in. zbędnych powtórzeń.

EKDA jest dokumentem raczej zwięzłym. Niektóre z artykułów są bardzo krótkie, np. art. 1, 9 czy 24. Najkrócej sformułowanym jest art. 11. Inne z kolei są dużo dłuższe, np. 2, 5 czy 18. Artykuł 22 jest najdłuższy. Składa się on aż z 5 punktów. Język *Kodeksu* jest prosty i zrozumiały, a to oznacza, że jest komunikatywny. Zawartość *Kodeksu* jest merytorycznie bogata, a jego strona formalna nie odbiega od przyjętych standardów obowiązujących dokumenty prawne.

3. Pytania o kryteria oceny etycznej dokumentu prawnego.

Zanim ocenimy EKDA od strony etycznej, musimy wpięrow poczynić wstępne, ale ważne uwagi. Po pierwsze, nie interesuje nas tak bardzo strona prawna, która wymaga specjalnych kompetencji. Następnie, nie będziemy próbować ocenić strony językowej w kategoriach jakości dokonanego tłumaczenia z języków obcych na język polski. Po trzecie, nie będziemy doszukiwać się powtórzeń, jak i pewnych niekonsekwencji, które z różnych względów, a zwłaszcza obiektywnych, są łatwe do wytłumaczenia. Chcemy skupić się na stronie etycznej dokumentu. A zatem będziemy próbować wskazać stronę aksjologiczną z jej wartościami i normami oraz zastanowimy się nad intensywnością zobowiązań.

Całość wywodu potraktujemy jako studium, a więc jako stosowną możliwość, jaka się rysuje i może służyć do celów dydaktycznych. Ten ćwiczeniowy charakter jest uzasadniony dwiema przesłankami. Jedną z nich przypomina, że współczesne życie człowieka jest solennie otoczone „pajęczyną” różnych prze-

pisów prawnych. Prawo stanowione niejako wszędzie się wciska i nie tyle w tym jest problem, że tak właśnie jest, ale w tym, że jak gdzieś zawita, tam też zostaje. Druga przesłanka, znacznie ważniejsza, podpowiada, że nie człowiek jest dla prawa, ale prawo dla człowieka. Z tego wynika wniosek, że każdy człowiek powinien posiadać podstawową umiejętność takiego rozpoznania prawa, a szczególnie przestrzeni wartości, jakie to prawo chroni i przypomina, aby on sam z przekonaniem i rozsądkiem uznał, że wartość prawa w sposób naturalny nigdy nie może być wyżej stawiana niż wartość człowieka. Inaczej mówiąc, idzie o to, ażeby on nigdy o tym nie zapominał, czy też nie dał się łatwo omamiać, że jest inaczej.

Sprawa odpowiednich kryteriów etycznych dla oceny od tej strony przepisów prawa stanowionego nie należy do łatwych. Nie zagłębiając się jednak w to, co jest bezpośrednim przedmiotem metaetyki, skupmy się jedynie na zagadnieniach najważniejszych. Zapytajmy więc o kryteria właściwej oceny. Szukając ich spróbujmy przejść następującą drogą rozumowania.

Jeśli tylko sięgniemy po jakikolwiek przepis prawny, zauważymy, że ma on charakter nakazu, zakazu, zalecenia, również instrukcji. Nieraz jest wskazówką, jakimś wymogiem. Po prostu naświetla jakąś powinność, z którą należy się liczyć, wziąć ją pod uwagę. Przepisy prawa nie są narracyjne – one nie opowiadają o kimś, czy o czymś. Nie ma w nich obojętności. Przepisy zobowiązują. Skoro zobowiązują, to znaczy, że nakłaniają do przestrzegania czegoś, co swobodnie można nazwać wartością. Prawo zatem nakłania do liczenia się z jakąś wartością. Ono nie tylko zaprasza, ale zwłaszcza zobowiązuje do jej realizacji.

Dochodzimy zatem tutaj do pierwszego bardzo ważnego wniosku, że prawo, inaczej: przepisy prawne, można przełożyć na ujawniające się powinności, za którymi kryją się wartości. Przypatrzmy się kolejności: od prawa przez powinności do wartości. Taka kolejność sugeruje, że analizując prawo – pod kątem etycznym – dojść musimy do odnalezienia wartości, które to prawo właśnie czynią sensownym, lub też winny sensownym

uczynić.

Przejście do świata wartości w poszukiwaniu właściwych kryteriów etycznych jest fundamentalne. Tłumaczyć to należy tym, że to bezwzględnie wartości są źródłem z którego wywodzą się powinności. Ujęcie tej zależności w formie pisanej tworzy przepis prawny, który zobowiązuje. Dodajmy, że realizacja prawa może niekiedy być nieuświadomiona, tzn. można je przestrzegać, ale w rzeczywistości nie wiedzieć po co. Można je zachowywać, np. z powodu strachu przed karą, lecz nie kojarzyć z tym prawem konkretnych wartości.

Biorąc pod lupę etyczną normy prawne, odpowiednim, lecz i koniecznym plasuje się poniższe pytanie: czy przepisy prawne prowadzą do wartości? Odpowiedzi na to pytanie będziemy szukać na drodze analizy danego dokumentu prawnego, ujmując go całościowo najpierw, a następnie wnikając w poszczególne, niekiedy tylko wybrane przepisy cząstkowe. Stawiając wyżej sformułowane pytanie, musimy mieć również i to w świadomości, że owe pytanie poprzedzone jest bardziej wstępnym: wokół czego przepisy prawne się koncentrują, jeśli faktycznie się koncentrują i dalej, gdzie to centrum jest ulokowane?

Poczynione uwagi prowadzą do następnych. Czy te wartości, które sprawiają, że prawo jest treściwe, są przede wszystkim prawdziwe? Można bowiem zgodzić się na takie prawo, które zobowiązuje do urzeczywistniania wartości nie istniejących realnie. Dodajmy tutaj jednak, że problem nie rozbija się jedynie o to, czy one istnieją czy też nie, lecz ulokowany jest także w przyjęciu bądź odrzuceniu prawdy deklarującej o ich uporządkowaniu, a więc szczególnie ważna jest reprezentowana przez prawo hierarchia wartości. Trzeba tutaj przyjąć naprawdę zdroworoządkowe założenie, gruntownie uzasadnione filozoficznie, że to, co „jest” – jest jednocześnie wkomponowane w porządek tego wszystkiego, co jeszcze oprócz tego co „jest” także istnieje. Prawdziwa hierarchia wartości najpierw je porządkuje co do ważności, a następnie konkluduje, że niektóre z nich nie istnieją, bo nie są w ścisłym tego słowa znaczeniu wartościami, tylko pozorami.

Fikcyjność wartości nie polega więc tylko na tym, że one mogą nie istnieć. Bardziej ich fikcyjność ujawnia się w tym, że przejmują one znaczenie wartości innych. Ich fikcyjność manifestuje się na pozorowaniu, lepiej – konstruowaniu innej rzeczywistości, diametralnie różnej od tej, jaka realnie istnieje. Oczywiście, dla precyzji wypowiedzi wspomnijmy, że nie tyle wartości coś pozorują, ile byt świadomy – człowiek – z różnych racji nadaje im inne niż trzeba znaczenie. Nie wartości są podmiotami wyboru, tylko człowiek je wybiera, gdyż dostrzega w nich dobro.

Nie są to na pewno wszystkie pytania, które poprowadzić mogą do prawidłowego odczytania etycznego meritum EKDA. Mimo to poprzestaniemy na nich, gdyż wydają się one być zasadniczymi. Ich wyostrzona dociekliwość, którą na pewno w przyszłości będzie można pogłębić, winna spełnić właściwą funkcję kryteriologiczną, rozwiązując tym samym zadanie zmierzające do określenia etycznej dymensji przedłożonego dokumentu prawnego.

4. Etyczna strona *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*.

Pytanie o etyczną stronę EKDA rozpocznijmy od celu, dla którego dokument ten został przygotowany i ogłoszony. Ten cel widoczny jest w samym tytule i wskazuje on, że chodzi o „dobrą” administrację. Pamiętajmy przy tym, że oryginał mówi o „dobrej praktyce” administracyjnej. Nie penetrując naukowo samego terminu „administracji” przyjmijmy, co wydaje się być zasadnicze, że administracja spełnia w społeczeństwie funkcję służebną. Zdajemy sobie również sprawę, że różnica w wypełnianiu tej funkcji przez administrację, głęboko jest zależna od aktualnego prawa obowiązującego w tej społeczności oraz od sposobu sprawowania władzy. Nie analizując tych uwarunkowań, skądinąd ważnych, możemy dla naszych potrzeb przyjąć, że „dobra” administracja jest tą, która służąc obywatelom, równocześnie wypełnia te zadania, jakie nakłada na nie i władza,

i oczywiście obowiązujące prawo.

Czy jednak określnik „dobra” rzeczywiście jest odpowiedni? Jeśli on zawiera w sobie konotacje etyczne to tak, jeśli nie, to można by je zamienić, a może nawet trzeba by je wprost zastąpić innym terminem. Oto pytanie i równocześnie problem, którym trzeba się zająć. Bez wątplenia pojęcie dobra należy do słownika etycznego, ale nie wszystko, co jest nim określane musi równocześnie przenosić w świat etyczny. Chleb też jest dobry – lecz nie w sensie etycznym. On jest dobry, bo jest smaczny, pożyteczny. Jeśli smaczność i pożyteczność zamienimy na dobroć, to wcale nie znaczy, że chleb nabrał nagle etycznego wymiaru. Termin „dobry” – w nomenklaturze etyczno-oceniającej, nie opisowo-przenośnej, jak w przykładzie z chlebem, należy zawsze łączyć z dopełnionym aktem woli osoby. Co to znaczy? Idzie tutaj o czyn, który został popełniony, jest popełniany lub zostanie popełniony przez człowieka. Jeśli czegoś nie łączymy z człowiekiem bezpośrednio, albo przynajmniej pośrednio, temu nie możemy nadać akcentu etycznego, inaczej: nie możemy tego rozpatrywać w kategoriach dobra i zła, czynu dobrego bądź złego.

Wyrażenia „dobra administracja” czy „dobra praktyka administracyjna” z całą pewnością dotyczą człowieka, jego traktowania, dlatego nadal otwarte jest pytanie, czy EKDA jest kodeksem etycznym? Czyż powyższe rozważanie zastosowane do nazewnictwa *Kodeksu* nie uświadamia, że lepiej byłoby wprost powiedzieć, że będzie chodziło o kodeks etyczny. Okazuje się jednak, co sugeruje nazwa, że ten EKDA wcale nie musi mieć posmaku etycznego. Przecież chodzi bardziej o takie działanie – „praktykę” – administracji, które jest nie tyle dobre, co skuteczne i kulturalne. Skuteczne, bo mające doprowadzić do nakreślonych prawem skutków prawnych, jakie są przewidziane i możliwie osiągalne przez prawo. Jest kulturalne, bo traktuje o pożądanym postawach, właśnie kulturalnych, urzędników administracji. Urzędnik administracji ma być kulturalny, to znaczy, że jego zachowanie nie powinno przekraczać pewnej określonej granicy standardów zachowania się w miejscu publicznym. Ma po prostu

być grzeczny i uprzejmy.

Chcemy powiedzieć, że dobroć w wymiarze skuteczności i kulturalności nie jest tym samym co dobroć na płaszczyźnie etycznej. Pierwsza jest płytką i układną, koniunkturalną, można powiedzieć polityczną. Druga z kolei wynika z mocno osadzonych podstaw etycznych, za którymi kryje się wprost przynajmniej sprawiedliwa relacja do drugiej osoby ze względu na taką samą godność urzędnika i obywatela, którzy spotykając się w urzędzie administracyjnym Unii Europejskiej chcą coś załatwić. Ten szacunek jest uzasadniony godnością ludzką, czyli konkretną wartością.

Widać z tego, co już powiedziano, że i sama nazwa dokumentu ma swoje znaczenie. Gdyby chodziło rzeczywiście o etykę pracy urzędnika, to na pewno ten tytuł byłby inny. Kontynuując tę myśl, można pokusić się o stwierdzenie, że EKDA nie jest kodeksem etycznym. Oczywiście, nazwa dokumentu i sam dokument wprost nie rości sobie prawa do tego, aby być kodeksem etyczny. Niemniej wprowadzenie pojęcia „dobrej administracji” do tytułu podsuwa myśl, że będzie to kodeks etyczny, albo co najmniej będzie do niego pretendował. Z punktu widzenia etycznego, spostrzec więc tutaj można, pewne zafalszowanie rzeczywistej materii *Kodeksu* już z racji niewłaściwego tytułu. Lepiej byłoby uciec od pojęcia „dobrej” na rzecz np. „skutecznej”, albo – ewentualnie – dosłownie zaznaczyć, że będzie to kodeks etyczny.

Dodajmy jeszcze, że komentator tego *Kodeksu* odnosząc się do art. 4 stwierdza, iż „«Dobra praktyka administracyjna», o której mówi *Kodeks* jest pojęciem szerszym niż przestrzeganie przepisów prawa”. Dalej analizuje: „Jak dalece pojęcie «dobrej administracji» i «przestrzegającej prawo administracji» pokrywają się, zależy w znacznym stopniu od obowiązujących w danym państwie regulacji prawnych, upowszechnionej wykładni prawa i utrwalonych zasad jego stosowania. W każdym razie autorzy EKDA woleli w następnych artykułach uściślić zasady postępowania administracji, działającej, jak można sądzić, w ramach tzw. *luzów decyzyjnych*. Mogą one obejmować sferę, w których prawo

upoważnia organy administracji do działania w granicach *uznania* lub stosuje wyrażenia *niedookreślone* (zwane też nieostryimi lub niezdefiniowanymi)⁷⁸. Jakże z tego można wyciągnąć wnioski. Chyba takie, że rzeczywiście określenie „dobra” odniesiona do administracji, nie pasuje do tego dokumentu. On nie przenosi w sferę etyczną, która ten *Kodeks* ma możliwości ocenić w kategoriach etycznych. Skoro jego „dobroć” nie wychodzi poza prawo stanowione w państwie, to i jego roszczeniowa „etyczność” jest pozbawiona podstaw. Nie prawo stanowione formułuje przestrzeń etyczną, ale etyka pokazuje, jakie miejsce mają zajmować przepisy prawne w życiu człowieka i społeczności. Prawo stanowione nie może być sędzią w swojej własnej sprawie. Stąd stwierdzmy po raz wtóry, co prawda nieco inaczej, ale w tym samym duchu naszych rozważań, że lepiej byłoby, gdyby w nazwie *Kodeksu*, nie było terminu „dobra”. Można go zastąpić przymiotnikiem, np. „praworządna”.

Rozpatrzmy teraz następną sprawę wiążąc ją z odkryciem przysługującej temu *Kodeksowi* hierarchii wartości. Powiedzieliśmy wyżej, że za przepisami prawnymi kryją się konkretne wartości, które są chronione przez stanowione prawo. Słusznym zatem wydaje się pytanie o te wartości, które – jak już zaznaczyliśmy – ujawniają swoją rzeczywistą wartość w kontekście hierarchii wartości.

Kiedy uważnie prześledzimy artykuły EKDA można zauważyć pewne powtórzenia które sugerują jakieś niezrozumienie. Np. artykuł 11, najkrótszy ze wszystkich, zatytułowany *Zasada uczciwości* – brzmi: „Urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie”. Chyba ten artykuł na tle innych, budujących ten *Kodeks* jest sformułowany najgorzej z punktu widzenia treściowego, ale i formalnego, ale nie o to teraz nam chodzi. Zastanówmy się, niby dlaczego zasada uczciwości ma być rozumiana jako działanie bezstronne, uczciwe i rozsądne. Dlaczego tutaj brakuje jakiegoś odwołania do sprawiedliwości jako jednej

została uznana za dokument o wyjątkowym znaczeniu ze względu

z podstawowych relacji występujących między ludźmi, między obywatelem a urzędnikiem, między obywatelem a urzędem administracyjnym. To rozmydlenie i enigmatyczne sformułowanie pokazuje, że chyba tutaj rzeczywiście nie idzie o sprawiedliwość, tylko jakąś formalną rzetelność. Może to potwierdzić dość dziwny komentarz: „Wydaje się, że jeśli urzędnik będzie spełniał warunki przewidziane w poprzednich przepisach, to jego działania będą «bezsronne, uczciwe i rozsądne»”⁹⁹. Czy rzeczywiście działania „bezsronne, uczciwe i rozsądne” przekładają się na przestrzeganie poprzednich przepisów? Czy, aby ten przepis bardziej nie strzeże obowiązującego prawa niż np. obywatela, który chce załatwić swoją sprawę w poczuciu sprawiedliwości. Jeśli ten artykuł tak rozumie zasadę uczciwości, to po co art. 4, nawołujący bezpośrednio do zasady praworządności, gdzie m.in. czytamy: „Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów jednostek posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi”.

Skąd te niejednoznaczności? Może ich przyczyna leży w tym, o czym już wspomnieliśmy, że *Kodeks* będzie próbował tłumaczyć podane przez siebie zasady jedynie językiem prawniczym, co jest zrozumiałe, bez głębszych zależności z obszaru języka etycznego – co z kolei jest zdumiewające. I w konsekwencji to tłumaczenie staje się jakimś przekładaniem bądź wtłaczaniem terminów etycznych do przepisów prawnych, zmieniając przy tym ich znaczenie. Jeśli *Kodeks* chce być etycznym, to albo w całości, albo wcale. Etyka nie zezwala na karykaturę etyczną, a prawo stanowione może być, chociaż nie powinno, nieetyczne.

Jakie wartości chroni EKDA? Na pewno te, które wiążą się ściśle z przestrzeganiem prawa obowiązującego w państwach i instytucjach Unii Europejskiej. Trzeba tu wymienić nie tylko praworządność, ale i inne, które wprost są podane przez tytuły poszczególnych artykułów. Co jest ich cechą charakterystyczną?

na jego zawartość, ogólne przesłanie, istotę i uwagi pod adresem

Jakie znaczenie, ważność, jaką wartość, jeśli tak można powiedzieć, posiadają te wartości z punktu widzenia etycznego?

Odnotujmy, że wartościowe jest tylko to, co może być świadomie wybrane przez podmiot. Człowiek wybierając wartościuje. Rzecz istniejąca manifestuje się, niejako chce i może być wybrana. Być wybraną oznacza posługiwać się nią, zarządzać. To zarządzanie zawsze jest etyczne, bo mogę zarządzać źle wprowadzając nieporządek i zniszczenie, albo dobrze przynosząc ład i harmonię tworzenia.

Przy wyborze interesujących mnie dóbr mogę uwzględnić narzucającą się naturalnie hierarchię. Ten hierarchiczny porządek ujawnia następujące prawdy. Po pierwsze to, co „jest” jest źródłem rzeczywistości, a nie fikcyjności, więc trzeba się z tym liczyć. Jednocześnie to, co „jest” nigdy nie jest niczym, jest „czymś”. Jeśli jest czymś, tzn. ujawnia swoją istotę, to ta istota jest źródłem tożsamości tego, że „coś” jest właśnie „tym”, a nie czymś innym. Jest to bardzo ważne stwierdzenie, ponieważ „istniejące coś” może być wybrane, a więc stać się konkretnym dobrem mnie szczególnie interesującym.

Po drugie, musimy pamiętać, że istniejące „coś” zawsze jest „przystrojone” w jakieś „ubranie”, które mocniej przemawia niż istota rzeczy, niż to „coś”. Ubranie, a więc przypadłość bez istoty – właściwej „konstrukcji” – nie są w stanie istnieć. Jeśli się uważa, że one istnieją samodzielnie, w sensie, że można je wybierać nie licząc się z istotą rzeczy, wtedy mamy do czynienia z „bytem”, który realnie nie istnieje. Jego istnienie, jedynie w naszej świadomości, jest czysto fikcyjne. Niemniej może być na tyle sugestywne, że będzie i często rodzi w nas chęć osiągnięcia tej rzeczy, nie z racji jej istoty, ale z racji jej przypadłości. Używanie jej bez oglądania się na jej istotę, sprawia, że wprowadzamy pewien nieporządek w świecie istniejących bytów.

Po trzecie, czymś innym są byty – np. rzeczy, ludzie – a jeszcze czymś innym relacje między tymi bytami. Ich by nie było, gdyby nie te właśnie byty. A stąd również ważny wniosek związany z możliwością wyboru tych relacji dla samych relacji,

a nie ze względu na byty, dzięki którym w ogóle one same istnieją. Te relacje tworzą przestrzeń różnych okoliczności. Jeśli zatem ze względu na relację – jakąś okoliczność – dokonujemy wyboru, to zawsze jest to czyn podpadający pod ocenę etyczną, bo narzuca ją nam sama istniejąca rzeczywistość, która kształtuje te okoliczności. Kierując się tylko okolicznościami, w domyśle lekceważąc świat tego, co realnie się narzuca, burzymy porządek, czyli nie postępujemy etycznie.

Tak jak istnieje różnica między istotą rzeczy a jej przypadłościami i relacjami, w jakie wchodzi, tak też należy zauważyć, że niektóre byty stoją niżej od innych. Niższe, co do istoty swej natury, wchodząc w relacje z wyższymi, stają się dla tych ostatnich środkami dla osiągnięcia jakiś celów. Cele trzeba łączyć ze świadomością, stąd na czele hierarchii stoi podmiot, który może i powinien tę hierarchię bytów utrzymywać w porządku. Jeśli można mówić o hierarchii między ludźmi, to trzeba mieć na uwadze, że jej „organizatorem” może być jedynie ludzka osoba z jej niezbywalną wartością – godnością, która jest istotą bytu każdego człowieka. Jej ochrona wymaga porządku pośród ludzi i pośród rzeczy. Ale nigdy nie można jej komuś odebrać dla jakiś celów wyższych, bo celów wyższych nad nią już nie ma.

Dokonałiśmy tej krótkiej, prawie że spontanicznej analizy, ponieważ ona nam pomoże zauważyć hierarchię wartości ukrywającą się za przepisami EKDA. Zauważmy więc, że sformułowane zasady stawiają wymogi dotyczące zachodzących relacji między jednostkami a urzędnikami i instytucjami unijnymi. I chociaż stwierdzimy, że ich treścią bardziej jest praworządność niż ludzka godność, to ze względu na instrumentalny charakter *Kodek-su* wobec innych, ważniejszych dokumentów prawnych w Unii Europejskiej, może wydawać się to być uzasadnione. Czy jednak naprawdę?

Zwróćmy uwagę, że *Kodeks* dotyczy relacji, gdyż pilnowanie obowiązujących przepisów jest okolicznością, sytuacją prawną, u podstaw której znajdują się ludzkie osoby. Ta okoliczność jest ujęta w *Kodeksie* jako najważniejsza. Postępowanie etycznie

dobrze mierzy się ochroną i szacunkiem do ludzkiej godności, do każdego człowieka. Ten *Kodeks* wychodzi z założenia, że ludzka godność będzie uszanowana, jeśli sprawy administracyjne będą rozwiązywane w duchu ustanowionego prawa, przewidując także wspomniane wyżej luzy prawne. A jeśli prawa podstawowe (np. *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, czy przyszła *Konstytucja*) są błędne, albo zostaną nagle zmienione na inne, to co wtedy możemy powiedzieć o EKDA. Tylko tyle, że nadal będzie on strzegł praworządności jako wartości najwyższej. Rodzi się więc tutaj odpowiedź na postawioną przez nas kwestię etyczną. Otóż EKDA nie jest *Kodeksem* etycznym, ponieważ nie chroni on człowieka jako bytu najważniejszego, ale relacji prawnej.

Jeśli EKDA miał cieszyć się kwalifikacją etyczną, że jest wytrawnym kodeksem etycznym, to cel jest całkowicie chybiomy. Gdyby nawet przepisy prawne tego *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* były uważane za jakiś kodeks „etyczny”, to cel jego sformułowania jest negatywny. Może co gorsza kojarzyć się z intencjami tych, którzy w białych rękawiczkach i pod płaszczykiem poprawności etycznej, nadto w imię praworządności unijnej będą za pomocą tego *Kodeksu* w sposób „kulturalny” realizować swoje partykularne cele, niejednokrotnie wręcz sprzeczne z ludzką godnością i wynikającymi z niej w sposób naturalny prawami, które z racji tej godności muszą bezwzględnie być zachowywane. Jeśli kwalifikacja tego *Kodeksu* ma być inna, to ujawniane w niektórych jego miejscach niby etyczne walory, tylko wprowadzają w błąd, co może namacalnie sugerować, że chodzi albo o zamierzoną manipulację, albo tylko wpisanie się w światowy trend kulturowy formułowania w ogóle kodeksów – jako instrukcji zachowywania się w określony sposób, w bardzo ściśle zdecydowanych warunkach.

W rzeczywistości EKDA nie jest etyczny i na pewno nie taki był zamiar ustawodawcy. Mógł jednak ustawodawca zadbać i o to, aby nie kojarzył się z dziedziną etyczną. Jeśli jednak ustawodawcy o ten walor etyczny przede wszystkim chodziło, to ten *Kodeks* nie jest dobry. Jest i druga strona medalu, jeśli nie jest

kodeksem etycznym, to czy bezwzględnie jest potrzebny. Po co wprowadzać go w życie? Czyż nie utrudnia się przez to i tak już przesyconego przepisami prawnymi życia indywidualnego i instytucjonalnego. A wszystko w imię wolności człowieka! A może tylko praworządności?

I 27 ARTICOLI *THE EUROPEAN CODE OF GOOD
ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR* IN PROSPETTIVA ETICA

R i a s s u n t o

The European Code of Good Administrative Behaviour è stato approvato il 6 settembre 2001 e in questo stesso mese il Parlamento Europeo ha stabilito la sua applicazione negli organi e nelle istituzioni dell'Unione Europea. Questo *Codice* ha 27 articoli. Le norme del *Codice* vengono osservate per il miglior funzionamento degli organi dell'amministrazione dell'Unione Europea. Dal momento che le procedure nei Paesi dell'Unione Europea però sono già codificate, ci si può chiedere se ci fosse veramente la necessità di questo *Codice*. Vale la pena anche domandarsi se questo *Codice* sia realmente un codice etico.

Thum. Ks. Grzegorz Sokołowski