

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

PODSTAWOWE ZASADY ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Problematyka administracji kościelnej należy do zagadnień bardzo skomplikowanych. Administracja jest bowiem częścią struktury Kościoła, w której są elementy podstawowe, ustanowione przez Boskiego Założyciela oraz elementy pochodzenia ludzkiego, które na bazie tych podstawowych zostały wprowadzone przez sam Kościół w celu dostosowania się do określonych warunków historycznych. W procesie rozwoju struktur kościelnych znajdują zastosowanie zasady organizacji, jakie funkcjonują w społecznościach świeckich. W badaniach dotyczących tych struktur w ogólności, a struktury administracyjnej w szczególności, należy jednak pamiętać, że społeczność kościelna jest społecznością bosko-ludzką, dlatego możemy o niej mówić tylko w kategoriach anologicznych w stosunku do społeczności naturalnych, jakimi są społeczności państwowe. Rozumowanie to znajduje uzasadnienie w wypowiedzi Jana Pawła II zamieszczonej w encyklice *Redemptor hominis: Kościół jako ludzka społeczność może być również badany i określany w tych kategoriach, jakimi posługują się nauki o każdym ludzkim społeczeństwie. Jednakże kategorie te nie wystarczają* (nr 21). W niniejszym wykładzie zostaną omówione dwie grupy zagadnień dotyczących administracji kościelnej, a mianowicie:

- zasady organizacji administracji kościelnej,
- zasady funkcjonowania tej administracji.

ZASADY ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Zasady organizacji wyznaczają w dużej mierze strukturę aparatu administracyjnego, pojmowanego jako system organów administracji określonej społeczności. Poznanie organizacji tego aparatu, określenie jego elementów, nazwanie zjawisk zachodzących w związku z jego rozwojem, nie jest możliwe bez ustalenia tych zasad. W naszym rozważaniu najpierw zostanie skierowana uwaga na to, jakie są podstawowe zasady organizacji znajdujące zastosowanie w administracji społeczności państwowych oraz na to, o ile zasady te znajdują zastosowanie w sferze organizacji administracji kościelnej. W tym aspekcie badawczym zostaną omówione następujące zasady:

- zasada jedności i podziału władzy,
- zasada koncentracji i dekoncentracji,
- zasada centralizacji i decentralizacji,
- zasada koordynacji.

I. ZASADY JEDNOŚCI I PODZIAŁU WŁADZY

W rozważaniach na temat organizacji władzy zazwyczaj na pierwszy plan wysuwa się pytanie: czy ustroj danej społeczności jest oparty na zasadzie jedności władzy, czy na zasadzie podziału władzy? Zasady te są sobie przeciwstawne, gdy się je ujmuje abstrakcyjnie. Nie zawsze jednak wyłączają się, ani też są ze sobą sprzeczne, gdy wyrażają rzeczywisty stan rzeczy. W każdej koncepcji jedności władzy zastosowanej w konkretnej społeczności tkwią bowiem pewne elementy podziału. A każda koncepcja podziału władzy opiera się na określonej jedności. Dopiero w zależności od tego, która z nich w ustroju konkretnej społeczności wybija się na pierwsze miejsce i świadomie jest akcentowana, można mówić, że ustroj tej społeczności jest oparty na zasadzie jedności lub na zasadzie podziału władzy.

1. ZASADY JEDNOŚCI I PODZIAŁU WŁADZY W SPOŁECZNOŚCIACH PAŃSTWOWYCH

A. ZASADA PODZIAŁU WŁADZY W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

Począwszy od rewolucji francuskiej (1789) państwa, dążące do poszanowania wolności i praw obywatelskich, proklamują w swych ustawach zasadę „podziału władzy” jako podstawę swego ustroju polityczno-praw-

nego. Według tej koncepcji, istniejące w każdej społeczności trzy rodzaje władzy — prawodawcza, wykonawcza i sądowa — mają być sprawowane przez trzy odrębne podmioty, czyli organy lub zespoły organów hierarchicznie uporządkowanych. Przy tym każdy z tych trzech rodzajów władzy jest ujmowany w odrębny hierarchicznie, uporządkowany system organów, na czele którego stoi organ w swoim porządku suwerenny.

Koncepcja podziału władzy w dziejach myśli ludzkiej powstawała stopniowo. Na jej rozwój miały wpływ poglądy takich myślicieli, jak Arystoteles (384—322 przed Chr.)¹, Marsyliusz z Padwy (1275 — ok. 1343)² i John Lock (1632—1704)³. A za właściwego jej twórcę uważany jest Ch. Monteskiusz (1689—1755)⁴.

Według Monteskiusza, władze prawodawcza, wykonawcza i sądowa, jeśli nie mają zniweczyć wolności politycznej obywateli drogą nadużycia władzy, powinny znaleźć się w ręku odrębnych organów, mających prawo wzajemnego hamowania się. Ten rozdział władzy nie oznacza jednak całkowitej separacji. Organy te mają być wzajemnie od siebie zależne, aby się wzajemnie równoważyły. Organy te winny się wzajemnie kontrolować. Organ władzy prawodawczej ma stanowić prawo i kontrolować, jak organy wykonawcze stosują jego ustawy, czy ich działanie jest legalne. Najwyższy organ władzy wykonawczej może hamować najwyższy organ władzy prawodawczej przez swoje prawo „veto”. Organ władzy sądowej miał stosunkowo najmniej do powiedzenia, miał on tylko deklarować o zastosowaniu normy prawnej do konkretnego wypadku.

¹ Jako prawzór trójpodziału władzy wskazuje się powszechnie koncepcję Arystotelesa zawartą w „Polityce”. Autor ten wyróżnił trzy czynniki spełniające władzę: czynnik obradujący, rządzący i sądowy. Arystoteles nie rozwija teoretycznie problemu różnych funkcji ani wykonywania ich przez różne organy (podmioty). Por. Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 147—158.

² Marsyliusz z Padwy w dziele „Defensor pacis” przypisuje suwerenność — na swój sposób pojętą — ludowi (bliżej społecznie nieokreślonej „universitas civium”). Ten suweren ustanawia panującego, do którego należy jedynie wykonywanie ustaw. W fakcie wyraźnego oddzielenia władzy prawodawczej od wykonawczej, proponowanego przez Marsyliusza, można dopatrywać się początków koncepcji administracji publicznej. Por. A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 41—49, 63—67.

³ W „Dwu traktatach o rządzie” J. Lock wysunął teorię podziału władz na: prawodawczą, wykonawczą, i federatywną. Władzę prawodawczą posiadał parlament, wykonawczą — król i jego doradcy. Władza federatywna, do której należało wykonywanie prawa w stosunkach międzynarodowych, mogła być połączona w jedną rękę z władzą sądową, chociaż już w XVII wieku w Anglii zostały stworzone podstawy niezawisłości sądownictwa od władzy królewskiej. Por. K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1968, s. 353—355.

⁴ Ch. Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 1957, s. 233—245; A. Burda, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza*, w: *Monteskiusz i jego dzieła*. Sesja naukowa Komitetu Nauk Prawnych PAN w 200 rocznicę śmierci. Warszawa 27—28 X 1977. Wrocław 1956, s. 222—223; J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1979, s. 241—242.

Z czasem jednak wzrosła funkcja kontrolna najwyższych organów sądowych tak względem organów wykonawczych, jak i względem organów prawodawczych. Świadczy o tym sądowa kontrola aktów administracyjnych oraz orzekanie przez sąd najwyższy o zgodności ustaw zwyczajnych z ustawą zasadniczą, czyli konstytucją.

Koncepcja Monteskiusza w znacznej mierze znalazła zastosowanie w ustroju państw demokratycznych Europy Zachodniej i w Ameryce. Za jej rozpowszechnianiem przemawiały określone racje polityczne. Przede wszystkim widziano w niej zabezpieczenie praw i wolności jednostki ludzkiej przed samowolą organów administracyjnych. Pod wpływem filozofii prawa natury przyjmowano założenie, iż podział władzy jest koniecznym gwarantem ochrony niezbywalnych praw należnych osobie ludzkiej. Nie bez znaczenia było też założenie wysunięte przez Monteskiusza, iż każdy człowiek jest podmiotem niezbywalnych praw należnych mu z naturalnej godności ludzkiej oraz, że ustrój polityczny ma być dostosowany do wymogów ludzkiej natury.

Zastosowanie koncepcji podziału władzy podlegało daleko idącym modyfikacjom, na które miały wpływ nowe teorie polityczno-prawne oraz odmienne warunki historyczne każdego z państw. We Francji początkowo pozostawiono swobodę organom administracyjnym, a następnie w drodze ewolucji wprowadzono sądową kontrolę nad administracją zarówno pod względem legalności jak i w pewnej mierze pod względem poprawności merytorycznej. W państwach niemieckich nastąpiło daleko idące skrępowanie organów administracyjnych zarówno przez organy ustawodawcze jak i sądowe. W Wielkiej Brytanii, gdzie panowała doktryna „*common law*” — jednolitego prawa zwyczajowego — przyznano sądom niespotykaną gdzie indziej hegemonię w każdej dziedzinie życia państwowego. Podobnie było w Irlandii i wszędzie tam, gdzie brytyjski system kolonialny przeniósł doktrynę *common law*, uznawano prymat organów sądowych we wszystkich dziedzinach działalności państwa.

Stosunkowo najwierniej, monteskiuszowska koncepcja „podziału władzy” została zaakceptowana w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Uznano tam zasadę równości i suwerenności trzech organów władzy państwowej — prezydenta, kongresu i sądu najwyższego⁵.

W XIX wieku, pod wpływem pozytywizmu i nowych tendencji politycznych, zasada podziału została zrelatywizowana. Zawsze jednak była stawiana jako narzędzie ochrony praw wolnościowych przeciwko różnego rodzaju zakusom dyktatorskim, a zwłaszcza przeciwko faszyzacji ustroju.

⁵ J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. I Warszawa 1948, s. 31—35; W. Osiatycki, *Stany Zjednoczone — społeczeństwo i władza*, Warszawa 1975, s. 19—20;

Współcześnie zasadę tę traktuje się przede wszystkim jako metodę techniczno-prawną mającą służyć zabezpieczeniu porządku prawnego w suwerennej społeczności państwowej. Gwarantem ochrony praw człowieka i praw obywatelskich stała się sądowa kontrola nad działalnością organów prawodawczych i administracyjnych.

B. ZASADA JEDNOŚCI WŁADZY W PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

W teorii państwa socjalistycznego odrzucono zasadę podziału władzy, jako naczelną zasadę ustroju państwa, uznając jej sprzeczność z zasadą zwierzchnictwa organów przedstawicielskich. Na pierwsze miejsce wysunięto zasadę jedności władzy, nadając jej jednak inną interpretację od tej, jaką miała w okresie absolutnej monarchii. Według założeń marksizmu-leninizmu, w państwie socjalistycznym władza ma służyć realizacji interesów ludu pracującego. Osiąganie tego celu ma być zabezpieczone przez zachowanie kierowniczej roli partii komunistycznej nad aparatem państwowym oraz przyznanie pełnej władzy najwyższym organom przedstawicielskim. Odrzucono więc koncepcję wyróżnienia trzech suwerennych organów władzy: prawodawczej, administracyjno-wykonawczej i sądowej. Stanowisko to nie oznacza jednak przekreślenia wszelkiej możliwości skorzystania z doświadczeń czy inspiracji, jakie wniósł model ustroju prokuratorskie, najwyższa izba kontroli itp. Odrzucenie zasady podziału władzy” w państwie socjalistycznym wprowadzono „podział funkcji” państwa. Organy przedstawicielskie same nie spełniają wszystkich funkcji, ale powierzają przysługujące im funkcje administracyjne i sądowe wyspecjalizowanym organom administracyjnym i sądowym. Nadto w teorii państwa socjalistycznego wyróżnia się funkcje kontrolne, które powierza się wyspecjalizowanym organom kontrolnym. Znamienna dla ustroju socjalistycznego jest rozbudowa organów kontrolnych, jakimi są organy prokuratorskie, najwyższa izba kontroli itp. Odrzucenie zasady podziału władzy ma służyć zachowaniu nadrzędności organów przedstawicielskich oraz kierowniczej roli partii komunistycznej. Suwerennymi organami w państwie socjalistycznym są najwyższe organy partii komunistycznej i najwyższe organy przedstawicielskie ⁶.

Organy administracyjne w państwie socjalistycznym nie cieszą się suwerennością, jak w państwach demokracji zachodniej. Podrzędność or-

⁶ Wśród teoretyków marksistowskich nie ma całkowitej zgodności co do tego, czy organem suwerennym w państwie jest tylko najwyższy organ przedstawicielski, czy jest nim również najwyższy organ partii. Por. Teoria Państwa i prawa, cz. I, pod red. St. Ehrlicha, Warszawa 1960, s. 234.

ganów administracyjnych jest tak mocno podkreślana, że nie nazywa się ich nawet organami władzy, mimo że dysponują one władzą w sensie imperium, tzn. że ich decyzje są zabezpieczone sankcją przymusu państwowego. Organy te spełniają tylko odpowiednie kompetencje administracyjne, które zostały im zlecone przez organy przedstawicielskie na drodze ustawowej. Swoistość organów administracyjnych w państwie socjalistycznym przejawia się w ich zróżnicowaniu, budowie i formach działania, które winny być określone przez prawo⁷. Sądowa kontrola nad organami administracyjnymi dopuszczalna jest w ograniczonym zakresie. Tylko w niektórych państwach socjalistycznych (Jugosławia, Polska) wprowadzone zostało sądownictwo administracyjne.

2. PROBLEM WSPÓISTNIENIA ZASADY JEDNOŚCI I PODZIAŁU WŁADZY W KOŚCIELE

Kluczowym zagadnieniem, którego nie można pominąć w omawianiu interesującej nas problematyki, jest właściwe zrozumienie współistnienia w Kościele, zjawiska jedności władzy z wielością jej organów i funkcji. Aby uniknąć nieporozumień, jakie mogą zaistnieć w wyjaśnianiu tej problematyki, na wstępie trzeba ustalić, w jakim aspekcie mówimy o władzy w Kościele. O władzy tej można bowiem mówić w podwójnym aspekcie: przedmiotowym i podmiotowym.

¹⁰ W aspekcie przedmiotowym władza w Kościele jest czynnikiem kierującym, mobilizującym aktywność całej wspólnoty i poszczególnych jej członków do osiągania celów wyznaczonych jej przez Jezusa Chrystusa. Władza ta manifestuje się na zewnątrz w wielości zadań, które Sobór Watykański II nazywa *munera*, a w języku polskim tłumaczy się je jako funkcje, urzędy lub posługi. W Kościele od początku wyróżniane są trzy podstawowe dziedziny tak rozumianej władzy:

- a) władza jurysdykcji, zwana władzą rządzenia lub pasterzowania⁸;
- b) władza kapłańska, zwana też władzą uświęcania, szafarstwa sakramentalnego, posługiwania darami Bożymi, a więc władza liturgiczna⁹;
- c) władza nauczania, urząd prorocki, służenie słowu Bożemu.

Ten podział władzy nie jest dostatecznie rozłączony, bo władza rządzenia służy jednocześnie uświęcaniu ludzi, a nauczanie i szafowanie środkami

⁷ Prawo administracyjne, Warszawa 1965, pod red. J. Starościaka, s. 65—69. E. Iserzon, Prawo administracyjne, Warszawa 1968, s. 89—91.

⁸ Por. kan. 129—144 nowego KPK.

⁹ Por. Normy dotyczące wykonywania władzy uświęcania zostały zamieszczone w księdze IV nowego KPK (kan. 834—1253).

uświęcenia jednocześnie jest autorytatywne¹⁰. Wszystkie te trzy władze są udziałem w tej samej misji Chrystusa i wszystkie są niezbędne do osiągnięcia przez Kościół zasadniczego celu, jakim jest zbawienie dusz ludzkich. W praktycznym życiu Kościoła władza jurysdykcji, czyli władza pasterzowania, zajmuje pierwsze miejsce, a pozostałe są jej podporządkowane.

Ta właśnie władza, pojmowana jako jurysdykcja wykonywana w zakresie zewnętrznym, może się przejawiać w potrójnej formie, jako: władza stanowienia prawa, władza wykonawcza, czyli administracyjna i władza sądowa. Te trzy rodzaje władzy jurysdykcji są anologiczne do tej potrójnej władzy, jaka występuje w społecznościach świeckich. Natomiast pozostałe rodzaje władzy, jakimi są: władza nauczania i władza uświęcania nie posiadają odpowiedników w społecznościach świeckich.

2^o Władza w aspekcie podmiotowym oznacza osoby, którym powierzona została możliwość wykonywania wyżej wymienionych zadań, czyli piastunów władzy, na oznaczenie których używa się również terminu „organy władzy kościelnej”. Mówiąc o zasadzie podziału lub jedności władzy w Kościele mamy na myśli władzę w tym drugim aspekcie. Inaczej mówiąc pytanie, czy w Kościele ma zastosowanie zasada jedności władzy, czy zasada podziału władzy, może być stawiane w odniesieniu do władzy pojmowanej w aspekcie podmiotowym. A jeszcze ściślej mówiąc, pytanie to można wyrazić następująco: czy w Kościele istnieją organy władzy wyposażone w te wszystkie trzy funkcje władzy jednocześnie, czy istnieją, względnie mogą też istnieć, odrębne systemy organów władzy prawodawczej, administracyjnej i sądowej, a w każdym z nich organ hierarchicznie najwyższy jest w swoim porządku suwerenny? Udzielenie odpowiedzi pozytywnej na pierwszą część tego pytania, a negatywnej na drugą część oznaczałoby przyjęcie zasady jedności władzy. Natomiast udzielenie odpowiedzi negatywnej na pierwszą część pytania, a pozytywnej na drugą oznaczałoby przyjęcie zasady podziału władzy, a tym samym możliwości wyróżnienia odrębnych suwerennych organów władzy administracyjnej.

Prawidłowa odpowiedź na to pytanie musi być oparta na doktrynie Kościoła oraz porządku normatywnym, określonym w źródłach prawa kanonicznego, z których najnowszym jest KPK z 1983 roku. Zgodnie z doktryną Kościoła i normami prawa należy stwierdzić, iż w Kościele na pierwszym miejscu obowiązuje zasada jedności władzy, ale jednocześnie nie jest wykluczone zastosowanie zasady podziału władzy jako zasady wtórnej. Nie można zastosować w Kościele zasady podziału wła-

¹⁰ Normy dotyczące władzy nauczania określone zostały w księdze III nowego KPK (kan. 731—746).

dzy w monteskiuszowskim jej rozumieniu, w jakim została przyjęta w państwach demokratycznych, gdyż z ustanowienia Chrystusa wszystkie trzy rodzaje władzy w Kościele są skoncentrowane w hierarchicznie uporządkowanych podmiotach, jakimi są papież i biskupi¹¹. Nie można jednak twierdzić, że w Kościele całkowicie wykluczona jest możliwość podziału władzy, czyli że kościelne organy administracyjne i kościelne organy sądowe spełniają tylko funkcje administracyjne lub funkcje sądowe analogicznie jak w państwach socjalistycznych. Byłoby to daleko idące upraszczanie. Spróbujmy wyjaśnić powyższe stwierdzenie.

W Kościele istnieją dwa podmioty najwyższej i pełnej władzy a mianowicie: Biskup Rzymski, czyli papież, i kolegium biskupów. Władza ta przysługuje im z ustanowienia Chrystusa¹².

Doktryna o prymacie Biskupa Rzymskiego sformułowana przez Sobór Watykański I, a następnie uzupełniona przez Sobór Watykański II, została w sposób syntetyczny zawarta w kan. 331 nowego KPK: *Biskup Kościoła Rzymskiego, w którym trwa urząd przez Pana Jezusa powierzony indywidualnie Piotrowi, pierwszemu z Apostół, i przekazywany jego następcom, jest głową Kolegium Biskupów, Wikariuszem Chrystusa i jego Kościoła powszechnego Pasterzem; na mocy swego urzędu cieszy się on najwyższą, pełną, bezpośrednią i uniwersalną w Kościele władzą zwyczajną, którą zawsze można swobodnie wykonywać*¹³.

Naukę o kolegalności biskupów, opartą na źródłach objawienia i głęboko zakorzenioną w świadomości Kościoła, wyłożył Sobór Watykański II¹⁴. W nowym kodeksie została sformułowana w kan. 336: *Kolegium Biskupów, którego głową jest Najwyższy Kapłan, a którego członkami są Biskupi na mocy sakramentalnej konsekracji i hierarchicznej wspólnoty z głową Kolegium i członkami, i w którym ciało apostołskie trwa nieprzerwanie, stanowi razem z głową swoją, a nigdy bez tej głowy także podmiot najwyższej i pełnej władzy nad całym Kościołem.*

Nie wchodząc w analizę wszystkich elementów powyższej deklaracji należy podkreślić, iż są dwa podmioty najwyższej i pełnej władzy nad całym Kościołem, a mianowicie: podmiot jednoosobowy — Biskup Rzymu i organ kolegalny — Kolegium Biskupów pozostające w łączności z Biskupem Rzymu jako swoją głową. Ta pełnia władzy, jaką cieszą się te

¹¹ Por. F. Roberti, *De processibus*, t. I, Roma 1956, s. 103—110; M. Zurowski, *Criterium distinctionis inter potestatem administrativam iudicalem et voluntariam*, *Periodica* 50(1971)643—651; G. Casuscelli, *Premesse per uno studio del contenzioso amministrativo canonico*, w: *La Chiesa dopo il Concilio*, t. II/1, Roma 1972, s. 328—329; A. Ranaudo, *Le funzioni amministrative e giudiziarie della Chiesa dopo il Concilio Vaticano II*, *ME* 94(1967)307—321.

¹² kan. 330.

¹³ Por. *Lumen gentium* nr 22 i 23.

¹⁴ *Lumen gentium* nr 22 i 23.

organy, z natury rzeczy obejmuje władzę prawodawczą, sądowniczą i wykonawczą. Z tym, że Kolegium Biskupów może zaktualizować swoją władzę, gdy Biskup Rzymu wezwie biskupów do kolegiального działania. W sposób uroczysty kolegium to aktualizuje swoją władzę na Soborze Powszechnym¹⁵.

Podmiotem pełnej, ale nie najwyższej, władzy w Kościele są poszczególni biskupi diecezjalni w swoich diecezjach. Nowy KPK stwierdza: *Biskupowi diecezjalnemu przysługuje wszelka władza zwyczajna, własna i bezpośrednia, która jest wymagana do wykonywania urzędu pasterskiego, z wyjątkiem tych spraw, które na mocy prawa lub dekretu Papieża zostały najwyższemu lub innemu organowi władzy zarezerwowane*¹⁶. Z biskupem diecezjalnym zrównani są ci, którzy otrzymali władzę nad kościołami partykularnymi, a mianowicie: nad prałaturą terytorialną i opactwem terytorialnym, wikariatem apostolskim i prefekturą apostolską, administracją apostolską erygowaną na stałe¹⁷.

Władza biskupa diecezjalnego skupia w sobie władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W wykonywaniu każdej z tych władz jest on obowiązany działać zgodnie z normami prawa powszechnego i partykularnego.

Podmioty pełnej władzy kościelnej, jakimi są Biskup Rzymu, Kolegium Biskupów i poszczególni biskupi diecezjalni, mogą spełniać wszystkie trzy funkcje władzy jurysdykcyjnej. Faktycznie nie sprawują oni ich samodzielnie. A nawet nie są w stanie spełnić wszystkich funkcji tej władzy samodzielnie w stopniu odpowiadającym potrzebom wszystkich członków wspólnoty kościelnej. Dla zaspokojenia tych potrzeb zostały więc utworzone w Kościele organy władzy pomocniczej na różnych szczeblach hierarchii dla wykonywania funkcji administracyjnej lub funkcji sądowej. W drodze tego procesu dokonuje się swoisty podział władzy. Nie jest to podział identyczny, jak w państwach demokratycznych, ale zachodzi tu zjawisko dalekiej analogii. Organy władzy kościelnej, jakie powstają w drodze tego procesu, tworzą swoisty system organów uporządkowanych hierarchicznie, które jednak nie są suwerenne, ale podporządkowane są organom podstawowym wyposażonym w pełnię władzy. Tego rodzaju zjawisko powiązania organów władzy w języku współczesnej teorii organizacji zwie się dekoncentracją.

W tym zjawisku, tworzenia organów pomocniczych wyspecjalizowanych w zakresie władzy wykonawczej lub władzy sądowej, można zauważyć również pewną analogię do „podziału władzy”.

¹⁵ kan. 331.

¹⁶ kan. 381 § 1.

¹⁷ kan. 368.

Utworzone w wyniku tego procesu organy nie są tylko takimi organami, którym została powierzona funkcja administracyjna lub sądowa, ale mają one prawdziwą władzę jurysdykcyjną, jakkolwiek mogą ją wykonywać w zależności od organu podstawowego. Na potrzebę zastosowania w Kościele tak rozumianej „zasady podziału władzy” w odniesieniu do pomocniczych organów władzy kościelnej, wskazał kilkakrotnie pap. Paweł VI w swoich przemówieniach wygłoszonych w okresie prac nad reformą KPK¹⁸. Tego rodzaju organami władzy administracyjnej powstałymi przez zastosowanie podziału władzy na szczeblu centralnym Kościoła są kongregacje Kurii Rzymskiej, natomiast na szczeblu kościoła lokalnego: wikariusz generalny, wikariusz biskupi. Dzięki temu w Kościele można odróżnić wyspecjalizowane pomocnicze organy władzy administracyjnej od organów władzy sądowej, a nie tylko organy spełniające funkcje administracyjne i sądowe.

II ZASADA KONCENTRACJI I DEKONCENTRACJI

1. WYJAŚNIENIE POJĘĆ

Zjawisko koncentracji i dekoncentracji należy odróżnić od centralizacji i decentralizacji, jakkolwiek niekiedy są one ze sobą powiązane, a w wypowiedziach niektórych autorów są utożsamiane. Otóż koncentracja oznacza skupienie władzy w określonej dziedzinie w ręku jednego podmiotu lub małej grupy podmiotów. Natomiast dekoncentracja oznacza rozłożenie uprawnień w danej dziedzinie na większą liczbę organów, które uprzednio były skupione w ręku jednego organu. Proces dekoncentracji nie polega na całkowitym pozbawieniu organu zdekoncentrowanego dotychczasowych uprawnień, organ ten nadal pozostaje w możliwości użycia swych uprawnień. Zaś organy powstałe w wyniku dekoncentracji mogą podejmować decyzje nie we własnym imieniu, ale w imieniu organu zdekoncentrowanego.

Dekoncentracja administracji może następować w podwójny sposób:

- a) Może polegać na rozłożeniu uprawnień na kilka organów tego samego szczebla, co organ, którego sfera uprawnień została zdekoncentrowana (dekoncentracja resortowa);
- b) Rozłożenie uprawnień przysługujących organowi zdekoncentrowanemu na organy hierarchicznie niższego szczebla. Jeżeli przy tym organ

¹⁸ Przemówienie Pawła VI z 27 I 1969 (AAS 61(1969)174—180); 28 I 1971(AAS 63(1971)135—142) i 8 II 1973(AAS 65(1973)95—103).

niższego szczebla, na który zostaje przekazana część uprawnień organu wyższego szczebla, pozostaje w całkowitej zależności od organów wyższego szczebla, to mamy do czynienia tylko z dekoncentracją terytorialną. Jeżeli zaś dekoncentracja administracji następuje przez przekazanie uprawnień organom wyposażonym już w pewien stopień samodzielności, lub przy okazji dekoncentracji wyposaża się je w niezależność, wtedy dekoncentracja przeradza się w decentralizację¹⁹.

Dekoncentracja występuje w społecznościach świeckich jako metoda techniczna, zmierzająca do zagwarantowania z jednej strony jedności całej organizacji, a z drugiej strony do usprawnienia działalności władzy centralnej. Niebezpieczeństwem, jakie może za sobą pociągnąć dekoncentracja, jest zbiurokratyzowanie władzy centralnej.

2. KONCENTRACJA I DEKONCENTRACJA W KOŚCIELE

Dekoncentracja władzy w Kościele istnieje od dawna. Metoda dekoncentracji ma zastosowanie przede wszystkim w procesie tworzenia kościelnych organów pomocniczych, wyposażonych we władzę zwyczajną zastępczą, jak również organów wyposażonych tylko we władzę delegowaną. Podstawowe organy władzy w kościele, którym z ustanowienia Chrystusa przysługuje pełnia władzy, nie mogą całkowicie samodzielnie spełnić powierzonych im zadań dla dobra wspólnoty kościelnej, dlatego utworzone zostały organy pomocnicze, które partycypują we władzy organów podstawowych. Organy podstawowe nie tracą przez to niczego z zakresu należnych im uprawnień na rzecz organów pomocniczych. Organy pomocnicze zaś mogą podejmować decyzje tylko w imieniu organów głównych. Dekoncentracja może dotyczyć dziedziny władzy administracyjnej, sądowej, względnie tylko uprawnień kontrolnych lub koordynacyjnych. Zazwyczaj podstawowe organy władzy kościelnej rezerwują sobie wykonywanie władzy prawodawczej, a dzielą się kompetencjami administracyjnymi i sądowymi.

Proces dekoncentracji władzy w Kościele przebiegał w dwóch kierunkach:

¹⁰ w kierunku poziomym dekoncentracja następowała na tym samym szczeblu władzy. Na szczeblu władzy najwyższej procesowi temu podle-

¹⁹ Prawo administracyjne, pod red. J. Starościaka, Warszawa 1965, s. 62—63; M. Waline, Reflexion sur la decentralisation, Communication à la l'Academie des sciences morales et politiques, Receueil 1973, s. 193—200; Ch. Eisemann, La centralisation et la documentation. Principe d'une theorie juridique. RDP, 1947, s. 30—31, 254—255, 270—271, 280—281 i 290.

gała władza Biskupa Rzymskiego, a na szczeblu kościołów lokalnych władza poszczególnych biskupów, jaką posiadają w swoich diecezjach. W tym procesie dekoncentracji na szczeblu centralnym powstała Kuria Rzymska, a na szczeblu lokalnym — kuria diecezjalna.

²⁰ w kierunku pionowym poprzez powierzanie przez papieża swoich uprawnień przełożonym poszczególnych prowincji kościelnych, jak: metropolitom, prymasom itp. względnie powierzanie przez biskupa części swoich uprawnień hierarchicznie niższym organom władzy w Kościele, tj. proboszczom, dziekanom, wikariuszom parafialnym.

Na szczeblu centralnym organami powstałymi w wyniku dekoncentracji są dykasterie: kongregacje, trybunały, biura i sekretariaty Kurii Rzymskiej.

Na szczeblu kościoła partykularnego organami władzy administracyjnej powstałymi w wyniku dekoncentracji są: wikariusz generalny, wikariusz biskupi.

W nauce prawa kanonicznego wiele uwagi poświęcono wyjaśnieniu natury organów pomocniczych, utworzonych w drodze dekoncentracji. Dyskusja koncentrowała się głównie wokół problemu, czy władza organów zastępczych jest władzą zwyczajną, czy tylko władzą delegowaną ²⁰. Przy wyjaśnianiu tego problemu dużo zależy od tego, czy przyjmuje się teorię organiczną podmiotu władzy, czy teorię personalną. Według pierwszej z nich podstawą, jakby bazą, do której jest przywiązana władza, jest urząd (*officium*), a według drugiej podstawą tą jest osoba fizyczna ²¹. Dekoncentracja dotyczy urzędu pojmowanego jako organ podstawowy, a nie uprawnień powierzonych osobie fizycznej tytulariusza tego urzędu. Dlatego należy stwierdzić, iż organy pomocnicze powstałe w wyniku dekoncentracji partycypują we władzy organu podstawowego, pojmowanego jako urząd, a nie w funkcji osobistej tytulariusza organu podstawowego. Organ y pomocnicze, posiadają władzę zwyczajną zastępczą, gdy ustanowione są wraz ze swymi kompetencjami na sposób stały przez samo prawo. Władze organu pomocniczego i organu zastępczego nie są identyczne. Organ y podstawowe odznaczają się cechą nadrzędności względem organów zastępczych, a organ y zastępcze odznaczają się podrzędnością względem organu głównego. Organ y wyposażone we władzę zastępczą posiadają charakter partycypacyjny i zależny od organu podstawowego ²².

²⁰ Szersze omówienie tej dyskusji podaje G. Delgado, *Desconcentración organica y potestad vicaria*, Pamplona 1971, s. 9—20.

²¹ J. A. Souto, *Aspectos iuridicos de la función pastoral del Obispo Diocesano*, *Ius Can* 7(1967)147.

²² Delgado, dz. cyt., s. 54—56. C. Diego-Lora, *Poder jurisdiccional y función de la justicia en la Iglesia*, Pamplona 1976, s. 31—33.

Dekoncentracja może mieć również postać delegacji, gdy władza zostaje powierzona tylko osobie fizycznej. Może to być nawet osoba piastująca urząd, ale kompetencje są jej dane ze względu na osobiste przymioty (*ex industria personae*). Władza organu zastępczego jest więc pod względem przedmiotowym taka sama, jak organu głównego, o ile nie zostały dokonane jakieś ograniczenia co do zakresu osób, spraw lub terytorium. Akty władzy dokonane przez organ zastępczy mają taką samą moc prawną, jak akty organu głównego. Stąd też decyzja organu pomocniczego rodzi takie same skutki prawne, jak akty organu podstawowego. Od decyzji wydanej przez organ pomocniczy nie ma odwołania do organu podstawowego.

Jak już zostało zaznaczone, tożsamość natury organu podstawowego i organu pomocniczego nie wyklucza ewentualnej różnicy co do zakresu władzy obu tych organów. Zakres władzy tych organów pomocniczych zazwyczaj jest ograniczony do określonej funkcji bądź przez samo prawo konstytuujące dany rodzaj urzędu pomocniczego, do którego jest przywiązana władza, bądź też przez specjalne zlecenie organu podstawowego. Tytułariusz organu podstawowego może sobie zarezerwować określone kompetencje w momencie nominacji tytułariusza organu pomocniczego, bądź w późniejszym momencie, w myśl zasady, iż może on wyłączyć spod kompetencji organu pomocniczego jakąś sprawę do osobistego rozpatrzenia²³. Jako minimum wymagań, jakie organ podstawowy winien spełniać w tym rezerwowaniu sobie kompetencji organu pomocniczego wyposażonego we władzę zwyczajną zastępczą, stawia się, aby przez zbytne zawężenie jego kompetencji nie doprowadził go do destrukcji, czyli do roli organu władzy delegowanej²⁴.

W ramach procesu dekoncentracji tworzy się w Kościele wyspecjalizowane organy zastępcze w zakresie władzy administracyjnej lub władzy sądowej. Zjawisko to zachodzi zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu kościołów lokalnych. Na potrzebę dalszej specjalizacji organów pomocniczych zwrócono szczególnie baczną uwagę w pracach nad reformą KPK. Problemem, który wzbudził wiele kontrowersji w tym okresie, jest utworzenie w Kościele specjalnych organów władzy kościelnej o charakterze władzy zwyczajnej zastępczej, których zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów administracyjnych. Poglądy, jakie w nauce prawa wyłoniły się wokół tej kwestii, można sprowadzić do dwu różnych opinii.

²³ M. Conte a Coronata, *Institutiones iuris canonici*, t. I Roma 1950, s. 149; Chleodi, *Ius canonicum de personis*, Vincenza 1957, s. 319; M. Petroncelli, *Diritto canonico*, Roma 1963, s. 186.

²⁴ G. Delgado, dz. cyt., s. 50.

Pierwsza opinia, tradycyjna, powstała jeszcze przed Soborem Watykańskim II. Według wyrazicieli tej opinii, spory administracyjne w Kościele mają być rozstrzygane wyłącznie przez organy administracyjne, zaś spory pozostałe winny być rozstrzygane przez trybunały zwyczajne. Spory administracyjne winny być wyłączone spod kompetencji organów władzy sądowej²⁵. Uzasadnienie swego stanowiska widzą oni zarówno w zasadzie „jedności władzy” kościelnej, jak i w przepisach KPK z 1917 roku (zwłaszcza w kan. 1601). W oparciu o zasadę „jedności władzy” wysuwają oni wniosek, iż organy władzy administracyjnej nie mogą być poddane kontroli sprawowanej przez organy sądowe.

Druga opinia, nowsza, jakkolwiek zainicjowana jeszcze przed Soborem Watykańskim II, w pełniejszym stopniu została rozwinięta w ostatnich latach. Zwolennicy tej opinii podzielają pogląd, iż nie można zastosować w Kościele zasady podziału władzy, jak ma to miejsce w państwach demokratycznych, ale widzą możliwość dekoncentracji władzy sądowej w zakresie rozstrzygania sporów administracyjnych. Jakkolwiek w kan. 1601 KPK z 1917 roku rozstrzyganie sporów administracyjnych zostało powierzone wyłącznie organom władzy administracyjnej, wyposażonym we władzę zwyczajną zastępczą, jakimi są kongregacje Kurii Rzymskiej, to jednakże wykonywanie władzy w tej dziedzinie może być powierzone również organom władzy sądowej²⁶. Wśród wyrazicieli tej opinii pojawiła się różnica zdań co do tego, czy wykonywanie władzy sądowej w zakresie rozstrzygania sporów administracyjnych, należy powierzyć trybunałom zwyczajnym, czy do sprawowania tej funkcji należy ustanowić trybunały administracyjne. Jedni autorzy stanęli na stanowisku, że rozstrzyganie sporów administracyjnych należy powierzyć trybunałom zwyczajnym, powołują się na racje historyczne, a mianowicie na to, iż w Kościele w przeszłości przez długi okres spory administracyjne były rozstrzygane przez trybunały zwyczajne na skutek wnie-

²⁵ F. Roberti, dz. cyt., s. 103—119, szczególnie s. 112—114; J. Johnson, *De distinctione inter potestatem iudicalem et administrativam in iure canonico*, Apol 9(1936) 259—263; L. Uprimny, *De la distincion entre las funciones judicial y administrativa*, W: *Questioni attuali di diritto canonico t. II* Roma 1955, s. 483—496; A. Vitale, *Notte sul problema della distizione fra giurisdizione ed amministrazione nel diritto canonico*, DrE 84(1973), p. I, s. 307—308. R. Coppola, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, Apol 43(1970) 358—372.

²⁶ K. Mörsdorf, *De relationibus inter potestatem administrativam et iudicalem in iure canonico*, w: *Questioni attuali di diritto canonico, t. II*, Roma 1955, s. 401—418; C. Oviedo Caveda, *Teoria general del recurso judicial*, „Estudios”, *Revista de los Padres de La Orden de la Merced*, 11(1955)105—106; Ch. Lefebvre, *Pouvoir judiciaire et pouvoir executif dans l'Eglise post-conciliaire*, Apol 43(1970) 345—358; G. Delgado, dz. cyt., s. 235—262; Souto, *La funcion del gobierno*, *Ius Can* 11(1971) nr 22, s. 200—203; Trasera, *La tutela d los derechos subjectivos frente a la Administracion eclesiastica*, Barcelona 1972, s. 52—53; A. Ranaudo, *Il contenzioso amministrativo canonico*, ME 93(1968)550—551; C. Diego-Lora, dz. cyt., s. 95—108.

sienia apelacji pozasądowej²⁷. Natomiast inni autorzy opowiedzieli się za wprowadzeniem do Kościoła trybunałów administracyjnych. Na uzasadnienie swej opinii wskazują oni, że system rozstrzygania sporów administracyjnych za pośrednictwem trybunałów administracyjnych jest doskonalszy od poprzedniego²⁸. Trybunały administracyjne są bardziej bezstronne od trybunałów zwyczajnych, służą ochronie nie tylko dobra osób prywatnych, ale również ochronie dobra publicznego Kościoła. Nadto sędziowie tych trybunałów winni być wyspecjalizowani bardziej aniżeli sędziowie trybunałów zwyczajnych do rozstrzygania sporów administracyjnych. Stanowisko zwolenników tej drugiej opinii znalazło aprobatę w pracach zespołu konsultorów Papieskiej Komisji dla Rewizji KPK, którzy opracowali schemat *De procedura administrativa* przedłożony do dyskusji w 1972 roku. W schemacie tym był projekt utworzenia w Kościele trybunałów administracyjnych przy Konferencjach biskupów²⁹. Projekt ten nie zyskał jednak aprobaty najwyższego prawodawcy kościelnego w nowym KPK. Będzie więc nadal przedmiotem postulatów.

III ZASADA CENTRALIZACJI I DECENTRALIZACJI

1. WYJAŚNIENIE POJĘĆ

Pojęcia centralizacji i decentralizacji, jako przeciwstawne, oznaczają relacje zachodzące w takich strukturach społecznych, w których istnieje system organów podporządkowanych w porządku pionowym: wyższego szczebla organy centralne, sprawujące władzę nad całą społecznością, i organy niższego szczebla — niecentralne, których zakres kompetencji nie rozciąga się na całą społeczność, ale na jakąś jej część wydzieloną terytorialnie (organy lokalne) lub personalnie, które mogą podejmować działalność względem określonej części danej społeczności.

Centralizacja i decentralizacja w płaszczyźnie prawnej może przejawiać się w dwóch sferach: w sferze stanowienia aktów prawodawczych, w sferze stanowienia decyzji konkretnych, a w szczególności aktów administracyjnych. Centralizacja ma miejsce wtedy, gdy organ centralny rezerwuje sobie prawo (władzę) podejmowania decyzji, a organom niecen-

²⁷ Trasera, dz. cyt., s. 54; C. Diego-Lora, *Estudios de derecho procesal canonico*, t. I, Pamplona 1973, s. 427; tenże, *Poder jurisdiccional y funcion justicia en la Iglesia*, s. 78.

²⁸ J. Gordon, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, *Periodice* 61(1971)375.

²⁹ Szersze omówienie tego projektu por. J. Krukowski, *Sprawiedliwość administracyjna w Kościele*, Lublin 1979, s. 37—40, 92—104.

tralnym pozostawia tylko możliwość ich wykonania. Centralizacja może być doskonała, czyli absolutna, gdy organy centralne całkowicie zastrzegają sobie stanowienie decyzji, a organom niecentralnym pozostawiają tylko możliwość podjęcia decyzji przygotowawczych i wykonawczych. Centralizacja jest względna, gdy rezerwacja podejmowania decyzji przez organy centralne jest w określonych granicach; występuje ona korelatywnie z decentralizacją. Decentralizacja ma miejsce wtedy, gdy stanowienie decyzji prawnych organy centralne pozostawiają organom niższego szczebla. Organom niecentralnym mogą otrzymać wtedy również pewien zakres stanowienia decyzji ogólnych, o charakterze prawotwórczym. Wtedy mówimy o ich autonomii. Decentralizacja jest absolutna, gdy organy niższego szczebla uzyskują całkowitą niezależność od organu centralnego względem podległej im części społeczności. Wtedy decentralizacja staje się samodzielnością³⁰. Stopień centralizacji i decentralizacji w każdej społeczności jest inny, a nawet w tej samej społeczności może podlegać zmianom. O jego przebiegu mogą decydować różne przyczyny względnie zasady nadrzędne. Według katolickiej nauki społecznej granice centralizacji i decentralizacji winny być wyznaczone przez zasady pomocniczości i dobra wspólnego. Znaczy to, że organ wyższego rzędu nie powinien rezerwować sobie uprawnień w sprawach tego rodzaju, w których organ niższego szczebla potrafi sobie sam poradzić, a powinien wkraczać tylko w tych sprawach, w których organ niższego szczebla nie może sobie sam poradzić³¹.

W społecznościach państwowych przyjmowane są różne modele centralizacji bądź decentralizacji w zależności od przyjmowanych założeń politycznych. Administracja państw demokratycznych na Zachodzie odznacza się wyższym stopniem decentralizacji aniżeli państw socjalistycznych. Państwa socjalistyczne wzorowane na ZSRR, przyjmują zasadę centralizmu demokratycznego. Charakterystyczną cechą tego systemu jest daleko posunięta centralizacja, czyli że organy centralne rezerwują sobie podejmowanie większości decyzji nie tylko generalnych, ale i konkretnych. Centralizacja ta znajduje wyraz też w podwójnym podporządkowaniu organów lokalnych: a mianowicie w porządku wertykalnym — organom centralnym, a w porządku horyzontalnym — lokalnym organom przedstawicielskim³². Stopień centralizacji w tych krajach podlega ewolucji w zależności od tego, jak wymaga tego interes społeczny i polityczny państwa według interpretacji określonej przez centralne władze

³⁰ Ch. Eisenmann, *La centralisation et la decentralisation. Principe d'une theorie juridique*, RDP, 1947, ss. 30—31, 254—255, 270—271, 280—281 i 290; M. Waline, *Reflexion sur la decentralisation. Communication a l'Academie des sciences morales et politiques*, Recueil 1973, 193—200.

³¹ J. Kondziela, *Filozofia społeczna*, Lublin 1972, s. 61—88.

³² Strościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 63—64, 70—80.

partii komunistycznej. System centralizmu demokratycznego sprzyja zachowaniu kierowniczej roli partii komunistycznej.

2. CENTRALIZACJA I DECENTRALIZACJA

W Kościele z ustanowienia Bożego istnieje hierarchiczny system władzy. Zjawisko centralizacji i decentralizacji w Kościele może więc mieć miejsce w rozkładzie zakresu władzy między organami najwyższymi, jakimi są Biskup Rzymu wraz z Kurią Rzymską, oraz podporządkowanymi im organami władzy w Kościołach lokalnych. Obydwa podmioty władzy są z ustanowienia Bożego i w tym procesie nie można ich zniweczyć przez wprowadzenie jednego z dwu skrajnych modeli ustrojowych, jakim byłby totalizm — czyli całkowite ograniczenie władzy biskupów przez papieża, oraz całkowita autonomia, czyli niezależność biskupów, w swoich kościołach lokalnych od papieża³³. Rozdział kompetencji między organami najwyższej władzy Kościoła powszechnego i organami władzy w Kościołach lokalnych, powinien być dokonywany stosownie do potrzeb, jakimi są zachowanie jedności wewnętrznej Kościoła oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb duchowych wiernych.

Faktyczny rozdział tych kompetencji między organami władzy centralnej Kościoła i organami władzy w Kościołach lokalnych ulegał w dziejach Kościoła znacznej ewolucji. Kościoły lokalne cieszące się dużą autonomią w pierwszych wiekach, utraciły ją w późniejszych wiekach (zwłaszcza w Średniowieczu) w wyniku tendencji centralistycznych mających na celu wzmocnienie jedności Kościoła i zachowanie jego niezależności od władców świeckich. Papieże zarezerwowali sobie wtedy wiele kompetencji, które przedtem przysługiwały różnym organom jednoosobowym (ordynariuszom, metropolitom) lub kolegialnemu (synody) Kościołów lokalnych. W związku z tendencjami do decentralizacji Kościoła podyktowanymi potrzebami duszpasterskimi, pewne uprawnienia o charakterze administracyjnym — zwłaszcza w zakresie udzielania dyspens od norm prawa kanonicznego powszechnego — papieże udzielali biskupom na okres kilku lat (tzw. *quinquennialia*), początkowo dla krajów misyjnych (od 1637 roku), a później stopniowo rozszerzali je na inne kraje. Były to jednak raczej przejawy dekoncentracji aniżeli decentralizacji.

Tendencje decentralistyczne w Kościele odżyły w okresie Soboru Watykańskiego II. Wysuwając je podkreślano, iż papież powinien przywrócić biskupom kompetencje, które zarezerwował sobie w ubiegłych wie-

³³ Taka całkowita autonomia biskupów w swoich kościołach lokalnych została przyjęta przez Kościoły prawosławne i protestanckie.

kach, gdyż dalsze rezerwacje nie sprzyjają możliwości zaspokojenia potrzeb duchowych wiernych w poszczególnych Kościołach lokalnych przez biskupów. Postulat decentralizacji został przyjęty jako jedna z wytycznych przez Papieską Komisję dla Rewizji KPK³⁴.

Ten proces decentralizacji w Kościele ma się odbywać zgodnie z zasadą pomocniczości, która według najnowszego nauczania Papieży wyznacza wzajemne odniesienia nie tylko w społecznościach opartych na prawie naturalnym³⁵. W oparciu o tę zasadę winny być wyznaczane relacje nie tylko między członkami wspólnoty kościelnej a całą wspólnotą, ale również wykonywanie zadań organów władzy względem podporządkowanych im wspólnot kościelnych mniejszych i większych, w duchu braterskiej służby. Zastosowanie tej zasady w Kościele nie może naruszać istniejącego z ustanowienia Bożego porządku hierarchicznego. Ma ona dotyczyć rewizji kompetencji centralnych organów władzy kościelnej w sferze administracji. Organy władzy centralnej mają przekazać kompetencje administracyjne organom władzy Kościołów lokalnych, zwłaszcza biskupom diecezjalnym, względnie organom kolegialnym, zwłaszcza konferencjom Biskupów.

Decentralizacja władzy papieża znalazła swój wyraz w posoborowych aktach normatywnych, a zwłaszcza w aktach Pawła VI, który przyznał biskupom szersze uprawnienia, aniżeli mieli w okresie przedsoborowym, w zakresie dyspensowania od przepisów prawa powszechnego, wydawania decyzji dotyczących administrowania sakramentów, sprawowania liturgii itp.³⁶ Kompetencje te zostały włączone do nowego KPK.

IV ZASADA KOORDYNACJI

1. POJĘCIE KOORDYNACJI

Koordinacja polega na uzgadnianiu, harmonizowaniu, i kojarzeniu działań różnych jednostek lub zespołów w celu osiągnięcia wspólnych zamierzeń leżących w interesie tych jednostek i zgodnie z ogólnymi celami społecznymi. Koordinacja jest istotnym elementem każdej funkcji

³⁴ Com 1969, s. 80 n.

³⁵ Por. Przemówienie Piusa XII z 1946 r. (AAS 1946, s. 145); W. Bertrams, *De principio subsidiariorum in iure canonico*, Periodica 1957, 3 ns.; J. Krukowski, *Zasada pomocniczości w prawie kanonicznym*, ZN KUL 14(1971) nr 4, s. 51—57; G. Barberini, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, Perugia 1979, s. 137—138; S. Olejnik, *Jedność Kościoła a pluralizm życia chrześcijańskiego*, Warszawa 1982, s. 75—78.

społecznej, ma ona dwa aspekty: negatywny i pozytywny. Polega ona bowiem na tym, aby jednostki należące do danej całości organizacyjnej nie przeszkadzały sobie i wspomagały się³⁷. Koordynacja stała się przedmiotem zainteresowań badawczych, a następnie teorii zarządzania i teorii administracji, zajmującej się m.in. zastosowaniem w administracji metod zarządzania, które zostały wypracowane w odniesieniu do przedsiębiorstw.

W zarządzaniu przedsiębiorstw wyróżnia się dwie metody koordynacji. Pierwsza z nich opiera się na stosunkach podporządkowania i hierarchicznej zależności między resortem, zjednoczeniem i przedsiębiorstwami. Druga zaś polega na porozumieniach gospodarczych. Koordynacja podejmowana w trybie nadzoru jednostki nadrzędnej nad jednostkami podporządkowanymi, bądź wewnątrz tych jednostek, pokrywa się w istocie rzeczy z normalną działalnością kierowniczą. Bywa ona określana jako koordynacja administracyjna. Natomiast koordynacja oparta na umowach nosi miano gospodarczej (zewnętrznej). W ekonomice zostały opracowane specjalne metody koordynacji zmierzające do usuwania konfliktów, jakie mogą zaistnieć między jednostkami należącymi do tego samego zespołu, a zwłaszcza między przedsiębiorstwami powiązаныmi ze sobą kooperacją³⁸.

Jeżeli koordynacja jest ujęta w przepisy prawne, staje się oddzielną instytucją prawną. Koordynator zostaje upoważniony do oddziaływania pośredniego (porozumienie, uzgodnienie, opiniowanie, inicjowanie, analizowanie), a wyjątkowo przysługuje mu także bezpośrednie zarządzanie. W polskim prawie administracyjnym zwraca się uwagę na koordynację we współdziałaniu terenowych organów administracji³⁹.

Należy zaznaczyć, iż jakkolwiek zasada koordynacji wprost należy do problematyki zarządzania, to jednak dotyczy ona również organizacji administracji, gdyż wyznacza specjalne kompetencje organom władzy administracyjnej.

³⁶ Por. Motu proprio „Pastorale Munus” z 30 XI 1964(AAS 56) 1964/ 467—472; Konst. „Poenitemini” z 17 II 1966, nr 6—8 (AAS 58) 1966/197—198; Motu proprio „Episcopalis potestatis” z 2 V 1967 (AAS 59) 1967/374—378.

³⁷ T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1965, s. 207; Koordynacja, w: Mała Encyklopedia prawa, Warszawa 1980, s. 271.

³⁸ K. Górka, Procesy koncentracji, specjalizacji i kooperacji w przemyśle, w: Ekonomia i programowanie rozwoju przemysłu, Warszawa 1982, s. 60—61.

³⁹ Przedmiotem tej koordynacji są sprawy planowania, zatrudnienia i inwestycji. Por. T. Rabska, Prawo administracyjne stosunków gospodarczych, Warszawa 1977.

2. KOORDYNACJA W ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

W Kościele, który jest strukturą złożoną z wielu jednostek organizacyjnych uczestniczących w pełnieniu tej samej misji duszpasterskiej, istnieje potrzeba koordynacji. Metody koordynacji winny być dostosowane do specyficznych funkcji Kościoła. Uprawnienia do podejmowania koordynacji winny być powierzone odpowiednim organom, powiązanim między sobą bądź w płaszczyźnie wertykalnej, z racji hierarchicznej zależności, np. w relacji dykasteria Kurii Rzymskiej i poszczególni biskupi, bądź w płaszczyźnie horyzontalnej, we współpracy między organami wyposażonymi w tego samego rodzaju kompetencje, np. koordynacja między biskupami tej samej prowincji kościelnej, między wikariuszami generalnymi tej samej diecezji, między proboszczami tej samej diecezji, wikariuszami parafialnymi tej samej parafii itp. Kooperacja jest niezbędna, aby te organy w realizacji swoich zadań duszpasterskich owocnie ze sobą współpracowały, jak też, aby sobie nie przeszkadzały, np. koordynacja pracy duszpasterskiej między proboszczem parafii i przełożonym domu zakonnego znajdującego się na terenie parafii.

Koordynacja w Kościele jest metodą, którą prawodawca poleca stosować na różnych szczeblach zarządzania struktury administracyjnej Kościoła i wskazuje organy, które są upoważnione do podejmowania działań koordynujących.

¹⁰ Na szczeblu centralnej administracji kościelnej do podejmowania działań koordynujących jest upoważniony na pierwszym miejscu Sekretarz Stanu. W tym celu jest on kompetentny do zwoływania posiedzeń wszystkich kierowników dykasterii Kurii Rzymskiej⁴⁰. Nadto, kompetencje koordynujące posiadają kierownicy poszczególnych dykasterii zarówno co do koordynacji pracy z innymi dykasteriami, jak też co do koordynacji działań w określonej dziedzinie pracy duszpasterskiej w całym Kościele, np. zadaniem Papieskiej Komisji Duszpasterstwa Migracji i Turystyki⁴¹ jest koordynacja pracy duszpasterskiej względem ludzi znajdujących się poza miejscem stałego zamieszkania (podróżnych, emigrantów, uchodźców, nomadów).

²⁰ Na szczeblu Kościołów partykularnych koordynację ma prowadzić biskup diecezjalny i ci, którym powierzona została władza nad jednostkami administracyjnymi podobnymi do diecezji. W nowym KPK prawodawca postanawia, że biskup diecezjalny ma osobiście troszczyć się, ażeby różne rodzaje apostołatu w jego diecezji oraz w poszczególnych jej czę-

⁴⁰ Reu nr 18 i 20.

⁴¹ Motu proprio Pawła VI „Apostolicae caritati” z 19 marca 1970 roku AAS 62(1970) nr 193—197.

ściach, z zachowaniem właściwego im charakteru, były skoordynowane⁴². W szczególności ma on zatroszczyć się o to, aby wszystkie sprawy, które dotyczą administracji całej diecezji, były należycie skoordynowane⁴³.

Biskup diecezjalny ma koordynować działalność duszpasterską swoich wikariuszy generalnych i biskupich. Tam zaś, gdzie byłoby to rzeczą pożyteczną, biskup diecezjalny może mianować moderatora kurii diecezjalnej, którego zadaniem będzie koordynacja wszystkich spraw dotyczących administracji całej diecezji, jak też koordynacja pracy poszczególnych pracowników kurii diecezjalnej⁴⁴. Powołanie organu moderatora kurii diecezjalnej po raz pierwszy w dziejach przewiduje nowy KPK, ale powołanie go w poszczególnych diecezjach pozostawione jest swobodnemu uznaniu biskupa diecezjalnego.

3^o Koordynacja pracy duszpasterskiej winna być również w poszczególnych częściach diecezji, jakimi są dekanaty i parafie. Koordynatorami tej pracy winni być dziekani względem proboszczów, rektorów kościołów i wikariuszy parafialnych danego dekanatu, zaś proboszcz-względem swoich wikariuszy. Prawodawca kodeksowy nie określa reguł tej koordynacji. Mogą one być ustanawiane przez prawodawców Kościołów partykularnych.

ZASADY FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Wykonywanie funkcji administracyjnej wyznaczają dwie podstawowe zasady:

— zasada legalności stawiająca wymóg, aby organy władzy w pełnieniu swych zadań administracyjnych stosowały się do obowiązujących norm prawnych;

— zasada dyskrecjonalności, inaczej zwana też zasadą swobodnego uznania administracyjnego, zezwalająca aby organy władzy administracyjnej cieszyły się pewną wolnością w podejmowaniu decyzji administracyjnych.

Jakkolwiek zasady te na pierwszy rzut oka wydają się być przeciwstawne, to jednak są one równorzędne i mają się wzajemnie uzupełniać. Podczas gdy zasada dyskrecjonalności wskazuje, iż organy władzy administracyjnej mogą swobodnie decydować o tym, co należy uczynić dla

⁴² kan. 393 § 1.

⁴³ kan. 473 § 1.

⁴⁴ kan. 473 § 2.

dobra publicznego Kościoła, to zasada legalności wyznacza im granice tej wolności.

I. ZASADA LEGALNOŚCI A DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA

1. WYJAŚNIENIE POJĘĆ

W nauce prawa używa się nazw: legalność, praworządność i legalizm. Pojęcia oznaczane przez te nazwy mają pokrewne znaczenia. W ostatnich latach dokonuje się proces swoistej recepcji tych pojęć z prawa świeckiego na teren prawa kanonicznego. Przede wszystkim należy zauważyć, iż w języku polskim nazw legalność i praworządność używa się zamienne⁴⁵. Nazwy te wywodzą się nie od ogólnego pojęcia prawa (*ius*), ale od jego szczególnego przejawu, jakim jest prawo stanowione (*lex*).

W literaturze prawniczej przyjął się pogląd, iż praworządność lub legalność oznacza, w szerokim tego słowa znaczeniu, przestrzeganie prawa, a w ściślejszym znaczeniu — pewien stopień związania organów władzy przez obowiązujące prawo. Natomiast brak jest jednomyślności na temat koncepcji legalności. Zwłaszcza wystąpiła kontrowersja co do tego, czy praworządność pojmować należy w sensie formalnym, czy w sensie materialnym. Ze stanowiska praworządności formalnej stawiany jest wymóg zgodności określonych działań z normami prawa stanowionego, samo zaś prawo nie jest oceniane pod względem treści. Koncepcja ta miała wielu zwolenników w okresie międzywojennym. II wojna światowa spowodowała kryzys tej koncepcji, gdyż okazało się, iż ludobójczą działalność aparatu III Rzeszy należałoby uznać jako legalną. Natomiast ze stanowiska praworządności materialnej na zasadę praworządności składają się dwa wymogi: 1) wymóg, stosowania się do postanowień obowiązującego prawa stanowionego, skierowanego do określonego kręgu adresatów; 2) wymóg, odnoszący się do treści postanowień prawa, czyli aby prawo stanowione służyło osiągnięciu określonych wartości uznanych za nadrzędne w stosunku do prawa stanowionego. Zwolennicy materialnego rozumienia praworządności ostro oponują przeciw twierdzeniu, jakoby samo przestrzeganie norm prawa pozytywnego oznaczało prawo-

⁴⁵ W polskiej literaturze prawniczej na temat praworządności por. W. Zakrzewski, Parę uwag o zagadnieniu praworządności, PiP 1957, nr 7—8, 615; K. Opałek, Spór o pojęcie praworządności, PiP 1959, nr 10, 820 nn.; S. Zawadzki, Pojęcie praworządności socjalistycznej, Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych 1974, nr 6, s. 43 nn.; W. Lang, Wymogi praworządności, Prawo i życie 1971 nr 3, s. 1; J. Nowacki, Praworządność, Warszawa 1977, 137—174; K. Opałek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa. Warszawa 1969, s. 182—183.

rządność. Dlatego — ich zdaniem — tylko te państwa, które realizują określone wartości czy postulaty ogólnoludzkie, zasługują na miano państw praworządnych. Nasuwa się zatem pytanie, jakie są te wartości czy postulaty. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednolita. W odpowiedziach tych zarysowuje się różnica między rozumieniem praworządności w państwach demokratycznych na Zachodzie i w państwach socjalistycznych.

Legalizm jest pojęciem zakresowo węższym od legalności. Legalizm dotyczy wyłącznie regulacji działań organów władzy przy pomocy ustaw. Według tej koncepcji ustawa jest uznana za podstawowy regulator normatywny działań organów władzy, jak również jako podstawowe kryterium oceny prawnej tych działań. W literaturze prawniczej występują dwa modele legalizmu: model rygorystyczny — według którego wszelka działalność, która nie jest organowi wyznaczona ustawowo, jest zakazana; model luźny — zakładający, iż wszystko, co nie jest ustawowo zakazane, jest dozwolone, o ile mieści się w granicach kompetencji przedmiotowej organu władzy⁴⁶. Modele te mają charakter czysto doktrynalny, wyrosły na gruncie pozytywizmu prawniczego, w praktyce nigdzie nie były stosowane. Pojęcia legalizmu są zbliżone do legalności pojmowanej w sensie formalnym.

2. ZASADA LEGALNOŚCI, A DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA W SPOŁECZNOŚCIACH PAŃSTWOWYCH

Jakkolwiek właściwym przedmiotem naszych rozważań jest zagadnienie praworządności w Kościele, to jednak dla celów porównawczych najpierw zwrócimy uwagę na to, jak jest pojmowana legalność w odniesieniu do działalności administracyjnej w społecznościach państwowych. W społecznościach tych ukształtowały się dwie odmienne koncepcje legalności ze względu na odmienne założenia teoretyczne.

A. ZASADA LEGALNOŚCI W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH NA ZACHODZIE

Koncepcja praworządności zrodziła się na Zachodzie w XVIII wieku na tle tendencji zmierzających do poszanowania praw i wolności obywatelskich przez organy państwowe. Zawiera ona pewne wymogi pod adresem organów władzy administracyjnej, czyli zarządzająco-wykonawczych,

⁴⁶ J. Nowacki, *Praworządność*, jw., s. 137—174; W. Lang, A. Mrózek, *Teoretyczne modele legalizmu*, *Zeszyty Naukowe UMK, Nauki Humanistyczno-Społeczne*, z. 27, *Nauki Polityczne II*, Toruń 1973, s. 140.

za których pośrednictwem państwo w szerokim zakresie wkracza w sytuacje prawne obywateli. Od tego, w jakim stopniu organy te są związane prawem w podejmowaniu decyzji, zależy zakres wolności, bezpieczeństwa i pewności prawnej w życiu społecznym. Koncepcja praworządności od czasu jej proklamowania i wprowadzenia na drodze konstytucyjnej, czyli od XVIII wieku, podlegała znacznej ewolucji i doskonaleniu. Zmiany w jej rozumieniu dotyczyły zwłaszcza takich kwestii, jak pojęcie źródeł obowiązującego prawa, organizacji władzy, a zwłaszcza gwarancji, czyli środków prawnych mających zabezpieczyć jednostkę administrowaną przed nadużyciami ze strony organów administracyjnych. W państwach demokratycznych na Zachodzie zwłaszcza wysoko jest stawiana sądowa kontrola aktów administracyjnych, sprawowana na skutek rekursów wnoszonych przez jednostki administrowane bądź do trybunałów administracyjnych, bądź do trybunałów zwyczajnych. Obecnie praworządność jest pojmowana w sensie materialnym. Powszechnie uważa się, iż prawo stanowione winno przede wszystkim pod względem treści służyć ochronie takich wartości nadrzędnych, jak godność człowieka i podstawowe prawa człowieka.

Istnieją znaczne różnice w pojmowaniu praworządności w poszczególnych państwach. Dla przykładu zwróćmy uwagę na to, jak ona jest pojmowana w prawie administracyjnym francuskim. Otóż organy administracyjne we Francji są zobowiązane do wydawania aktów administracyjnych zgodnie z normami prawnymi zawartymi w źródłach pisanych i niepisanych. Źródła pisane są hierarchicznie uporządkowane. Na pierwszym miejscu stoją ustawy, uchwalone przez parlament oraz akty normatywne wydane przez organy administracyjne w granicach przysługujących im kompetencji. Zespół tych norm stanowi tzw. „blok prawny”. Niezachowanie jednej z nich powoduje nielegalność aktu. Każdy akt administracyjny indywidualny ma być zgodny z aktem ogólnym, znajdującym się w „bloku prawnym”. Aksjomat ten jest rozumiany w potrójny sposób:

1^o Każda decyzja administracyjna indywidualna ma być zgodna z zarządzeniem ogólnym, legalnie wydanym przez organy administracyjne hierarchicznie wyższe;

2^o Każda decyzja indywidualna ma być zgodna z zarządzeniem ogólnym, które zostało wydane przez ten sam organ władzy, który jest jej autorem. Organ władzy nie może bowiem naruszyć swoich własnych zarządzeń w myśl adagium *facere legem quam fecisti*.

3^o Decyzja indywidualna ma być zgodna z zarządzeniem organu administracyjnego hierarchicznie niższego, jeżeli wydał je w granicach swoich kompetencji.

Wśród źródeł praworządności istnieje więc hierarchia, która wynika ze służbowego podporządkowania organów jednych drugim. Idzie tu o hierarchię ściśle formalną. Oprócz źródeł pisanych istnieją źródła niepisane, do których zalicza się: zwyczaje, orzecznictwo i ogólne zasady prawa⁴⁷.

Samo ściśle przestrzeganie obowiązującego prawa nie jest miarą praworządności panującej w danym państwie. Praworządność jest ściśle związana z filozofią prawa natury, zgodnie z którą każdy człowiek z racji swej godności ludzkiej posiada prawa podmiotowe, które nabywa z chwilą urodzenia i żadna władza nie może go ich pozbawić. Do tych praw wrodzonych należą prawa polityczne. Postulat praworządności łączy się nierozdzielnie z postulatem rządów demokratycznych, pojmowanych jako rządy ludu, przez lud i dla ludu. Prostą konsekwencją tego postulatu jest zakaz przywilejów, które sprawiają, iż względem niektórych grup ludzi prawo, które obowiązuje wszystkich, jest zawieszane. Za podstawową gwarancję instytucjonalną praworządności w państwach zachodnich uważa się podział władzy, a w szczególności zabezpieczenie kontroli aktów administracyjnych przez niezawisłość sądów.

B. ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI W PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

W teorii państwa i prawa uprawianej z pozycji filozofii marksistowskiej głoszona jest specyficzna koncepcja praworządności w odniesieniu do państw socjalistycznych, czyli tych, w których dyktaturę sprawuje partia komunistyczna. Różnice między praworządnością socjalistyczną, a praworządnością burżuazyjną — zdaniem teoretyków praworządności socjalistycznej — dotyczą szeregu elementów.

Przed wszystkim koncepcja praworządności socjalistycznej określana jest jako praworządność w sensie materialnym, a nie czysto formalnym. Prawo w państwie socjalistycznym winno służyć interesom klasy robotniczej. W związku z tym od początku budowy tego państwa była kontrowersja: czy celowość działania organów państwa jest ponad praworządnością, czy odwrotnie. Obecnie akcentuje się ścisły związek tych obu zasad. Celowość prawa jest wysoko stawiana zarówno w procesie stanowienia jak i stosowania prawa⁴⁸. Prawo jest traktowane przede wszystkim jako instrument tworzenia socjalizmu, czyli określonego typu ustroju społeczno-politycznego.

⁴⁷ De Laubadère, jw., s. 239—243; E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 43 nn.; David, *Prawo francuskie, Podstawowe dane*, Warszawa 1965, s. 167—180.

⁴⁸ G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1970, s. 336 nn.; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, z. 94 nn.; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny PRL*, Rzeszów 1979, s. 60—61.

Różnica między praworządnością w państwach demokratycznych i socjalistycznych dotyczy nade wszystko jej zakresu. Podczas gdy w państwie demokratycznym uważa się, iż praworządność oznacza postulat działania organów państwa — zwłaszcza organów administracyjnych — w oparciu o obowiązujące normy prawne, to w państwie socjalistycznym praworządność pojmowana jest szerzej. Powszechnie podkreśla się, iż praworządność socjalistyczna obejmuje nie tylko organy państwowe w stosunkach do obywateli, ale wzajemne stosunki między organami państwowymi i organizacjami społecznymi, jak również wzajemne stosunki między obywatelami. Postulat związania organów państwa przez system prawa socjalistycznego oznacza, iż w systemie prawa określone są przepisy określające kompetencje i procedurę, czyli sposób postępowania tych organów między sobą i w ich stosunkach z obywatelami. Naruszenie prawa przez organ administracyjny lub przez innego adresata normy stwarza podstawę ścigania sprawcy naruszenia prawa na drodze przewidzianej prawem. W systemie prawa socjalistycznego charakterystyczna jest daleko idąca rozbudowa organów przeznaczonych do kontroli legalności decyzji organów państwowych i zachowań obywateli. Zwłaszcza wysoko stawiana jest kontrola sprawowana przez organy prokuratorskie i hierarchicznie wyższe organy administracyjne, jak również przez inne wyspecjalizowane jednostki kontrolne, np. w Polsce przez organy Najwyższej Izby Kontroli. W państwach socjalistycznych mniejszą wagę aniżeli w państwach demokratycznych przywiązuje się do sądowej kontroli nad działalnością administracyjną⁴⁹. Tylko w niektórych państwach, m.in. w Polsce, wprowadzone zostało sądownictwo administracyjne, jakkolwiek tylko na najwyższym szczeblu i w stosunkowo ograniczonym zakresie.

3. ZASADA LEGALNOŚCI, A DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA W KOŚCIELE

Zagadnienie legalności czyli praworządności w Kościele należy do zagadnień stosunkowo nowych. W literaturze kanonistycznej zwrócono na nie uwagę po Soborze Watykańskim II w związku z dążeniem do lepszego zabezpieczenia przez pozytywne prawo kanoniczne ochrony podstawowych praw chrześcijan, jak też dobra wspólnego Kościoła. J. Her-

⁴⁹ M. Wyrzykowski, Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych w europejskich państwach socjalistycznych, w: Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, Wrocław 1978, s. 63—75; J. Służewski, Postępowanie administracyjne, Warszawa 1982, szczególnie s. 162—228.

ranz, jeden z pracowników sekretariatu Papieskiej Komisji dla Rrewizji KPK, wykazuje, że zasada legalności nie tylko nie jest obca Kościołowi, ale jej zastosowanie w prawie kanonicznym jest w najwyższej mierze pożyteczne i godne pożądania⁵⁰. Nie znaczy to, iż w przeszłości zasada ta nie była w Kościele stosowana, ale że nie poświęcano jej głębszej refleksji. Na zasadę tę należy spojrzeć jako na jedną z metod sprawowania władzy, a zarazem jako jeden z przejawów nowej świadomości prawnej w Kościele. Zastosowanie zasady legalności w Kościele nie należy wszakże pojmować jako automatyczne przenoszenie do Kościoła pewnych metod wypracowanych w społeczności państwowej określonego typu. Kościół bowiem jest zarazem społecznością i wspólnotą duchową, której podstawowych zadań i struktur nie można zmieniać, gdyż zostały określone przez Boskiego Założyciela. Z drugiej jednak strony, należy pamiętać, iż Kościół jest wcielony w świat i w wykonywaniu swoich zadań duchowych korzystał i korzysta w pewnej mierze z doświadczeń i osiągnięć techniczno-prawnych, które mogą mieć zastosowanie w każdej ludzkiej społeczności.

Przede wszystkim nie można dążyć do zastosowania w Kościele zasady praworządności tylko w znaczeniu formalnym. Byłby to nawrót do tzw. jurydyzmu, czyli legalizmu z okresu przedsoborowego. Można natomiast mówić o zastosowaniu w Kościele legalności pojmowanej w sensie materialnym. Nie można więc postulować czysto mechanicznego przestrzegania prawa w Kościele, ale należy jednocześnie dążyć do tego, aby to prawo służyło osiągnięciu określonych wartości duchowych, jakimi są łaska, sakramenty święte, wiara, a przede wszystkim miłość⁵¹. Prawo ma służyć budowaniu jedności i rozwojowi wspólnoty duchowej przez wszystkich jej członków, a szczególnie przez tych, którzy mają udział w kapłaństwie hierarchicznym. Należy najpierw rozróżnić między sa-

⁵⁰ Por. J. Herranz, *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, w: *Avta conventus internationalis canonistarum, Roma diebus 20—25 mai 1968 celebrati*, Typis Polyglottis Vaticanis 1970, s. 221—238, szczególnie s. 228: „(...) Haec omnia nobis ostendunt principium legalitatis — intellectum ut technicum progressum iuridicum, coherens cum doctrina Magisterii et cum „signia temporis” — non solum applicari posse Iuri Canonico, sed eius applicationem esse summo opere utilem ac desiderabilem”; F. Przytuła, *Zasada praworządności a działalność administracyjna w społeczności państwowej i kościelnej*, Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1980, mps.

⁵¹ Jan Paweł II, Konst. Ap. promulgująca nowy Kodeks Prawa Kanonicznego zaczynająca się od słów „*Sacrae disciplinae leges*”, podkreśla instrumentalny charakter nowego kodeksu w życiu Kościoła: „(...) Quae cum sint, satis apparet finem Codicis minime illum esse, ut in vita Ecclesiae vel christifidelium fides, gratia, charismata ac praesertim caritas substituantur. Ex contrario, Codex eo potius spectat, ut talem gigant ordinem in ecclesiali societate, qui precipuas tribuens partes amori, gratiae atque charismatibus, eodem tempore faciliorem reddat ordinatam eorum progressionem in vita sive ecclesialis societatis, sive etiam singulorum hominum, qui ad illam pertinent”.

mym prawem (*ius*) i jego użyciem w Kościele, aby z kolei wyróżnić następujące wymogi praworządności w odniesieniu do funkcjonowania administracji kościelnej:

- wymóg przestrzegania norm prawa kanonicznego,
- wymóg zachowania przez podmioty władzy administracyjnej swoich kompetencji w stanowieniu aktów administracyjnych,
- wymóg zachowania norm dotyczących sposobu stanowienia aktów administracyjnych, czyli norm proceduralnych.
- wymóg zabezpieczenia odpowiednich środków kontroli prawnej nad działalnością administracyjną w Kościele, a w szczególności zagwarantowania możliwości użycia przez jednostki administrowane środków odwoławczych, czyli rekursów, przeciwko nielegalnym aktom administracyjnym oraz bezstronnego rozstrzygnięcia przez odpowiednie organy władzy.

¹⁰ Organy władzy kościelnej w pełnieniu swoich zadań administracyjnych są zobowiązane do podejmowania decyzji, w szczególności do stanowienia aktów administracyjnych, zgodnie z normami prawa kanonicznego. Przez prawo kanoniczne zaś należy tu rozumieć zespół norm odpowiednio uporządkowanych, zarówno pochodzenia Bożego jak i ludzkiego⁵². Biorąc pod uwagę pochodzenie i moc wiążącą tych norm, należy wśród nich wyróżnić następujące rodzaje:

- prawo Boże pozytywne i naturalne. Normy tego prawa zawsze zachowują swoją nadrzędność w stosunku do wszystkich innych norm;
- normy prawa kanonicznego ustanowione przez kompetentne organy kościelnej władzy prawodawczej, mające charakter prawa powszechnego lub partykularnego. Obecnie podstawowym zbiorem norm prawa kanonicznego pochodzenia kościelnego o charakterze powszechnym, jest Kodeks Prawa Kanonicznego, promulgowany 25 stycznia 1983 r. a obowiązujący w Kościele Łacińskim od I niedzieli Adwentu 1983 r. Inne normy prawa kanonicznego pochodzenia kościelnego o zasięgu powszechnym lub partykularnym mają moc obowiązującą w Kościele Łacińskim o ile spełniają wymogi określone w kan. 6 oraz innych kanonach, w których prawodawca odsyła do oddzielnych postanowień prawa powszechnego lub partykularnego;
- normy specjalne, zawarte w statutach kościelnych osób prawnych, zaaprobowane przez władzę kościelną, np. statut Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego;

⁵² Norma prawa kanonicznego przejawia się w różnych formach. Refleksji na temat tej normy poświęcony był międzynarodowy kongres prawa kanonicznego w Pampelunie w dniach 10—15 października 1976 roku. Por. La norma en el derecho canonico. Actas del III oCngreso Internacional de derecho canonico, Pamplona 1979, vol. I—III.

— zwyczaje o zasięgu uniwersalnym lub lokalnym, spełniające warunki określone w kan. 5 nowego KPK.

Konkordaty i inne umowy zawarte przez kompetentną władzę kościelną z władzami państwowymi, o ile spełniają wymóg określony w kan. 3;

— normy prawa świeckiego, obowiązujące w określonym państwie, w którym Kościół rozwija swoją działalność, mają moc wiążącą organy kościelnej władzy administracyjnej, o ile w myśl kan. 22 nowego KPK normy prawne Kościoła w określonej materii do nich odsyłają lub zostały uznane przez kompetentną władzę kościelną, jako obowiązujące w obrocie prawnym Kościoła danej prowincji lub kraju;

— akty administracyjne generalne, jak instrukcje, regulaminy, o ile zostały ustanowione przez kompetentne organy władzy kościelnej i należyce promulgowane w myśl kan. 8 i 31, np. Ogólny Regulamin Kurii Rzymskiej;

— normy uzupełniające, które w myśl kan. 19 mają być stosowane w tych wypadkach, w których istnieje luka, czyli brak odpowiedniego przepisu prawa kanonicznego powszechnego lub partykularnego lub zwyczaju. Są to: ogólne zasady prawa stosowane z zachowaniem wymogów słuszności kanonicznej, orzecznictwo i praktyka Kurii Rzymskiej, powszechne i stałe opinie uczonych w prawie.

Tego rodzaju norm uzupełniających nie należy stosować przy rozstrzyganiu spraw karnych.

Nieprzestrzeganie tych norm prawnych przez organy kościelnej władzy powoduje nielegalność działania, a w szczególności nielegalność aktu administracyjnego.

2^o Organy władzy w Kościele wyposażone są w kompetencje do pełnienia zadań administracyjnych. Organy te czerpią swoje uprawnienia z udziału w kapłaństwie hierarchicznym oraz misji kanonicznej, udzielonej przez organ kompetentnej władzy kościelnej. Mogą więc one stanowić akty administracyjne w granicach swoich kompetencji, które są określone w akcie normatywnym lub w akcie nominacji. Organy te są hierarchicznie uporządkowane.

Podstawowe i najwyższe organy władzy w Kościele, którymi są Papież i Kolegium Biskupów, posiadają pełnię władzy przysługującej im z prawa Bożego⁵³. Funkcje nauczania, uświęcania i rządzenia, są związane normami prawa Bożego oraz prawa pozytywnego ustanowionego przez nich samych. W zakres tej władzy wchodzi również możliwość stanowienia aktów administracyjnych. W wykonywaniu zadań administracyjnych Papież zazwyczaj posługuje się organami pomocniczymi, jakimi są dykasteria Kurii Rzymskiej, których zakres kompetencji określony jest

⁵³ Kan. 330—341

przez prawo stanowione. Aktualnie zakres tych kompetencji określa Konstytucja apostolska *Regimini Ecclesiae Universae* (1967)⁵⁴. Rozkład tych kompetencji, jakie są powierzane poszczególnym dykasteriom, często podlega rewizji odpowiednio do potrzeb Kościoła.

Na terenie Kościoła partykularnego biskup diecezjalny jest organem podstawowym, wyposażonym w pełnię władzy⁵⁵, w której zakres wchodzi również kompetencje administracyjne. Wykonywanie jej jest kierowane przez najwyższą władzę kościelną. Zakres władzy biskupa jest regulowany przez Papieża. Biskup diecezjalny w wykonywaniu swej władzy posługuje się zespołem organów pomocniczych, którym jest Kuria Biskupia⁵⁶. Spośród tych organów kompetencje administracyjne mają: wikariusz generalny i wikariusz biskupi. Zgodnie z postanowieniem kan. 479 wikariusz generalny, na mocy swego urzędu, posiada w całej diecezji władzę wykonawczą, a w szczególności władzę stanowienia wszystkich aktów administracyjnych z wyjątkiem tych, które biskup sobie zarezerwował lub tych, do stanowienia których samo prawo wymaga specjalnego mandatu biskupa. Władza wykonawcza wikariusza biskupiego może być ograniczona do określonej części terytorium diecezji lub określonej kategorii spraw, wiernych określonego obrządku lub tylko określonej grupy ludzi, np. emigrantów. Nie może on korzystać z tej władzy w tych sprawach, które biskup wyłączył lub zarezerwował wikariuszowi generalnemu, jak również w tych sprawach, do których na mocy samego prawa wymagany jest specjalny mandat biskupa diecezjalnego (kan. 479).

Istnieją w Kościele również inne organy władzy o charakterze indywidualnym lub kolegialnym, które na mocy prawa lub specjalnego mandatu otrzymują kompetencje administracyjne na szczeblu Kościoła powszechnego, jak i poszczególnych Kościołów partykularnych. Kompetencje te mogą być dane na sposób stały lub czasowo; zazwyczaj dotyczą określonej kategorii spraw, jak udzielanie dyspens, zarząd majątkiem kościelnym itp.

3^o Zasada legalności zakłada wymóg zachowania odpowiedniego sposobu postępowania przez organy władzy w wykonywaniu swoich kompetencji w podejmowaniu aktów administracyjnych. Pod adresem prawodawcy stawia się wymóg określenia odpowiednich norm procedury administracyjnej, do których mają się stosować w swej praktyce organy władzy administracyjnej. Zazwyczaj wyróżnia się: normy procedury administracyjnej ogólnej, które mają moc wiążącą w stanowieniu wszelkich aktów administracyjnych i normy procedury szczególnej, które obowiązują w stanowieniu aktów administracyjnych określonej bliżej kategorii,

⁵⁴ AAS 59(1967) kan. 360.

⁵⁵ Kan. 375—411.

⁵⁶ Kan. 469.

np. normy proceduralne, które należy zachować przy przenoszeniu proboszczów. W KPK z 1917 r. nie było norm procedury administracyjnej ogólnej. Były natomiast tylko różne odmiany procedury szczególnej (kan. 2147—2161)⁵⁷. W pracach nad reformą KPK dostrzeżono potrzebę ustanowienia norm kościelnej procedury administracyjnej ogólnej oraz zrewidowania norm procedury szczególnej. Papieska Komisja dla Rewizji KPK w schemacie *De procedura administrativa*, opracowanym i przesłanym do zaopiniowania dykasteriom Kurii Rzymskiej i Konferencjom Biskupów w 1972 roku, zamieściła projekt norm procedury administracyjnej ogólnej oraz dwóch procedur szczególnych, a mianowicie w sprawach przenoszenia proboszczów i usuwania proboszczów. We wnioskach nadesłanych do Komisji kodyfikacyjnej pojawiły się duże rozbieżności na temat tych propozycji⁵⁸. W nowym KPK normy dotyczące procedury administracyjnej zostały zamieszczone w księdze I *Normy ogólne* w tytule IV *O aktach administracyjnych konkretnych*⁵⁹ oraz w księdze VII *Prawo procesowe*, jako sekcja II części V zatytułowana *Sposób postępowania przy usuwaniu i przy przenoszeniu proboszczów*⁶⁰. Należy zauważyć, iż w tytule *O aktach administracyjnych konkretnych* zostały promulgowane niektóre zasady procedury administracyjnej ogólnej. Obok norm procedury administracyjnej szczególnej, które znajdują się w księdze prawa procesowego, istnieją w nowym kodeksie również normy procedury administracyjnej dotyczące poszczególnych kategorii aktów administracyjnych, jak:

- postępowanie przy ekskardynacji i inkardynacji duchownych i zakonników (kan. 265—272);
- postępowanie w sprawach dotyczących separacji zakonnika od instytutu życia konsekrowanego (kan. 684—704);
- normy dotyczące administrowania dóbr doczesnych Kościoła (kan. 1273—1299).

⁵⁷ Organy władzy kościelnej są wyposażone w kompetencje administracyjne; szerzej zostały omówione w rozdziale II.

⁵⁸ Por. W. Krzemieniecki, *Procedura administracyjna w Kodeksie Prawa Kanonicznego*, Kraków 1925; T. Pawluk, *Kanoniczne procesy szczególne*, Warszawa 1971, s. 140—155.

⁵⁹ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, „Schema canonum de procedura administrativa, Typis Polyglottis Vaticanis 1972, Komentarze na temat tego projektu opublikowali: E. Bernardini, *Commento allo schema „de procedura administrativa”*, *Apol* 45(1972) 126—136; Ch. Lefebvre, *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema „de procedura administrativa”* *EIC* 29(1973) 179—197; P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus quae factae sunt ad schema canonum ab Episcopalis Conferentiis et a Sancta Sedis Dicasteriis*, *Com.* 5(1973) 235—243; J. Krukowski, *Komentarz do projektu ogólnej procedury administracyjnej*, *PrK* 22(1979) nr 3—4, s. 199—232.

⁵⁹ Kan. 35—45.

⁶⁰ Kan. 1740—1752.

4^o Zasada praworządności w Kościele obejmuje wymóg zagwarantowania jednostce ludzkiej należytej ochrony prawnej, przejawiającej się w dwu płaszczyznach, a mianowicie:

1) proklamacja w prawie pozytywnym podstawowych praw chrześcijan. Postulat ten został wysunięty w okresie prac nad zredagowaniem schematu *Podstawowej Ustawy Kościoła (Lex Ecclesiae Fundamentalis)*⁶¹. Spełnienia tego postulatu dokonał prawodawca w nowym KPK w księdze II *O ludzie Bożym* nowego KPK proklamując po raz pierwszy w dziejach Kościoła katalog *podstawowych obowiązków i uprawnień wszystkich chrześcijan* (kan. 208—223).

2) ustanowienia odpowiednich środków odwoławczych, za pomocą których każdy chrześcijanin może się zwrócić do organów władzy kościelnej w wypadku, w którym uważa, iż należne mu prawa w Kościele zostały naruszone przez innych chrześcijan lub przez organy władzy kościelnej. Wymóg ten w odniesieniu do działalności administracyjnej konkretyzuje się w zagwarantowaniu odpowiednich środków ochrony prawnej, czyli takich środków odwoławczych, które by zapewniały jednostce administrowanej, iż w wypadku naruszenia jej praw podmiotowych przez akt administracyjny, będzie mogła zwrócić się o pomoc do odpowiednich organów władzy kościelnej, oraz że jej spór zostanie rozpatrzony i rozstrzygnięty w stopniu maksymalnie obiektywnym. W świadomości prawnej Kościoła zawsze istniała wrażliwość na ochronę praw podmiotowych, co znajdowało wyraz w prawie pozytywnym gwarantującym jednostkom administrowanym możliwość wniesienia rekursów do organów władzy administracyjnej lub sądowej. W rozwoju tych środków ochrony prawnej nastąpiła daleko idąca ewolucja. Najogólniej należy stwierdzić, iż w nowym KPK prawodawca gwarantuje możliwość zastosowania dwojakiej kategorii środków prawnych przeciwko wadliwym aktom administracyjnym, a mianowicie:

1) Najpierw w celu zapobieżenia powstania sporu, należy wnieść prośbę do autora aktu o poprawienie go; gdyby prośba okazała się nieskuteczna, obie strony mają dążyć do pogodzenia się przed komisją pojednawczą lub sądem polubownym;

2) Dopiero w dalszej kolejności — gdyby zastosowanie środków zmierzających do polubownego pogodzenia się stron okazało się nieskuteczne — jednostka administrowana uważająca, że jej prawa podmiotowe zostały naruszone, może wnieść rekurs hierarchiczny, a po wyczerpaniu drogi rekursu hierarchicznego może wnieść rekurs do trybunału drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej.

⁶¹ Por. J. Krukowski, *Prawna ochrona uprawnień osoby ludzkiej w Kościele*, w: *Kościół i prawo*, t. II, Lublin 1982, s. 223—233.

II ZASADA DYSKREKcjONALNOŚCI, A DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA

1. WYJAŚNIENIE POJEĆ

W nauce prawa przez dyskrecjonalność rozumie się pewną swobodę w ocenie, uznaniu, decyzji, jaką prawo pozostawia organom władzy. Stąd też ten sposób działania organu władzy zwie się zasadą swobodnego uznania. Nie należy tego rozumieć jednak dosłownie, gdyż prawo określa granice tej swobody⁶². W nauce prawa administracyjnego powszechnie podkreśla się, iż pewien zakres dyskrecjonalności z natury rzeczy należy się organom administracyjnym. Ten zakres dyskrecjonalności, jaki prawo pozostawia organom administracyjnym zwie się swobodnym uznaniem administracyjnym. Prawo nie może regulować działalności organów administracyjnych do tego stopnia, aby polegała ona na samym tylko stosowaniu ogólnych norm do konkretnych sytuacji, ale ma pozostawiać im pewien zakres wolności do podejmowania decyzji w konkretnych często trudnych do przewidzenia okolicznościach. Decyzji administracyjnych nie można z góry przewidzieć z całą dokładnością, ale można je podjąć dopiero w bezpośrednim kontakcie z rzeczywistością, czyli po należyтым rozpoznaniu okoliczności, w jakich określone dobro wspólne ma być osiągnięte. Ten zakres swobody zapewnia organom administracyjnym odpowiedni stopień samodzielności i inicjatywy.

Organy te w podejmowaniu swych decyzji kierują się więc nie tylko wymogami, jakie stawiają im reguły prawa, ale również własnym rozumieniem tego, co należy uczynić dla dobra publicznego, stosowanie do wymogów, jakie stawiają zasady moralności, polityki społecznej, gospodarności itp. Automatyzm w działalności administracyjnej jest niebezpieczny, gdyż niszczyłby wszelką inicjatywę i elastyczność, jaka winna cechować administrację.

W prawie administracyjnym świeckim zakres dyskrecjonalności, jaki prawodawca pozostawia organom administracyjnym, jest zróżnicowany. W znacznej mierze jest to uzależnione od ustroju politycznego państwa. I tak, w państwach demokratycznych na Zachodzie organy administracyjne mają węższy zakres dyskrecjonalności aniżeli w państwach socjalistycznych. To zawężenie dyskrecjonalności administracji w państwach demokratycznych jest efektem tradycji liberalnych, zmierzających do poszanowania i ochrony praw jednostki ludzkiej. Szerszy zakres dyskrecjo-

⁶² Dyskrecjonalna władza, w: Mała Encyklopedia prawa, pod red. Z. Rybickiego, Warszawa 1980, s. 117; Laubadere, jw., s. 260—267.

nalności administracji w państwach socjalistycznych natomiast ma ułatwić osiągnięcie określonych celów społeczno-politycznych przez aparat państwowy⁶³.

W prawie administracyjnym francuskim władzę dyskrejonalną określa się przez przeciwstawienie do władzy związanej (*pouvoir lié*). Władza jest więc dyskrejonalna wtedy, gdy prawo pozostawia organowi administracji swobodę wyboru: czy decyzję podjąć oraz jaką decyzję podjąć. Inaczej mówiąc, decyzja administracji nie jest dyktowana z góry przez prawo, ale pozostawiona jest uznaniu administracji np. decyzja administracji co do wydalenia obcokrajowca poza granice Francji jest pozostawiona uznaniu administracji na podstawie zachowania się konkretnego obcokrajowca. Natomiast organ władzy jest związany (*lié*), lub ściślej mówiąc ma kompetencje ograniczone, gdy w każdym wypadku zaistnienia określonych przez prawo okoliczności jest zobowiązany do podjęcia decyzji wyznaczonej z góry przez regułę prawną, np. organ administracyjny ma obowiązek wydać zezwolenie na uprawianie polowania każdemu ubiegającemu się o nie, jeżeli spełnia warunki określone przez prawo⁶⁴. Inaczej mówiąc władza jest dyskrejonalna, gdy prawo mówi administratorowi: możesz podjąć decyzję w określonej sytuacji i sam masz ocenić, jaką decyzję podjąć, czyli że organ administracyjny może dokonać wyboru takiej decyzji spośród wielu możliwych, która jest obiektywnie najlepsza i najodpowiedniejsza dla osiągnięcia określonego celu społecznego. Natomiast władza jest związana przez prawo, gdy prawo mówi administratorowi: możesz podjąć taką a nie inną decyzję, jeżeli zaistnieją określone okoliczności. Wtedy zarówno przedmiot jak i motyw decyzji jest wyznaczony przez regułę obowiązującego prawa, administrator zaś ma stwierdzić, czy zaistniały warunki postulowane przez normę prawną.⁶⁵ Powyższe rozróżnienie ma kapitalne znaczenie nie tylko w samym funkcjonowaniu administracji, ale również w dziedzinie poddania działalności administracyjnej pod kontrolę sądową. W zasadzie sfera działalności administracyjnej, która jest objęta dyskrejonalnością, podlega kontroli sprawowanej przez organy administracyjne. Natomiast sfera regulowana zasadą legalności podlega również kontroli sądowej.

⁶³ Laubadere, jw., s. 263; P. Stoinov, *Etat socialiste*, Sofia 1960.

⁶⁴ Laubadere, jw., s. 261.

⁶⁵ Tamże, s. 263—264.

2. DYSKREJCJONALNOŚĆ ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Dyskrecjonalność władzy kościelnej w podejmowaniu decyzji administracyjnych jest specyficzna. Zakres tej dyskrecjonalności wyznaczają dwa elementy: celu i wiodących do niego środków.

1^o cel ogólny, jakim jest podporządkowana wszelka działalność Kościoła, w szczególności działalność administracyjna, jest wyznaczony przez Boskiego Założyciela. Jest nim dobro nadprzyrodzone człowieka — *salus animarum*. Inaczej mówiąc, organy władzy kościelnej w pełnieniu swoich zadań administracyjnych, mają kierować się celem duszpasterskim. Zakres dyskrecjonalności administracyjnej nie obejmuje zatem możliwości wyboru zasadniczego celu, do którego jest skierowana każda działalność Kościoła;

2^o dyskrecjonalność władzy kościelnej dotyczy wyboru środków wiodących do tego zasadniczego celu Kościoła, jakim jest dobro dusz, stosownie do wymogów, jakie stawiają konkretne okoliczności, a tym samym, dobro Kościoła podlega pewnej konkretyzacji. Zakres tej wolności wyboru nie jest absolutny, ale jest regulowany przez normy obowiązującego prawa kanonicznego.

Istotny element dyskrecjonalności organów władzy kościelnej w podejmowaniu decyzji administracyjnych leży zatem w możliwości wyboru środków wiodących do osiągnięcia tego celu podstawowego, jakim jest dobro dusz. Akt wyboru ma zmierzać do podjęcia takiej decyzji, która jest najlepsza z możliwych, zgodnie z zasadami roztropności duszpasterskiej.

Po tak ogólnym wyjaśnieniu, na czym polega istota dyskrecjonalności przysługującej podmiotom kościelnej władzy administracyjnej nasuwa się pytanie: w których momentach procesu powstawania aktu administracyjnego usytuowana jest ta dyskrecjonalność. W świeckim prawie administracyjnym wskazuje się je przez eliminację, to jest przez wskazanie tych momentów, w których dyskrecjonalność jest wyłączona. I tak wskazuje się, iż dwa są momenty, w których dyskrecjonalność jest wyłączona, a mianowicie: kompetencja organu władzy, będącego autorem aktu, i forma aktu. Należy stwierdzić, iż w tych momentach wyłączona jest również dyskrecjonalność przez prawo kanoniczne.

Gdy idzie o kompetencję autora aktu administracyjnego, to prawo kanoniczne wyklucza dyskrecjonalność wyraźnie domagając się, aby organy kościelnej władzy administracyjnej wydawały akty administracyjne w granicach swoich kompetencji⁶⁶. Gdy idzie o formę aktu administra-

⁶⁶ Kan. 35 KPK.

cyjnego, to prawodawca kodeksowy stawia wymóg, aby akty administracyjne mające skuteczność na forum zewnętrznym były wydane z zachowaniem odpowiedniej formy. Przede wszystkim prawodawca kodeksowy stawia wymóg, aby akt mający ważność na forum zewnętrznym był wydany na piśmie⁶⁷. Nadto spod dyskrecjonalności wyłączone są elementy procedury administracyjnej, jeżeli zostały określone przez prawo stanowione. W nowym KPK prawodawca stawia w kan. 50 generalną zasadę, aby przełożony kościelny przed wydaniem tego rodzaju aktu administracyjnego, jakim jest konkretny dekret, przeprowadził postępowanie informacyjne, tzn. zebrał odpowiednie wiadomości i dowody, a także, o ile to możliwe, wysłuchał zdania tych, których prawa mogą być naruszone⁶⁸.

Nasuują się pytania: jak szeroki zakres swobody pozostawia prawo kanoniczne organom władzy kościelnej; czy zakres ten jest tak szeroki, iż przechodzi w arbitralność? Próbę sformułowania odpowiedzi na te pytania w oparciu o materiał przepisów KPK z 1917 roku oraz materiał orzeczeń Roty Rzymskiej w sprawach administracyjnych podjął G. Delgado. Na podstawie przeprowadzonych analiz doszedł on do wniosku, iż zakres swobody administracyjnej, jaką stare prawo kodeksowe pozostawiało przełożonym kościelnym był tak szeroki, iż przechodził, co do intensywności, wprost w arbitralność⁶⁹. Papieska Komisja dla Rewizji KPK w swoich podstawowych zasadach przedłożonych na I Synodzie Biskupów podjęła postulat, aby w nowym kodeksie zagwarantować wiernym ochronę podstawowych praw podmiotowych oraz tak określić zakres funkcjonowania władzy, żeby *nie mogło zdarzyć się arbitralne użycie władzy* w Kościele⁷⁰. Należy zauważyć, iż w nowym KPK nastąpiło większe związanie władzy kościelnej, gdy idzie o zakres dyskrecjonalności administracyjnej. Prawodawca kodeksowy określając zakres kompetencji organów

⁶⁷ Kan. 37: „Actus administrativus, qui forum externum respicit, scripto est consignandus”.

⁶⁸ W niektórych przepisach prawodawca kodeksowy wyraźnie nakazuje organom władzy kościelnej zasięgnięcie opinii określonej kategorii osób, a niekiedy pozostawia to ich roztropnemu uznaniu, np. w kan. 554 § 1 prawodawca pozostawia rozropnemu uznaniu biskupa, aby przed nominacją dziekana zasięgnął opinii kapłanów, którzy w danym dekanacie spełniają funkcje duszpasterskie.

⁶⁹ G. Delgado. Desconcentración organica y potestad vicaria. Pamplona 1971. s. 204—209, szczególnie s. 207: „En el ordenamiento canonico, como hemos podido comprobar en el analisis de los actos administrativos, susceptibles de ser realizados por los oficios vicarios, dicha atribucion generica es muy frecuente, abriendo la puerta a posibles abusos o arbitrariedades. Pensamos en la multitud de cuestiones que el legislativo deja en manos del prudente arbitrio del Ordinario”.

⁷⁰ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, „Principia quae Codici Iuris Canonici recognitionem dirigat a Pontificia Commissione proposita et primi generalis coetus” „Synodi Episcoporum” examini subiecta, Typis Polyglottis Vaticanis 1967, n. 6—7.

władzy kościelnej w dziedzinie stanowienia aktów administracyjnych często wskazuje wymóg, aby wydanie aktu administracyjnego było poddyktowane zaistnieniem odpowiedniej przyczyny, nazywając ją *śluszną i rozumną przyczyną*⁷¹, *poważną przyczyną*⁷² itp. W celu zaistnienia odpowiedniej przyczyny zaś poleca kompetentnym organom władzy nabyć pewności przez zasięgnięcie opinii zainteresowanych osób, np. w kan. 524 prawodawca poleca, aby biskup diecezjalny przed dokonaniem aktu nominacji proboszcza na wakującą parafię, nabrał pewności co do zdolności kandydata przez zasięgnięcie opinii dziekana, a także informacji ze strony innych kapłanów i chrześcijan świeckich. Tego rodzaju wymogi co do zasięgnięcia informacji dotyczą fazy przygotowawczej aktu administracyjnego, nie wkraczają wprost w fazę decyzyjną, w której zachodzi istotny moment dyskrecjonalności. Ocena zebranych informacji i wybór decyzji pozostawione są roztropności kompetentnego organu władzy⁷³.

LES PRINCIPES FONDAMENTALS DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION ECCLÉSIASTIQUE

Résumé

Dans l'administration ecclésiastique, qui est une partie de la structure de l'Eglise, se trouvent des éléments d'origine Divine et d'origine humaine. Dans le procès d'épanouissement de cette administration trouvent une application des principes, qui fonctionnent concernant l'administration dans des sociétés d'Etat, quoique ils ne sont pas acceptés dans l'Eglise dans le même sens que dans des sociétés naturelles. Cela est démontré par l'énonciation de Jean Paul II dans son encyclique REDEMPTOR HOMINIS: „l'Eglise, comme une communauté humaine, peut être aussi examinée et déterminée dans les mêmes catégories, desquelles se servent les sciences concernant toute société humaine. Mais ces catégories ne sont pas suffisantes”. (n.21). Ce sont ces principes du problème qui sont examinés dans le présent article: dans quelle mesure les principes concernant l'organisation et fonctionnement de l'administration, avec lesquels se sert la science de droit administratif moderne, trouvent une application dans l'Eglise et surtout dans le nouveau Code de Droit Canon. Ces problèmes sont présentés dans l'ordre suivant:

I. Les principes de l'organisation de l'administration, et notamment:

— principe de l'unité et de la division du pouvoir,

⁷¹ Kan. 90.

⁷² Kan. 152.

⁷³ K. Mörsdorf, *De actibus administrativis in Ecclesia*, jw., s. 16: „Arbitrium prudens ad campos cognitionis tum volitionis extenditur”.

- principe de la concentration et de la déconcentration,
 - principe de la centralisation et de la décentralisation,
 - principe de la coordination.
- II. Les principes du fonctionnement de l'administration, et notamment:
- principe de la légalité,
 - principe de la discrétion.