

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

## WPROWADZENIE DO NAUKI KOŚCIELNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Rozwój nauki prawa kanonicznego w okresie posoborowym przejawia się m.in. w podjęciu problematyki prawa administracyjnego. Zainteresowanie się tą problematyką ma pewne uwarunkowania w charakterystycznym dla współczesnej kultury prawnej zjawisku wyodrębniania administracji od innych form funkcjonowania władzy państwowej i towarzyszącym mu rozwojowi prawa administracyjnego. Zainicjowany przez Sobór Watykański II proces odnowy Kościoła, zmierzający do zachowania wierności Ewangelii oraz do dostosowania działalności Kościoła do potrzeb współczesnych ludzi, obejmuje swym zasięgiem również doskonalenie struktury organizacyjnej i funkcjonowanie władzy kościelnej, a funkcjonowanie administracji kościelnej w szczególności. Charakterystycznym rysem podejmowanych badań w tej dziedzinie jest korzystanie z pojęć i zasad organizacyjnych natury technicznej, wypracowanych przez naukę prawa administracyjnego świeckiego, jednakże nie można przenosić ich na teren prawa kanonicznego w sposób automatyczny. Kościół jest bowiem społecznością w innym znaczeniu niż społeczność świecka, polityczna. Kościół jest społecznością tylko w znaczeniu analogicznym. Stąd też o administracji w społeczności kościelnej można mówić tylko w sensie analogicznym w stosunku do administracji państwowej.

W niniejszym artykule zwrócimy uwagę na dwie podstawowe w tej dziedzinie grupy zagadnień: pojęcie administracji i prawa administracyjnego, teoretyczne podstawy o charakterze teologicznym i prawnym, które wskazują na możliwość wyodrębnienia problematyki prawa administracyjnego w systemie prawa kanonicznego.

## I. POJĘCIE ADMINISTRACJI I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

## 1. POJĘCIE ADMINISTRACJI

Nazwa „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *administratio* — zarządzanie, kierowanie. Administracja jako zjawisko istnieje w każdej ludzkiej społeczności zorganizowanej, zarówno świeckiej, jak i religijnej. Próby jej określenia były podejmowane wielokrotnie i z różnych punktów widzenia. Powszechnie przyjmuje się podwójne określenie administracji — podmiotowe i przedmiotowe<sup>1</sup>. W niniejszym rozważaniu zwrócimy uwagę na obydwa aspekty tego pojęcia, przy czym najpierw zostanie skierowana uwaga na to, jak jest rozumiana administracja w społeczności państwowej, a następnie na to, jak należy rozumieć administrację w Kościele.

1.1. *Administracja w aspekcie podmiotowym*

Od strony podmiotowej słowo „administracja” oznacza zespół organów lub zespół osób, które wykonują działalność administracyjną, czyli działalność inicjującą i wykonawczą w imieniu państwa. W tym aspekcie rozważa się przede wszystkim to, jakie są właściwości organów prowadzących działalność administracyjną, jakie są ich rodzaje, jak są one między sobą powiązane. Najczęściej określa się te organy na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. Tego rodzaju metoda badań nie jest jednak niezawodna, gdyż terminologia aktów normatywnych nie zawsze jest jasna i konsekwentna. Przeto dla wyjaśnienia tych problemów sięga się również po kryteria materialne, czyli naturę organów administracyjnych ustala się według funkcji, jakie spełniają w życiu danej społeczności<sup>2</sup>.

Administracją kościelną w sensie podmiotowym jest zespół organów lub osób, które indywidualnie lub kolegialnie podejmują bezpośrednio działalność inicjującą, organizacyjną i wykonawczą w realizacji dobra publicznego Kościoła. Kościół jest bowiem wspólnotą duchową i instytucją wyposażoną w hierarchiczne organy władzy. Należy przy tym nadmienić, iż kwestia wyróżnienia w strukturze hierarchicznej Kościoła organów administracyjnych jest stosunkowo nowa. W prawie kodeksowym z 1917 r. o podmiotach władzy w Kościele traktowano w dziale *de personis in specie*, czyli o takich osobach, które na mocy powierzonego im

<sup>1</sup> *Administracja państwowa*. W: *Mała encyklopedia prawa*. Warszawa 1980 s. 12; Ch. Debbasch i in. *Institutions et droit administratifs*. Paris 1980 s. 27.

<sup>2</sup> We Francji wyróżnia się administrację czynną (*administration active*) i administrację sporną (*administration contentieuse*), którą spełniają trybunały administracyjne (zob. P. Valdrini. *Conflicts et recours dans l'Eglise*. Strasbourg 1978 s. 23).

urzędu lub specjalnej delegacji mogły sprawować określony zakres władzy jurysdykcyjnej. W nauce prawa kanonicznego zaś przyjmowano pogląd, iż władza jurysdykcyjna w Kościele występuje w potrójnej postaci, tzn. obejmuje funkcję prawodawczą, sądowniczą i administracyjną<sup>3</sup>. Dopiero w nauce Soboru Watykańskiego II pojawiła się ogólnie zarysowana koncepcja organów hierarchicznie uporządkowanych, które pełnią określone funkcje służebne w Kościele. Jednak sobór nie wyjaśnił bliżej natury organów władzy kościelnej, a w szczególności organu władzy administracyjnej. Zadanie to podjęła Papieska Komisja do Spraw Reformy KPK i posoborowa nauka kanonistyczna<sup>4</sup>.

### 1.2. Administracja w aspekcie przedmiotowym

Administrację w sensie przedmiotowym określa się jako tę sferę działania organów podejmujących działalność w imieniu społeczności państwowej, która polega na inicjowaniu, organizowaniu i bezpośrednim wykonywaniu zadań państwa. Działalność administracyjna podejmowana jest w określonych przez prawo formach, odmiennych od prawodawczych i sądowych, przy czym formy te ulegają zmianom w zależności od celów i zadań państwa<sup>5</sup>. Do najbardziej typowej formy funkcjonowania administracji należy stanowienie aktów administracyjnych. Przedmiot działania administracji państwowej jest bardzo szeroki. Obejmuje on stosunki ze sfery życia gospodarczego, porządku i bezpieczeństwa publicznego, kultury, zdrowia i spraw socjalnych.

Administracja kościelna od strony przedmiotowej jest to działalność hierarchicznych organów władzy kościelnej, polegająca na bezpośrednim inicjowaniu, organizowaniu i wykonywaniu tych zadań, które wchodzą w zakres misji Kościoła. Między administracją państwową i kościelną może zachodzić pewna analogia tylko co do form działania. Natomiast przedmiot jej działalności jest odmienny aniżeli administracji państwowej<sup>6</sup>. Przedmiot ten wyznaczają fundamentalne przesłanki natury teologicznej, określające konstytucję Kościoła. Idzie tu o realizację trzech specyficznych dla Kościoła zadań, jakimi są: zarządzanie, uświęcanie i nauczanie ludu Bożego. Przesłanki te są zawarte w objawieniu, ale pod-

<sup>3</sup> Kan. 218—486 KPK. Zob. A. Ottaviani. *Institutiones iuris canonici*. Vol. 1. Typis Polyglottis Vaticanis 1958 s. 71—112; G. Michiels. *De potestate ordinaria et delegata*. Tornaci 1964 s. 27—53; M. Żurowski. *Hierarchiczne funkcje zarządzania Kościołem*. T. 2. Warszawa 1979 s. 3—49.

<sup>4</sup> W. Onclin. *The Church Society and the Organization of Its Powers*. „The Jurist” 27 1967 nr 1 s. 8—15; A. Depasquale. *Stati e funzioni del Popolo di Dio*. W: *Il diritto nel Mistero della Chiesa*. Vol. 2. Roma 1981 s. 123—129.

<sup>5</sup> J. Starościak. *Prawo administracyjne*. Warszawa 1965 s. 12—13.

<sup>6</sup> M. Żurowski. *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*. „Prawo Kanoniczne” 19 1976 nr 1—2 s. 49—73.

legają ciągłej interpretacji. Aktualnie zostały one proklamowane w dokumentach Soboru Watykańskiego II w języku pastoralnym. Zadaniem nauki prawa kanonicznego jest m.in. ujęcie tych zadań w języku prawa administracyjnego.

## 2. POJĘCIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Nazwy „prawo administracyjne” używa się w podwójnym znaczeniu, a mianowicie na oznaczenie: a) jednego z działów prawa; b) dyscypliny naukowej, której przedmiotem zainteresowania jest badanie tego właśnie działu prawa.

### 2.1. *Dział prawa administracyjnego*

Proces wyodrębniania prawa administracyjnego w systemach prawnych współczesnych państw rozpoczął się pod koniec XVIII w. na tle afirmacji idei ochrony praw jednostki ludzkiej — pojmowanych jako prawa człowieka i obywatela — przed samowolą organów państwa absolutnego. Coraz intensywniejszy rozwój prawa administracyjnego w poszczególnych państwach następuje w ciągu XIX i XX wieku.

Wyjaśnienie istoty prawa administracyjnego, czyli odrębności norm należących do tego działu prawa, ściśle wiąże się z zarysowanym wyżej podwójnym rozumieniem administracji.

Z punktu widzenia podmiotowego prawo administracyjne określa się jako zespół norm regulujących organizację organów administracyjnych. Nie jest to wszakże określenie kompletne, gdyż zazwyczaj do prawa administracyjnego zalicza się również normy regulujące organizację organów spełniających funkcje kontrolne względem administracji, np. organizację trybunałów administracyjnych. Natomiast z punktu widzenia przedmiotowego przez prawo administracyjne rozumie się zespół norm regulujących wykonywanie funkcji administracyjnej przez organy administracyjne. Określenie to nie jest również kompletne, gdyż funkcje administracyjne w państwie spełniane są nie tylko przez organy administracyjne. Biorąc pod uwagę obydwie punkty widzenia polski teoretyk prawa administracyjnego J. Starościak proponuje następujące określenie prawa administracyjnego: „Jest to gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich i w swoistych formach działania”<sup>7</sup>. Określenie to wydaje się być również niepełne. Prawo administracyjne obejmuje bowiem normy określające działalność nie tylko organów państwowych, ale rów-

<sup>7</sup> Starościak, jw. s. 17.

niez organizacji społecznych, samorządowych, a nawet osób prywatnych. Nadto normy te regulują nie tylko działalność organizatorską, ale również wykonawczą i kontrolną.

Klasyczny model prawa administracyjnego świeckiego, którego przykładem może być prawo administracyjne francuskie, obejmuje normy dotyczące następujących instytucji: organizacji administracji; form funkcjonowania administracji; sprawiedliwości administracyjnej; szczególnych zadań administracji dotyczących stosunków gospodarczych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i opieki społecznej, stosunków ze sfery kultury itp.; odpowiedzialności administracyjnej<sup>8</sup>

Normy prawa administracyjnego w zasadzie mają charakter norm prawa publicznego. W większej części dotyczą organizacji administracji oraz takich form regulacji stosunków społecznych, w których organ administracyjny zajmuje pozycję nadrzędną w stosunku do jednostek administrowanych. Regulacja ta następuje na drodze stanowienia decyzji władczych, które w sposób jednostronny dokonują zmian w sytuacji prawnej jednostek administrowanych. W zakres prawa administracyjnego w wielu systemach prawa w pewnej mierze wchodzi również normy o charakterze prywatnoprawnym. Są to normy regulujące zawieranie umów lub rozstrzyganie sporów, a w szczególności sporów administracyjnych zaistniałych na tle wadliwych aktów administracyjnych, w których strony występują jako podmioty równorzędne<sup>9</sup>.

Wyodrębnienie działu prawa administracyjnego w systemie prawa kanonicznego nie jest tak wyraźne, jak w systemach prawa współczesnych państw. W KPK z 1917 r. normy prawa administracyjnego nie zostały wyróżnione w oddzielnej księdze jak normy prawa procesowego lub prawa karnego, ale są rozrzucone po różnych księgach. Trzeba jednocześnie zauważyć, iż w regulacji kodeksowej istniały znaczne luki, gdy idzie o regulację problematyki administracyjnej, np. brak było norm procedury administracyjnej ogólnej. W okresie prac nad reformą KPK wysunięto szereg postulatów dotyczących regulacji problematyki prawa administracyjnego. Papieska Komisja do Spraw Rewizji KPK w swych „podstawowych zasadach”, które uzyskały aprobatę I Synodu Biskupów, podjęła się spełnienia następujących postulatów:

a) wyraźniejszego wyróżnienia funkcji władzy kościelnej, a mianowicie funkcji prawodawczej, sądowej i administracyjnej;

b) dokładniejszego zdefiniowania organów władzy kościelnej, pełniących każdą z tych trzech funkcji, w szczególności dokładniejszego określenia kompetencji organów władzy administracyjnej i sądowej;

<sup>8</sup> A. De Laubadère. *Traité de droit administratif*. Paris 1973 s. 26.

<sup>9</sup> Tamże s. 36—37.

c) zagwarantowania jednostce administrowanej odpowiednich środków ochrony prawnej w wypadkach, w których uważa się za pokrzywdzoną przez akt kościelnej władzy administracyjnej, oraz respektowania zasady równorzędności stron uwikłanych w spór administracyjny<sup>10</sup>.

O tym, w jakim stopniu postulaty te zostały spełnione, będzie można wypowiedzieć się po promulgacji nowego KPK.

## 2.2. Nauka prawa administracyjnego

Najogólniej należy zauważyć, iż nauka prawa administracyjnego zajmuje się badaniem norm prawa administracyjnego z różnych punktów widzenia. Nie ogranicza się tylko do studiowania przepisów prawnych normujących organizację i działalność administracji. Przedmiot jej zainteresowania jest rozleglejszy i obejmuje trzy grupy elementów:

a) przesłanki teoretyczne określające ustrój i zadania państwa; zazwyczaj przesłanki te są powiązane z określonym systemem filozoficznym, np. z filozofią prawa natury i umowy społecznej związane są założenia prawa administracyjnego francuskiego, powstałego w XVIII i XIX w.; z filozofią pozytywizmu prawniczego związane są koncepcje prawa administracyjnego drugiej połowy XIX i pierwszej połowy XX wieku; z filozofią marksistowsko-leninowską związana jest koncepcja prawa administracyjnego w ZSRR i państwach demokracji ludowej;

b) zasady i metody techniczno-prawne dotyczące organizacji i form funkcjonowania administracji; ten składnik jest w znacznej mierze wspólny dla każdego prawa administracyjnego;

c) elementy pozytywno-prawne, czyli przepisy prawa administracyjnego, które są rezultatem działalności prawotwórczej organów prawodawczych każdego państwa.

Po tak ogólnej charakterystyce nauki prawa administracyjnego świeckiego nasuwa się pytanie, czym jest nauka kościelnego prawa administracyjnego? Otóż specyfika tej nauki uwidocznia się wyraźnie w zarysowanych trzech grupach elementów. Analogicznie do prawa administracyjnego świeckiego obejmuje następujące składniki:

a) przesłanki natury teologicznej określające strukturę i funkcyjono-

<sup>10</sup> Pontificia Commissio Iuris Canonici Recognoscendo. *Principia quae Codici Iuris Canonici recognitionem dirigant a Pontificia Commissione proposita et primi generalis coetus „Synodi Episcoporum” examini subiecta*. Typis Polyglottis Vaticanis 1967 nr 6—7. Postulaty te zostały przez Komisję ds. Reformy KPK w znacznej mierze spełnione w schemacie procedury administracyjnej (zob. *Schema canonum de procedura administrativa*. Typis Polyglottis Vaticanis 1972; J. Krukowski. *Komentarz do projektu ogólnej procedury administracyjnej*. „Prawo Kanoniczne” 22: 1979 nr 3—4 s. 190—232.

wanie Kościoła. Są to elementy specyficzne dla Kościoła, całkowicie odmienne od tych, na jakich opiera się ustroj jakiejkolwiek społeczności politycznej;

b) elementy natury techniczno-prawnej, które są właściwe administracji. Są to elementy analogiczne do tych, jakie zostały wypracowane przez teorię świeckiego prawa administracyjnego, będące przejawem współczesnej kultury prawnej;

c) elementy prawa pozytywnego kanonicznego, czyli normy prawa kanonicznego ustanowione przez władzę kościelną<sup>11</sup>.

Te trzy grupy elementów razem wzięte tworzą kościelne prawo administracyjne. Tworzą one jedną organiczną całość, w której dopiero na drodze analizy naukowej można te elementy wyróżnić oraz wyjaśnić ich treść i zachodzące między nimi relacje. Elementy pierwszej grupy mają charakter ogólnych podstaw kościelnego prawa w ogólności, a kościelnego prawa administracyjnego w szczególności. Obecność tych elementów decyduje o tym, iż normy prawne mają charakter norm prawa kanonicznego. Elementy należące do drugiej grupy decydują o tym, iż normy prawa kanonicznego przyjmują charakter norm prawa administracyjnego. Elementy, które zaliczamy do trzeciej grupy, są rezultatem integracji elementów należących do dwu grup poprzednich<sup>12</sup>.

Scharakteryzowany wyżej przedmiot zainteresowania nauki kościelnego prawa administracyjnego stanowi pewien model ogólny. Weryfikacji tego modelu dokonuje się za pomocą rozmaitych metod badawczych. Niewątpliwie badanie elementów należących do pierwszej grupy odbywa się za pomocą analiz teoretycznych, które w odniesieniu do Kościoła z natury rzeczy przyjmują charakter analiz teologicznych. Badania dotyczące drugiej grupy odbywają się przy zastosowaniu swego rodzaju metody porównawczej. Zachodzi tu potrzeba rozważenia możliwości zastosowania na terenie prawa kanonicznego pojęć i zasad wypracowanych przez teoretyków świeckiego prawa administracyjnego, dokonując odpowiednich modyfikacji. Badanie trzeciej grupy elementów dokonuje się w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej. Polega na interpretacji obowiązujących przepisów prawa kanonicznego lub konstruowaniu postulatów *de lege condendo*.

---

<sup>11</sup> B. Gangoiti. *De naturalibus divinis necnon ecclesiasticis elementis Iuris Administrativi ecclesiastici*. W: *Acta Conventus Internationalis Canonistarum. Romae diebus 20—25 mai 1968 celebrati*. Typis Polyglottis Vaticanis 1970 s. 51—120, szczególnie s. 110—112.

<sup>12</sup> Tamże s. 113—115.

## II. TEOLOGICZNO-PRAWNE PODSTAWY ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Podstawy, na których opiera się kościelne prawo administracyjne, znajdujemy w nauce Kościoła o sobie samym, a szczególnie w nauce Soboru Watykańskiego II. Na temat natury Kościoła sobór wypowiedział się niemalże w każdym ze swych dokumentów. Wszakże centralne miejsce wśród nich zajmuje konstytucja *Lumen gentium*. Została tam nakreślona materialna konstytucja Kościoła. Konstytucja formalna Kościoła zostanie określona w *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, nad którego zredagowaniem pracuje od 1965 roku Papieska Komisja do Spraw Rewizji KPK.

W soborowej nauce o Kościele na pierwsze miejsce została wysunięta ogólna wizja Kościoła jako „wspólnoty” będącej jednocześnie ludem Bożym i Ciałem Chrystusa. Punktem wyjścia w tej nauce jest stwierdzenie, iż Kościół to *mysterium Divinum* — tajemnica Boża. Nie można więc jego istoty poznać wysiłkiem samego rozumu naturalnego; można ją w pewnym stopniu tylko odkryć w świetle objawienia. Nazwa *mysterium Divinum* wskazuje również, iż Kościół jest to rzeczywistość teandryczna, złożona z pierwiastków Bożych i ludzkich. Według odwiecznego planu Bożego Kościół jest „sakramentem, czyli znakiem i narzędziem wewnętrznego zjednoczenia z Bogiem i jedności całego rodzaju ludzkiego” Sobór wyraźnie ukazuje odmienny charakter wspólnoty kościelnej od wspólnoty politycznej. Na tle tych przesłanek zarysowuje się specyfika administracji kościelnej.

## 1. KOŚCIÓŁ JAKO WSPÓLNOTA

W okresie przedsoborowym powszechnie ujmowano Kościół i państwo jako dwie społeczności prawnie doskonałe w swoim porządku, akcentując przede wszystkim instytucjonalną stronę każdej z nich. Sobór całkowicie zaniechał posługiwania się modelem „społeczności prawnie doskonałej”, zaakceptował zaś wspólnotowy charakter Kościoła. W konstytucji *Lumen gentium* czytamy: „Chrystus, jedyny Pośrednik, ustanowił swój Kościół święty, tę jedyną wspólnotę wiary, nadziei i miłości tu, na tej ziemi, jako widzialny organizm; nieustannie go też przy życiu utrzymuje, prawdę i łaskę rozlewając przez niego na wszystkich. Wyposażona zaś w organa hierarchiczne społeczność i zarazem mistyczne Ciało Chrystusa, widzialne zrzeszenie i wspólnota duchowa, Kościół ziemski i Kościół bogaty w dary niebiańskie — nie mogą być pojmowane jako dwie rzeczy odrębne; przeciwnie, tworzą one jedną rzeczywistość złożoną, która zra-  
sta się z pierwiastka boskiego i ludzkiego”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> *Lumen gentium* nr 8.



W pojęciu Kościoła jako wspólnoty zawarta jest bogata treść teologiczna, która ma również swój aspekt prawny.<sup>14</sup> Prawny aspekt tej wspólnoty przejawia się w jej wymiarze horyzontalnym, czyli w relacjach międzyludzkich. Struktury kościelne mają służyć budowaniu i rozwojowi wspólnoty duchowej — zjednoczeniu ludzi między sobą i zarazem zjednoczeniu ludzi z Bogiem. Zadaniem tych struktur jest wypełnianie misji zbawczej względem ludzi, aby ich uzdolnić do osiągania dóbr duchowych nadprzyrodzonych, wysłużonych przez Chrystusa, a następnie pośredniczyć w udzielaniu im tych dóbr. Cała działalność prawna w Kościele, której szczególnym przejawem jest działalność administracyjna, leży więc w historycznym realizowaniu i antycypowaniu eschatologicznego celu człowieka. Administracja kościelna, jako integralna część struktur kościelnych, z istoty swej ma spełniać rolę służebną wobec wspólnoty kościelnej, ma dążyć do budowania i rozwoju tej wspólnoty. W stwierdzeniu tym zarysowuje się istotna różnica między administracją kościelną i administracją państwową. Administracja państwowa ma kierować ludzi wyłącznie do osiągania wspólnego dobra doczesnego, które jest pojmowane jako dobro publiczne wspólnoty politycznej.

Sobór Watykański II wyraźnie zaakcentował całkowitą odrębność wspólnoty kościelnej od wspólnoty politycznej. W konstytucji *Gaudium et spes* czytamy: „Kościół, który z racji swego zadania i kompetencji w żaden sposób nie utożsamia się ze wspólnotą polityczną, ani nie wiąże się z żadnym systemem politycznym, jest zarazem znakiem i zabezpieczeniem transcendentnego charakteru osoby ludzkiej”<sup>15</sup>. Z tej odrębności zadań Kościoła od zadań wspólnoty politycznej wynika również odrębność zadań administracji kościelnej i państwowej. Adresatem obydwu administracji jest jednak ten sam konkretny człowiek. Dlatego należy zdecydowanie stwierdzić, iż administracja kościelna nie może zastępować administracji państwowej w jej istotnych zadaniach, jak również i administracja państwowa w żadnym wypadku nie może zastępować administracji kościelnej. Jednakże w pewnych sytuacjach obydwie administracje mogą podejmować współdziałanie dla zaspokojenia potrzeb człowieka w osiąganiu przez niego należnych mu dóbr, np. administracja kościelna podejmuje działalność charytatywną względem ludzi dotkniętych niebezpieczeństwem głodu.

---

<sup>14</sup> R. Sobański. *Kościół — prawo — zbawienie*. Katowice 1979 s. 241—245; M. Stasiak, *Problem modeli eklezjalnych w budowie teorii prawa kościelnego*. W: *Kościół i prawo*. T. 1. Lublin 1981 s. 11—40.

<sup>15</sup> *Gaudium et spes* nr 76.

## 2. KOŚCIÓŁ — LUDEM BOŻYM

Sobór Watykański II, charakteryzując wspólnotę kościelną, posłużył się modelem ludu Bożego. Model ten zaczerpnięty z Pisma świętego został użyty celowo, aby wskazać i dowartościować w strukturze Kościoła takie elementy, które w okresie przedsoborowym były niejasno dostrzegane i nie doceniane. Charakterystyczne jest, iż rozdział konstytucji *Lumen gentium* traktujący o ludzie Bożym został umieszczony przed rozdziałem traktującym o hierarchii kościelnej. Sobór chciał wskazać, iż podstawowe znaczenie w Kościele mają wartości wspólne dla wszystkich członków ludu Bożego. Natomiast różnicowanie członków wspólnoty kościelnej, jakie wynika z udzielonych im hierarchicznych urzędów i darów charyzmatycznych, jest zjawiskiem wtórnym. Na pierwsze miejsce została wysunięta prawda o współuczestnictwie wszystkich członków ludu Bożego we wspólnym kapłaństwie. Na drugim miejscu została zamieszczona prawda o różnicowaniu ich ze względu na udział tylko niektórych z nich w kapłaństwie hierarchicznym. Nie będziemy tu przeprowadzać analizy bogatej treści pojęcia ludu Bożego, ale zwrócimy uwagę przede wszystkim na wynikające z niego konsekwencje prawne w płaszczyźnie administracyjnej.

1. Przede wszystkim należy zauważyć podobieństwa i różnice, jakie istnieją między „ludem” pojmowanym w znaczeniu politycznym a „ludem Bożym” w znaczeniu religijnym, eklezjologicznym. Przymiotnik „Boży” nadaje temu pojęciu specyficzną treść.

W pojęciu „lud” w sensie politycznym zawarta jest fundamentalna zasada równości wszystkich członków wspólnoty politycznej. W pojęciu zaś „lud Boży” zawarta jest fundamentalna zasada równości wszystkich członków wspólnoty kościelnej. Inna jest wszakże racja równości członków każdej z tych wspólnot. Podstawowa równość obywateli w państwie jest oparta na naturalnej godności człowieka, która jest wspólna dla wszystkich ludzi bez względu na różnice wynikające z płci, narodowości, rasy itp. Natomiast podstawowa równość wszystkich członków wspólnoty kościelnej jest oparta na nadprzyrodzonej godności adoptowanych dzieci Bożych, jaką każdy człowiek nabywa przez przyjęcie chrztu i rozwija przez uczestnictwo we wspólnocie kościelnej. Z podstawowej równości wszystkich ludzi w naturalnej godności wynikają podstawowe prawa człowieka, które winny być respektowane przez każdą władzę społeczną. Z podstawowej równości w godności dzieci Bożych wynikają również podstawowe prawa i obowiązki chrześcijan, które winny być respektowane przez władzę kościelną<sup>16</sup>. Uznanie tej kategorii praw podmiotowych, jakimi są

<sup>16</sup> Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognescendo. *Schema Legis Ecclesiae Fundamentalibus. Textus emendatus*. Typis Polyglottis Vaticanis 1971. Ka-

podstawowe prawa człowieka, we wspólnocie politycznej utorowało drogę do powstania prawa administracyjnego. Podobnie uznanie podstawowych praw chrześcijan z kolei toruje drogę do konstruowania kościelnego prawa administracyjnego.

2. Uznanie tej kategorii praw podmiotowych, jakimi są podstawowe prawa chrześcijan, pociąga za sobą pewne konsekwencje po stronie hierarchicznych organów władzy. W wykonywaniu swoich funkcji nie mogą one działać całkowicie arbitralnie, ale mają obowiązek te podstawowe prawa, jakie przysługują każdemu chrześcijaninowi, szanować i chronić. Konieczność ta szczególnie ujawnia się w stosunkach administracyjnych. W momencie promulgacji KPK z 1917 r. świadomość podstawowych praw chrześcijan nie była tak żywa, jak obecnie po Soborze Watykańskim II. Stąd też w pracach nad rewizją KPK widoczna jest dążność do respektowania tych praw przez hierarchiczne organy kościelne na różnych szczeblach władzy. Postulaty idące w tym kierunku zmierzają do:

a) ustanowienia norm procedury administracyjnej ogólnej, czyli do określenia zasad ogólnych, które winny zachować organy władzy kościelnej w wykonywaniu swej funkcji administracyjnej w wypadkach niespornych<sup>17</sup>;

b) dokonania rewizji systemu sprawiedliwości administracyjnej w Kościele, aby spory administracyjne — zaistniałe na tle kościelnych aktów administracyjnych — były rozpatrywane i rozstrzygane bardziej obiektywnie i bezstronnie<sup>18</sup>.

3. Z zasady równości wszystkich członków wspólnoty politycznej powszechnie wyprowadza się prawo ludu do samostanowienia, a w szczególności prawo obywateli do decydowania o ustroju państwa. Jednakże z prawdy o podstawowej równości wszystkich członków wspólnoty ludu Bożego nie można wyprowadzać prawa chrześcijan do decydowania o podstawowej strukturze Kościoła. Zasadniczy zrąb tej struktury został bowiem ustanowiony przez Boskiego Założyciela — Jezusa Chrystusa. Ale z prawdy tej wynika podstawowe prawo i obowiązek chrześcijan do wno-

---

talog podstawowych praw i obowiązków chrześcijan znajduje się w kan. 3—25 tego schematu. Zob. E. G a b r y e l. *Podstawowe prawa i obowiązki chrześcijan w schemacie Lex Ecclesiae Fundamentalis*. Lublin 1980 (mps).

<sup>17</sup> Projekt norm ogólnej procedury administracyjnej znajduje się w cyt. wyżej schemacie *de procedura administrativa*.

<sup>18</sup> Reformę systemu sprawiedliwości administracyjnej w Kościele zainicjował Paweł VI przez ustanowienie Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej i powierzenie jej kompetencji do rozpatrywania rekursów administracyjnych na mocy art. 106 konst. *Regimini Ecclesiae Universae* z 15 VIII 1967 r. (AAS 59 1967 s. 921—922. Zob. J. K r u k o w s k i. *Sprawiedliwość administracyjna w Kościele*. Lublin 1979 s. 47—84). Dalszy postęp w tej dziedzinie nastąpi przez ustanowienie trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów (I lub I i II instancji) i powierzenie

szenia wkładu w budowanie i rozwój wspólnoty kościelnej<sup>19</sup>. Konsekwencje, jakie z tej prawdy wynikają, w funkcjonowaniu administracji koncentrują się wokół dwóch problemów:

Pierwszym problemem jest zagwarantowanie wiernym aktywnego udziału w stanowieniu aktów administracyjnych. W jego rozwiązaniu należy jednak uwzględnić dwa czynniki: a) umożliwić wiernym aktywny udział w podejmowaniu decyzji, mających zaradzić potrzebom wspólnoty kościelnej w konkretnych okolicznościach; b) nie naruszyć przy tym kompetencji przysługujących hierarchii kościelnej. W tym celu należy wyróżnić dwie kolejne fazy powstawania decyzji administracyjnych:

1. fazę przygotowawczą, na którą składają się takie czynności, jak zbieranie odpowiednich informacji, wniosków itp. Wierni winni mieć zapewniony udział w tej fazie. Przy tym udział ten może mieć różne formy i podlegać stopniowaniu: przedłożenie prośby, opinii, rady itp.

2. fazę decyzyjną, w której następuje wydanie aktu administracyjnego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Udział wiernych musi być tak wyważony, aby nie wkraczał wprost w tę fazę, gdyż zawsze łączy się z zajęciem centralnej pozycji w procesie powstawania decyzji, co z natury rzeczy musi być zastrzeżone hierarchii kościelnej<sup>20</sup>.

Drugim problemem jest zagwarantowanie równorzędności stron uczestniczących w sporze administracyjnym. Tego rodzaju równorzędności nie gwarantował KPK z 1917 r. Gwarantuje ją dopiero sądowa kontrola aktów administracyjnych<sup>21</sup>.

### 3. KOŚCIÓŁ — CIAŁEM CHRYSTUSA

Model Kościoła jako Ciała Chrystusa został przedstawiony przez Piusa XII w encyklice *Mystici Corporis* dla ukazania zarówno ścisłej jedności duchowej, jaka istnieje między Chrystusem i Jego Kościołem, jak i dla podkreślenia hierarchicznej budowy organizmu Kościoła, czyli tego

im kontroli nad aktami administracyjnymi w poszczególnych Kościołach lokalnych (Krukowski, jw. s. 92—104).

<sup>19</sup> *Lumen gentium* nr 32. Problematykę ludu Bożego pod kątem konsekwencji w sferze organizacji i funkcjonowania administracji kościelnej szerzej omówił F. Romita (*I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, „Monitor Ecclesiasticus” 99 1974 nr 3 s. 3—50).

<sup>20</sup> Problem udziału wiernych w stanowieniu kościelnych aktów administracyjnych omawiają: Romita, jw. s. 33—35; P. Moneta. *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*, „Monitor Ecclesiasticus” 99 1974 nr 3 s. 81—95.

<sup>21</sup> F. Romita. *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, „Monitor Ecclesiasticus” 98 1973 s. 338; Krukowski. *Sprawiedliwość administracyjna* s. 28—29.

podziału, jaki istnieje między członkami Kościoła, na dwie kategorie, a mianowicie na tych, którzy posiadają władzę, i tych, którzy jej nie posiadają. Sobór Watykański II pogłębił to rozumienie Kościoła jako Ciała Chrystusa, ukazując z jednej strony tę ścisłą jedność duchową, jaka istnieje między Chrystusem i ludem Bożym, a z drugiej strony tę różnorodność zadań, jakie mają spełniać członkowie tego ludu w budowaniu wspólnoty duchowej. Sobór stwierdza m.in.: „Chrystus Pan dla pasterzowania ludowi Bożemu i ustawicznego ludu tego pomnażania ustanowił w Kościele swym rozmaite urzędy (*ministeria*), które mają na celu dobro całego Ciała. Wyposażeni bowiem we władzę świętą szafarze (*ministri*) służą swoim braciom, aby wszyscy, którzy są z ludu Bożego i dlatego cieszą się prawdziwie chrześcijańską godnością, zdążając w sposób wolny, a zarazem według określonego porządku do tego samego celu, osiągnęli zbawienie”<sup>22</sup>.

Wspólnota kościelna nie jest więc tylko ludem, którego członkowie są między sobą formalnie równi, ale jest ona również organizmem członków zróżnicowanych i hierarchicznie uporządkowanych. Te dwa pojęcia Kościoła: ludu Bożego i Ciała Chrystusa nie są przeciwstawne, ale się wzajemnie uzupełniają. Zasada równości wszystkich członków ludu Bożego nie traci swego fundamentalnego charakteru. Wszyscy członkowie Kościoła jako członkowie Ciała Chrystusa mają swój udział w kapłaństwie wspólnym, mogą więc uczestniczyć w pełnieniu misji Kościoła, będącej przedłużeniem misji Chrystusa. Tylko niektórzy z nich uczestniczą w kapłaństwie hierarchicznym, czyli urzędowym. Między wszystkimi członkami Ciała Chrystusa istnieje jednak jedność duchowa oparta na zasadzie braterskiej miłości. Wszyscy są zobowiązani służyć sobie wzajemnie pomocą w osiągnięciu zbawienia. Na pierwszym zaś miejscu do świadczenia tej pomocy są zobowiązani ci, którzy uczestniczą w kapłaństwie hierarchicznym. Z tych przesłanek pastoralnych wynikają pewne konsekwencje prawne, mające zastosowanie w płaszczyźnie stosunków administracyjnych.

a) Między administracją kościelną a wiernymi, będącymi w pozycji jednostek administrowanych, nie ma tego rodzaju przeciwstawienia, jakie jest między aparatem administracyjnym i społeczeństwem we wspólnocie politycznej. Między organami władzy administracyjnej w Kościele a pozostałymi członkami wspólnoty kościelnej zachodzi wzajemne uzupełnianie się w duchu braterskiej służby w budowaniu tego samego Ciała Chrystusa<sup>23</sup>.

b) Tej służby, w której duchu hierarchia kościelna ma spełniać swoje zadania względem wiernych, nie należy pojmować w tym sensie, iż jest

<sup>22</sup> *Lumen gentium* nr 18.

<sup>23</sup> Romita. *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione* s. 44—45.

ona w niższej pozycji względem wiernych. Takie rozumienie służby nie tylko utrudniałoby, ale wprost uniemożliwiałoby organom hierarchicznym wypełnianie powierzonych im przez Chrystusa urzędowych zadań (*munera*). Byłoby to przeakcentowanie przeciwstawne do tego, jakie występowało w średniowieczu w podziale Kościoła na „Kościół panujący” (*Ecclesia dominans*) i „Kościół słuchający” (*Ecclesia obediens*). Kapłaństwo hierarchiczne, mimo że jest służebne, jest autorytatywne i odpowiedzialne. Hierarchicznie uporządkowane organy są wyposażone we władzę konieczną do kierowania wiernymi odpowiednio do dobra publicznego Kościoła, a po stronie wiernych istnieje obowiązek podporządkowania się im w duchu posłuszeństwa<sup>24</sup>. Stwierdzenie to znajduje swoją konkretyzację w płaszczyźnie stosunków administracyjnych. Znaczy to, iż organy hierarchiczne w Kościele mogą stanowić prawdziwe akty administracyjne, za pośrednictwem których w sposób jednostronny wyznaczają uprawnienia lub obowiązki po stronie jednostek administrowanych.

c) W wypełnianiu swych zadań służebnych względem wspólnoty Ciała Chrystusa hierarchia kościelna nie może działać arbitralnie. Granice ich uprawnień wytyczają zarówno wymogi dobra wspólnego Kościoła, jak też normy prawa Bożego i pozytywnego prawa kościelnego. Naruszenie tych wymogów może spowodować, iż kościelny akt administracyjny staje się wadliwy pod względem merytorycznym lub nielegalny<sup>25</sup>.

Organy administracji kościelnej w wypełnianiu swojej służby względem Ciała Chrystusa nie są wolne od odpowiedzialności. W wypadku wykonania nielegalnego aktu administracyjnego może nastąpić szkoda po stronie jednostki administrowanej. Szkoda ta z kolei może spowodować naruszenie więzów braterskiej miłości łączących całą wspólnotę kościelną, a tym samym osłabić wewnętrzną jedność wszystkich członków Ciała Chrystusa. Istnieje więc konieczność zagwarantowania przez prawo kanoniczne możliwości uzyskania naprawienia szkód wynikłych z nielegalnego aktu administracyjnego<sup>26</sup>.

d) Wspólnota kościelna została wyposażona przez Chrystusa w świętą władzę. Sobór Watykański II wyjaśnia, iż władza ta przedmiotowo jest związana z wypełnianiem misji nauczania, uświęcania i zarządzania lu-

<sup>24</sup> K. Wojtyła. *Biskup — sługa wiary. Podstawy teologiczne problemu*. „Ate-neum Kapłańskie” 87 1976 z. 2 s. 224—228.

<sup>25</sup> J. Krukowski. *Wady kościelnych aktów administracyjnych*. RTK 23 : 1976 z. 5 s. 39—47; P. Ciprotii. *La patologia dei provvedimenti amministrativi*. ME 99 : 1974 s. 96—118; R. Baccari. *La terapia dell'atto amministrativo nel diritto canonico*. Tamże s. 119—132.

<sup>26</sup> Romita. *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione* s. 45—46; J. Krukowski. *Problemy prawnej odpowiedzialności administracji kościelnej*. RTK 24 1977 z. 5 s. 59—74.

dem Bożym<sup>27</sup> W płaszczyźnie prawnej władza ta manifestuje się w trzech funkcjach: prawodawczej, sądowniczej i administracyjnej, czyli wykonawczej<sup>28</sup>. Bliższe wyjaśnienie natury funkcji administracyjnej, ustalenie jej miejsca w strukturze Kościoła, wyodrębnienie form jej manifestacji należy do podstawowych zagadnień nauki kościelnego prawa administracyjnego.

## EINFÜHRUNG IN DIE LEHRE DES KIRCHLICHEN VERWALTUNGSRECHTS

### Zusammenfassung

Zu den für die zeitgenössische Rechtskultur charakteristischen Phänomenen gehören die Herausstellung der Verwaltung in der gesellschaftlichen Struktur sowie die Entwicklung des Verwaltungsrechts. Dieses Phänomen findet auch in der Kirche seinen Ausdruck. Als Einführung in die Untersuchungen zu dieser Problematik werden im vorliegenden Artikel folgende Fragen erörtert: (1) die Definition der Verwaltung und des Verwaltungsrechts, (2) die theologisch-rechtlichen Grundlagen der Verwaltung in der Kirche.

Im ersten Teil des Artikels wurden besprochen: die Definition der Verwaltung im allgemeinen und der kirchlichen Verwaltung im besonderen sowie des Verwaltungsrechts in seinem subjektiven und objektiven Aspekt. Die Aufgabe der Lehre des kirchlichen Verwaltungsrechts besteht in der Untersuchung dreier Elemente: der allgemeinen Voraussetzungen, die die Struktur der Kirche definieren, der für die Verwaltung typischen Prinzipien und technischen Mittel sowie der von der kirchlichen Behörde erlassenen Rechtsvorschriften, die eine Äusserung der Interpretation der ersten beiden Elemente sein sollten.

Im zweiten Teil des Artikels wurden die theologischen Voraussetzungen charakterisiert, die die Struktur der Kirche gemäss dem 2. Vatikanischen Konzil bestimmen, sowie die rechtlichen Konsequenzen, die in den Arbeiten zur Reform des CIC auf der Ebene der Verwaltungsbeziehungen, auch der strittigen, Anerkennung finden sollten. Unter diesem Gesichtspunkt wurde die Konzilskonzeption der Kirche als Gemeinschaft, als Volk Gottes und als Leib Christi besprochen.

---

<sup>27</sup> *Lumen gentium* nr 5, 8, 12, 13, 16, 20—29, 31.

<sup>28</sup> N. Moersdorf. *Munus regendi et potestas iurisdictionis*. W: *Acta Conventus Internationalis Canonistarum* s. 199—211; J. A. Souto. *El „munus regendi” como funcion y como poder*. Tamże s. 239—247; A. Depasquale. *Stati e funzioni del Popolo di Dio*. W: *Il diritto nel Mistero* s. 123—129.