

Józef Krukowski

TEORETYCZNE I TEOLOGICZNE PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W KOŚCIELE

I. Wprowadzenie do problematyki

Na wstępie zostanie zwrócona uwagę na zjawisko administracji w Kościele i potrzebę uprawiania nauki kościelnego prawa administracyjnego.

Kościół katolicki, który jest wspólnotą duchową chrześcijan i widzialną społecznością – odrębną od społeczności państwowych – posiada własne organy władzy wyposażone w kompetencje i środki realizacji Jego misji w świecie; oraz własny system prawa, jakim jest „prawo kanoniczne”. Nasuwa się pytanie, czy w tym systemie jest miejsce dla prawa administracyjnego? Odpowiedź jest skomplikowana. Z jednej strony należy bowiem stwierdzić, że Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. (podstawowy zbiór prawa aktualnie obowiązującego w Kościele łacińskim) nie ma księgi, w której normy „prawo administracyjnego” byłyby zamieszczone w jednej księdze jak normy prawa karnego (księga VI „sankcje w Kościele”). Lecz z drugiej strony należy zauważyć, że normy należące do prawa administracyjnego – raczej z racji pastoralnych aniżeli jurydycznych – zamieszczone są w kilku księgach tegoż Kodeksu (zwłaszcza w księdze I, II i V) bądź w innych aktach normatywnych. Dlatego nauka prawa kanonicznego konstruuje kompleksowe ich ujęcie, na oznaczenie którego posługuje się nazwą „kościelne prawo administracyjne”, bądź „kanoniczne prawo administracyjne”¹. Zainteresowanie tą dyscypliną wzrosło po

¹ W posoborowej literaturze prawa kanonicznego problematyki kościelnego prawa administracyjnego dotyczy wiele publikacji, w szczególności: J. Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985; tenże, *Introduzione alla disciplina del diritto ammini-*

Soborze Watykańskim II w związku z debatą nad rewizją Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1917 r. i kontynuowane jest po promulgacji nowego Kodeksu.

Z metodologicznego punktu widzenia należy zauważyć, że proces konstruowania kościelnego prawa administracyjnego jest złożony. Z jednej strony trzeba dokonać recepcji pewnych pojęć i zasad z nauki prawa administracyjnego współczesnych państw, ponieważ stanowią znaczące osiągnięcia współczesnej kultury prawnej. Z drugiej zaś strony należy uwzględnić zasady teologiczne określające oryginalną strukturę Kościoła i jego misję w świecie. Tych pojęć i zasad, które wypracowane zostały w odniesieniu do sytemu prawa współczesnych państw, nie można więc automatycznie przenosić na teren prawa kanonicznego.

II. Pojęcie administracji i prawa administracyjnego

Wyodrębnienie administracji, jako integralnego elementu struktur społecznych, prawa administracyjnego, jak również nauki prawa administracyjnego, jest jednym z osiągnięć współczesnej kultury prawnej. Dlatego nie należy się dziwić, że znalazło swój wyraz w zainicjowanym przez papieża Jana XXIII „*aggiornamento*” Kościoła i prawa kanonicznego.

1. Pojęcie administracji

Nazwa „administracja” pochodzi od łacińskiego wyrazu „*administratio* – zarządzanie, kierowanie”. Pojęcie administracji jest określane w dwóch aspektach: podmiotowym i przedmiotowym.

strativo ecclesiastico, „*Apollinaris*” 41(1988), s.155-173; E. Labandeira, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994; F. D'Ostiglio, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Vaticano 1995; I. Zaunazzi, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, „*Ius Ecclesiae*” 8 (1996) 37-69; J. I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997; P. V. Pinto, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa mistero e istituzione*, Bologna 2006; J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma 2007; G. Leszczyński, *Kościelna procedura administracyjna w Kodeksie Prawa Kanonicznego Jana Pawła II*, Warszawa 2008.

1.1. Administracja w aspekcie podmiotowym

„Administracja” w aspekcie podmiotowym jest to zespół organów władzy, które wykonują działalność administracyjną, czyli działalność inicjującą i wykonawczą w imieniu państwa. W tym aspekcie zwraca się uwagę na właściwości organów państwowych prowadzących działalność administracyjną, ich rodzaje i istniejące między nimi relacje. Powstaje pytanie, na jakiej podstawie należy kwalifikować określone organy władzy, jako organy administracyjne? Niektórzy autorzy w odpowiedzi poprzestają na analizie obowiązujących przepisów prawnych. Jednak taka metoda nie jest niezawodna. Język, jakim posługują się ustawodawcy, i założenia teoretyczne, na których się opierają, nie zawsze są bowiem jasne i konsekwentne. Przeważa wyjaśnianie tych problemów nauka sięga najpierw po kryteria materialne, czyli że naturę organów administracyjnych należy ustalać według funkcji, jakie spełniają w życiu danej społeczności.

Administracja kościelna w aspekcie podmiotowym jest to zespół organów, które posiadają kompetencje do tego, aby – indywidualnie lub kolegialnie – bezpośrednio podejmować działalność inicjującą, organizacyjną i wykonawczą w osiągnięciu dobra publicznego Kościoła. Kościół jest bowiem jednocześnie wspólnotą duchową i społecznością (instytucją) wyposażoną w hierarchiczne organy władzy. Należy przy tym pamiętać, że pojęcie „organu władzy” w odniesieniu do struktury hierarchicznej Kościoła jest stosunkowo nowe. KPK z 1917 r. o podmiotach władzy w Kościele traktował w księdze „*De personis*”, czyli „o osobach”, które na mocy powierzonego im urzędu lub specjalnego mandatu (bądź delegacji) mogły sprawować jurysdykcję kościelną. W nauczaniu Soboru Watykańskiego II na oznaczenie podmiotów władzy w Kościele pojawiła się nowa nazwa „organy hierarchiczne” (*Lumen gentium*, 8). Jakkolwiek Sobór nie wyróżnił wśród nich organów władzy administracyjnej, to uczyniła to Papieska Komisja do Spraw Reformy KPK².

² Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici Recognoscendo, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, Typis Polyglottis Vaticanis 1967, nr 6-7.

1.2. Administracja w aspekcie przedmiotowym

„Administracja” w aspekcie przedmiotowym jest to sfera działania organów podejmujących działalność w imieniu państwa, polegającą na inicjowaniu, organizowaniu i bezpośrednim wykonywaniu zadań państwa dla dobra publicznego. Działalność ta podejmowana jest w określonych przez prawo formach, odmiennych od form działalności ustawodawczej i sądowniczej. Typową formą działania organów administracyjnych jest stanowienie aktów administracyjnych i ich stosowanie. Zakres przedmiotowy działania administracji państwowej jest dość szeroki. Obejmuje on regulację stosunków ze sfery życia gospodarczego, porządku publicznego, kultury i oświaty, zdrowia i spraw socjalnych.

Administracja kościelna w aspekcie przedmiotowym jest to funkcja hierarchicznych organów władzy kościelnej, polegająca na bezpośrednim inicjowaniu, organizowaniu i wykonywaniu tych zadań, które wchodzi w zakres misji Kościoła. Podobieństwo między administracją państwową i kościelną dotyczy głównie stanowienia typowych form działania, jakimi są akty administracyjne. Natomiast przedmiot administracji kościelnej wyznaczają przesłanki teologiczne, określające konstytucję Kościoła i wykonywanie trzech zadań (nazywanych też funkcjami): nauczania, uświęcania i rządzenia ludem Bożym odpowiednio do Jego celu.

2. Pojęcie prawa administracyjnego

Nazwa „prawo administracyjne” oznacza jeden z działów w systemie prawa i dyscyplinę naukową, która w sposób metodologicznie uporządkowany zajmuje się badaniem norm należących do tegoż działu prawa.

2.1. Prawo administracyjne w systemach współczesnych państw

Prawo administracyjne wyodrębnione zostało pod koniec XVIII wieku z inspiracji filozofii prawa natury, głoszącej przyrodzoną godność jednostki ludzkiej, będącej źródłem należnych jej przyrodzonych praw i wolności, oraz tendencji politycznych do ochrony tych

praw przed samowolą absolutnego władcy. Rozwój prawa administracyjnego nastąpił w XIX i XX w.³ Wyjaśnienie istoty prawa administracyjnego wiąże się z zarysowanym wyżej podwójnym rozumieniem administracji.

W aspekcie podmiotowym prawo administracyjne jest to zespół norm regulujących organizację organów władzy, spełniających funkcje administracyjne. Nie jest to jednak określenie kompletne, gdyż zazwyczaj do prawa administracyjnego zalicza się również normy regulujące organizację organów spełniających funkcje kontrolne względem administracji, w szczególności trybunałów administracyjnych.

W klasycznym modelu prawa administracyjnego wyróżnione zostały następujące instytucje prawne: 1) organizacja administracji; 2) formy funkcjonowania administracji; 3) sprawiedliwość administracyjna; 4) szczególne zadania administracji, dotyczące: stosunków gospodarczych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i opieki społecznej, stosunków ze sfery kultury itp.; 5) odpowiedzialność administracyjna⁴.

2.2. Prawo administracyjne w systemie prawa kanonicznego

Wyodrębnienie działu prawa administracyjnego w systemie prawa kanonicznego dokonuje się stopniowo. W KPK z 1917 r. w regulacjach dotyczących prawa administracyjnego były luki, a zwłaszcza brak norm procedury administracyjnej ogólnej. Papieska Komisja do Spraw Reformy KPK z 1917 r. w „podstawowych zasadach”, które uzyskały aprobatę I Synodu Biskupów, postawiła sobie następujące postulaty:

- 1) wyraźniejsze aniżeli dotychczas wyróżnienie trzech funkcji władzy kościelnej: prawodawczej, sądowniczej i administracyjnej;

³ A. De Laubadere, *Traite de droit administratif*, Paris 1973, s. 28-30.

⁴ A. De Laubadere, *Traite de droit administratif*, dz .cyt., s. 26.

- 2) dokładniejsze zdefiniowanie organów władzy kościelnej, pełniących każdą z tych trzech funkcji, a zwłaszcza dokładniejszego określenia kompetencji organów władzy administracyjnej i sądowej;
- 3) zagwarantowanie jednostce administrowanej w Kościele odpowiednich środków ochrony prawnej w wypadkach, w których uważa się za pokrzywdzoną przez akt kościelnej władzy administracyjnej, oraz respektowanie zasady równorzędności stron uczestniczących w sporze administracyjnym⁵.

Powstaje pytanie, w jakiej mierze powyższe postulaty zostały zrealizowane w KPK z 1983 r.? Odpowiedzi na to pytanie można będzie udzielić na podstawie analizy norm kodeksowych, dotyczących poszczególnych instytucji prawa administracyjnego .

3. Prawo administracyjne jako nauka prawa

Najogólniej mówiąc, nauka prawa administracyjnego współczesnych państw zajmuje się badaniem prawa administracyjnego w sposób metodologicznie uporządkowany. Badania te dotyczą trzech grup zagadnień:

- 1) podstawowych zasad określających ustrój i zadania administracji państwowej. Zazwyczaj zasady te mają uzasadnienie w określonej filozofii bądź teorii prawa. I tak, w filozofii prawa natury zakorzenione są podstawy prawa administracyjnego państwa francuskiego z XVIII i XIX w.; w teorii pozytywizmu prawniczego – podstawy prawa administracyjnego niemieckiego i innych państw pozostających pod jego wpływem w 2-giej poł. XIX i w XX w.;
- 2) metod techniki prawnej określające organizację i formy funkcjonowania organów władzy wykonawczej, które umożliwiają wyodrębnienie administracji od sądownictwa;

⁵ Pontificia Commissio Iuris Canonici Recognoscendo, *dz. cyt.*, s. 7; W. Onclin, *The Church Society and the Organisations of its Power*, „The Iurist”, 27 (1967) nr 1, s. 8-15.

- 3) elementów prawa pozytywnego, czyli przepisów prawa administracyjnego, będących rezultatem działalności prawotwórczej organów państwowych⁶.

Analogiczne badania dotyczą zagadnień prawa administracyjnego w Kościele, a mianowicie:

- 1) określenia zasad dotyczących struktury i funkcjonowania władzy w Kościele. Są to przesłanki teologiczne – odmienne od tych, na jakich opiera się ustrój społeczności państwowej;
- 2) zastosowania elementów natury techniczno-prawnej, w celu odróżnienia administracji od ustawodawstwa i sądownictwa. Chodzi tu o recepcję pojęć i zasad wypracowanych przez teorię prawa administracyjnego na teren prawa kanonicznego;
- 3) norm kanonicznego prawa administracyjnego, ustanowione przez organy władzy kościelnej⁷.

Te trzy grupy zagadnień stanowią organiczną całość. Na drodze analizy naukowej możemy je wyróżnić, wyjaśnić ich treść i zachodzące między nimi relacje. Elementy należące do pierwszej grupy mają charakter ogólnych zasad teologicznych dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji kościelnej. Uwzględnienie ich sprawia, że normy prawa administracyjnego mają charakter norm prawa kanonicznego. Elementy zaliczane do drugiej grupy decydują o tym, że normy zawarte w przepisach prawa kanonicznego mają charakter norm prawa administracyjnego. Elementy należące do trzeciej grupy są rezultatem historycznej integracji elementów należących do grup poprzednich.

⁶ A. De Laubadere, *Traite de droit administratif*, dz.cyt., s. 39-40.

⁷ B. Gangotti, *De naturalibus divinis necnon ecclesiasticis elementis Iuris administrativi ecclesiastici*, w: *Acta Conventus Internationalis Canonistarum, Romae diebus 20-25 mai 1968 celebrati*, Typis Polyglottis Vaticanis 1979, s. 51-12-, szczególnie s.110-112.

Powyższy zakres badań prawa administracyjnego stanowi pewien model. Jego weryfikacja dokonuje się za pomocą odpowiednich metod. Badanie elementów należących do pierwszej grupy dokonuje się w drodze analizy zasad teoretycznoprawnych. W konstruowaniu kościelnego prawa administracyjnego mają one charakter analiz przesłanek teologicznych, dotyczących konstytucji materialnej Kościoła. Badania dotyczące elementów drugiej grupy odbywają się przy zastosowaniu metody porównawczej. Recepcji pojęć i zasad przyjętych w teorii prawa administracyjnego w ogólności dokonuje się w granicach wynikających z przesłanek teologicznych. Badania elementów należących do trzeciej grupy dokonuje się w płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej.

III. Teologiczne podstawy kościelnego prawa administracyjnego

Mówiąc o teologicznych podstawach prawa administracyjnego, bierzemy pod uwagę konstytucję materialną Kościoła, nadaną Mu przez Chrystusa, wciąż na nowo odczytywaną i głoszoną przez Urząd Nauczycielski Kościoła. Kościół dotychczas nie ma bowiem konstytucji formalnej, promulgowanej na wzór konstytucji współczesnych państw. Prace nad projektem tego rodzaju konstytucji podjęte z inicjatywy pap. Pawła VI, od 1965 r. były prowadzone przez Papieską Komisję do Spraw Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego. Ich rezultatem był schemat „Podstawowej Ustawy Kościoła” (*Lex Ecclesiae Fundamentalis*)⁸. Schemat ten nie doczekał się promulgacji jako źródło prawa konstytucyjnego, ale kanony z tego schematu zostały włączone do nowego KPK (księga II, część I i II), mającego charakter ustawy zwykłej.

Teologiczne ujęcie konstytucji materialnej Kościoła w doktrynie Soboru Watykańskiego II ma charakter pastoralny. Jest to autorefleksja Kościoła o sobie samym, o swej strukturze, zadaniach i sposobach ich realizacji w świecie współczesnym. Przekład tej doktryny

⁸ Pontificia Commissio Iuris Canonici Recognoscendo, *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, Typis Polyglottis Vaticanis 1974.

na język prawny nastąpił w KPK z 1983 r. Papież Jan Paweł II w konst. ap. *Sacrae disciplinae leges* m.in. stwierdził, że: „[...] nowy Kodeks może być pojmowany jako wielki pas transmisyjny przenoszący na język kanonistyczny tę doktrynę, mianowicie soborową eklezjologię”⁹.

Punktem wyjścia jest wskazanie na oryginalność Kościoła przez stwierdzenie, że jest to „*Mysterium Salutis* – Tajemnica Zbawienia”, czyli rzeczywistość teandryczna, transcendentna, złożona z pierwiastka boskiego i ludzkiego. Kościół jest to Misterium, którego nie można w pełni poznać wysiłkiem rozumu naturalnego, ale można odkryć go w świetle prawd zawartych w Objawieniu. Twierdzenie, że Kościół jest to „*Mysterium salutis*”, wskazuje na sakramentalny wymiar Kościoła. Oznacza to, że Kościół jest widzialną manifestacją rzeczywistości niewidzialnej, że jest to „widzialna społeczność” będąca znakiem nadprzyrodzonej wspólnoty ludzi z Chrystusem. Pojęcie Kościoła jako „*Mysterium*” wyraża stosunek między ludźmi i Bogiem oraz stosunek między prawem boskim i kanonicznym prawem ludzkim¹⁰.

Wyjaśniając bosko-ludzka naturę Kościoła, Sobór posłużył się obrazami, zaczerpniętymi z Pisma świętego. Obrazy te posłużyły kanonistom jako modele w konstruowaniu teorii prawa kościelnego¹¹ i teorii kościelnego prawa administracyjnego¹². Podstawowe znaczenie mają tu trzy modele Kościoła, a mianowicie: ludu Bożego (*populus Dei*), wspólnoty wiernych (*communio fidelium*) i Ciała Chrystusa (*Corpus Christi*). Modele te nie wykluczają się, ale uzupełniają.

⁹ AAS 75 (1983) pars II, n. XI.

¹⁰ V. Pinto, *Diritto amministrativo canonico*, dz. cyt., s. 10.

¹¹ R. Sobański, *Kościół – prawo – zbawienie*, Katowice 1979, s. 59-63; tenże, *Teoria prawa kościelnego*, Warszawa 1992.

¹² J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., szczególnie s. 30-37.

1. Kościół ludem Bożym

Sobór Watykański II – charakteryzując bliżej naturę Kościoła – posłużył się modelem „ludu Bożego”, aby wskazać na istotne elementy w Kościele, które w okresie przedsoborowym były pomijane lub widziane niejasno. Szczególnie znacznie ma fakt, że w konstytucji dogmatycznej o Kościele rozdział pierwszy, dotyczący ludu Bożego, został zamieszczony przed rozdziałem poświęconym hierarchii kościelnej. W pojęciu ludu Bożego zawarta jest bowiem prawda, iż między wszystkimi członkami Kościoła istnieje fundamentalna równość co do godności dzieci Bożych i powołania do udziału w podstawowych wartościach duchowych, bez względu na wtórne ich różnicowanie wynikające z nadanych im hierarchicznych zadań (*munera*) i szczególnych charyzmatów. W ten sposób w nauce o Kościele na pierwsze miejsce została wysunięta prawda o współuczestnictwie wszystkich członków ludu Bożego w kapłaństwie wspólnym bez względu na różnicowanie, jakie wynika z udziału niektórych z nich w kapłaństwie hierarchicznym, z którym jest związane ontyczne uzdolnienie do sprawowania władzy w Kościele. Z pojęcia ludu Bożego wynikają pewne konsekwencje dla budowy kościelnego prawa administracyjnego.

W tym celu należy zdać sobie sprawę z istotnej różnicy w pojmowaniu ludu w sensie politycznym i „ludu Bożego” w sensie teologicznym. Z pojęcia „ludu” w sensie politycznym wynika zasada fundamentalnej równości wszystkich jego członków co do godności. Jednakże inna jest podstawa równości członków wspólnoty państwowej aniżeli równości wiernych we wspólnocie kościelnej. Podstawą równości obywateli w państwie jest przyrodzona godność osoby ludzkiej, która jest wspólna dla wszystkich ludzi – bez względu na różnice wynikające z płci, wieku, narodowości, rasy, przynależności wyznaniowej itp. Natomiast podstawa równości wszystkich członków ludu Bożego tkwi w nadprzyrodzonej godności dzieci Bożych, jaką otrzymują w momencie chrztu dzięki przyjęciu owoców Odkupienia dokonanego przez Chrystusa. Każdy człowiek z racji należy mu godności ludzkiej, wspólnej dla wszystkich ludzi, jest podmiotem podstawowych praw i wolności człowieka, zaś z racji przynależności do określonej wspólnoty państwowej jest podmiotem

praw i obowiązków obywatelskich. Niezależnie od tych uprawnień podmiotowych – określanych mianem praw człowieka – wiernym chrześcijanom przysługują prawa i obowiązki w Kościele, zwane uprawnieniami wiernych chrześcijan. Na bazie prawdy o godności nadprzyrodzonej i podstawowej równości wszystkich wiernych, najwyższy ustawodawca kościelny promulgował katalog obowiązków i uprawnień wszystkich chrześcijan (kan. 208-223 KPK 83). Jakie są konsekwencje prawdy o „ludzie Bożym” dla prawa administracyjnego?

Przede wszystkim nie należy z prawdy o fundamentalnej równości wszystkich wiernych co do godności wnioskować, że wszyscy wierni mają prawo do wprowadzania zmian do struktury Kościoła. Tego rodzaju wnioskowanie byłoby błędne, gdyż zasadniczy zrąb struktury Kościoła został ustanowiony przez Chrystusa. Natomiast z prawdy tej wynika prawo wszystkich wiernych chrześcijan do aktywności w realizacji misji Kościoła w świecie, wynikającej z udziału w misji kapłańskiej, prorockiej i królewskiej Chrystusa (kan. 204, § 1).

Natomiast z zasady fundamentalnej równości wszystkich członków wspólnoty „ludu Bożego” wynikają postulaty wprowadzenia przez ustawodawcę kościelnego odpowiednich zmian w regulacjach prawnych dotyczących stosunków administracyjnych. Postulaty te dotyczą: 1) ustalenia różnych form udziału wiernych duchownych i świeckich w stanowieniu aktów administracyjnych przez przedkładanie biskupom swoich potrzeb i wyrażanie opinii bądź zgody na etapie przygotowywania aktów administracyjnych, bądź w sposób indywidualny bądź kolegialny¹³; 2) poszanowania równości stron uczestniczących w sporze sądowno-administracyjnym z motywu

¹³ M. Sitarz, *Kompetencje organów kolegialnych w Kościele partykularnym w sprawowaniu władzy wykonawczej według Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku*, Lublin 2008.

nielegalności kościelnego aktu administracyjnego – przed kościelnym trybunałem administracyjnym¹⁴.

2. Kościół wspólnotą wiernych

Sobór Watykański II nie posłużył się modelem Kościoła i państwa, jako „społeczności prawnie doskonałych”, ale zwrócił uwagę przede wszystkim na ich wspólnotowy wymiar i służebny charakter organów władzy względem człowieka. Charakteryzując bliżej naturę Kościoła Sobór stwierdził: „Chrystus, jedyny pośrednik, ustanowił swój Kościół święty, wspólnotę wiary, nadziei i miłości tu na tej ziemi, jako widzialny organizm, nieustannie go też przy życiu utrzymuje, prawdę i łaską rozlewając przez Niego na wszystkich. Wyposażona zaś w organy hierarchiczne społeczność i zarazem mistyczne Ciało Chrystusa, widzialne zrzeczenie i wspólnota duchowa. Kościół ziemski i Kościół bogaty w dary niebiańskie – nie mogą być pojmowane jako dwie rzeczy odrębne; przeciwnie, tworzą one jedną rzeczywistość złożoną, która się zrasta z pierwiastka boskiego i ludzkiego” (*Lumen gentium*, 8).

Pojęcie Kościoła jako „wspólnoty” obejmuje dwa wymiary: wertykalny i horyzontalny. Prawny aspekt tej wspólnoty wyraża się w wymiarze horyzontalnym. „Organy hierarchiczne” Kościoła mają służyć budowaniu i rozwojowi wspólnoty duchowej przez głoszenie prawdy i pośredniczenie w udzielaniu łaski przez sprawowanie sakramentów – jednoczenie ludzi z Bogiem i między sobą. Zadaniem ich jest wypełnianie misji zbawczej wobec ludzi w zakresie zadania nauczania, uświęcania i pasterzowania. Istota zadań organów hierarchicznych w Kościele, których szczególnym przejawem jest spełnianie funkcji administracyjnej, leży w sferze świadczenia ludziom pomocy w historycznej realizacji eschatologicznego celu człowieka. Administracja kościelna, jako integralna część struktury hierarchicznej Kościoła, z istoty swej ma spełniać rolę służebną wobec wspólnoty kościelnej, ma służyć jej budowaniu i rozwojowi. W stwierdzeniu

¹⁴ E. Romita, *I fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Concilio Vaticano II*, „Monitor Ecclesiasticus” 98 (1973), s. 338.

tym zarysowuje się tylko pewna analogia między administracją kościelną i państwową.

Sobór Watykański II wyraźnie zaakcentował odrębność zadań Kościoła i państwa: „Kościół, który z racji swego zadania i kompetencji w żaden sposób nie utożsamia się ze wspólnotą polityczną ani nie wiąże się z żadnym systemem politycznym, jest zarazem znakiem i zabezpieczeniem transcendentnego charakteru osoby ludzkiej (*Gaudium et Spes*, 76). Z odrębności zadań, jakie spełnia Kościół i państwo, wynika również odrębność zadań, jakie powinny spełniać organy władzy administracyjnej każdego z nich. Organy władzy państwowej w realizacji funkcji administracyjnej mają kierować ludźmi do osiągnięcia dobra wspólnego w porządku doczesnym. Zaś organy hierarchiczne w Kościele mają służyć ludziom pomocą w osiągnięciu dóbr duchowych, jakimi są prawda (zadanie nauczania) i łaska (zadanie uświęcania). Adresatem zadań obu tych społeczności odmiennego typu jest konkretny człowiek, żyjący w określonym środowisku kulturowym. Działalność organów hierarchicznych Kościoła nie może zastępować działalności organów administracji państwowej. Natomiast środki techniczno-prawne, jakimi posługują się organy administracji zarówno państwowej jak i kościelnej powinny odpowiadać wymogom współczesnej kultury prawnej. Dotyczy to w szczególności środków techniki prawnej, jakimi są konkretne akty administracyjne, za pośrednictwem których organy władzy wykonawczej skierowują członków swojej społeczności do realizacji właściwych dla każdej z nich zadań. Ustawodawca kodeksowy wprowadził więc do systemu prawa kanonicznego pojęcie „konkretnych aktów administracyjnych” i zespół norm regulujących tryb ich stanowienia (kan. 35-37 KPK).

3. Kościół Ciałem Chrystusa

Modelem Kościoła jako „Ciała Chrystusa” posłużył się papież Pius XII w encyklice *Mistici Corporis Christi*, aby wskazać istnienie ścisłej jedności duchowej między Chrystusem i Jego Kościołem, jak też hierarchicznej budowy organizmu Kościoła, czyli podziału członków Kościoła na dwie kategorie, tzn., na tych, którzy posiadają władzę, i tych, którzy jej nie posiadają. Sobór Watykański II pogłębił

rozumienie Kościoła jako Ciała Chrystusa, ukazując z jednej strony ściśłą jedność duchową, jaka istnieje między Chrystusem i ludem Bożym, a z drugiej strony różnorodność zadań, jakie mają spełniać członkowie tego ludu w budowaniu wspólnoty duchowej. Sobór stwierdził: „Chrystus Pan dla pasterzowania Ludowi Bożemu i ustawicznego ludu tego pomnażania ustanowił w Kościele swym rozmaite urzędy [ministeria], które mają na celu dobro całego Kościoła. Wyposażeni bowiem we władzę świętą szafarze [*ministri*] służą swoim braciom, aby wszyscy, którzy są z Ludu Bożego i dlatego cieszą się prawdziwie chrześcijańską godnością, zdążając w sposób wolny a zarazem według przepisanej porządku do tego samego celu, osiągnęli zbawienie” (*Lumen gentium*, 18).

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

- 1) Między organami władzy kościelnej pełniącymi funkcje administracyjne a wiernymi, będącymi w pozycji jednostek administrowanych, nie ma tego rodzaju przeciwstawienia, jakie jest między aparatem administracyjnym i członkami społeczeństwa we

wspólnocie państwowej. Między organami kościelnej władzy a pozostałymi członkami wspólnoty kościelnej zachodzi wzajemne uzupełnianie się w duchu braterskiej miłości i służby w budowaniu tego samego Ciała Chrystusa.

- 2) Tej służby, jaką hierarchia kościelna ma spełniać wobec wiernych, nie należy jednak pojmować w tym sensie, że hierarchia jest w niższej pozycji wobec wiernych. Takie rozumienie służby nie tylko utrudniałoby ale wprost uniemożliwiłoby organom hierarchicznym wypełnianie powierzonych im przez Chrystusa urzędowych zadań. Byłoby to przeakcentowanie – przeciwstawne do tego, jakie występowało w średniowieczu w podziale Kościoła na „Kościół panujący” (*Ecclesia dominans*) i „Kościół słuchający” (*Ecclesia obediens*). Kapłaństwo hierarchiczne, mimo że jest służebne, jest autorytatywne i odpowiedzialne. Hierarchicznie uporządkowane organy są wyposażone we władzę konieczną do kierowania wiernymi odpowiednio do dobra publicznego Kościoła, a wierni są zobowiązani do podporządkowania się im w duchu posłuszeństwa. Stwierdzenie to znajduje konkretyzację w płaszczyźnie stosunków administracyjnych, w których wierni znajdują się w pozycji podporządkowania organom hierarchicznym w Kościele.
- 3) Istotna różnica między prawem administracyjnym kanonicznym i prawem współczesnych państw demokratycznych dotyczy wyodrębnienia organów władzy administracyjnej zgodnie z zasadą podziału władzy między organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, z których każdy jest w swoim zakresie niezależny. W Kościele z ustanowienia Bożego na pierwszym miejscu obowiązuje zasada jedności władzy, polegająca na tym, że pełna władza jest skoncentrowana w organach podstawowych na dwóch szczeblach hierarchii. Na szczeblu centralnym pełnia władzy przysługuje Biskupowi Rzymu i Kolegium Biskupów¹⁵, a na szczeblu Kościołów partykularnych – biskupom diecezjal-

¹⁵ I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, dz. cyt., s. 219-259; J. Krzywdy, *Prymat papieski i Kolegium Biskupów w świetle nauki Vaticanum I i II*, Kraków 2008.

nym i zrównanym z nimi innym rządcom Kościołów partykularnych; w drodze stanowienia aktów pochodzenia ludzkiego nie mogą oni być tej władzy pozbawieni. Jednakże możliwa do pogodzenia z zasadą jedności władzy jest zasada dekoncentracji władzy organów podstawowych, wyposażonych we władzę zwyczajną własną, na rzecz organów władzy zwyczajnej zastępczej, bądź także organów władzy delegowanej, w zakresie wykonywania kompetencji administracyjnych¹⁶. Zasada ta ma zastosowanie na szczeblu centralnym – w skali Kościoła powszechnego i na szczeblu lokalnym – w skali Kościołów partykularnych.

- 4) W wypełnianiu swych zadań służebnych wobec wspólnoty organy hierarchiczne w Kościele nie mogą działać arbitralnie. Granice ich uprawnień wytyczają dwie zasady funkcjonowania władzy w Kościele: zasada dyskrecjonalności w budowaniu dobra wspólnego Kościoła i zasada legalności w stanowieniu aktów administracyjnych. Naruszenie tych zasad przez organy władzy kościelnej może spowodować, iż kościelny akt administracyjny jest wadliwy pod względem merytorycznym bądź także nielegalny. Istnieją więc teologiczne podstawy do wprowadzenia do prawa kanonicznego instytucji sprawiedliwości administracyjnej, czyli zagwarantowania wiernym środków ochrony prawnej do zaskarżenia wadliwego aktu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym (rekurs hierarchiczny) a także w postępowaniu sądowym (rekurs do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej)¹⁷.
- 5) Organy administracji kościelnej w wypełnianiu swojej służby wobec Ciała Chrystusa nie są wolne od odpowiedzialności. Jeżeli z wykonania nielegalnego aktu administracyjnego powstaje szkoda dla jednostki administrowanej, narusza ona więzy braterskiej miłości, jakie łączą wszystkich członków wspólnoty ko-

¹⁶ J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 44-52; J. I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, dz. cyt., s.37-62.

¹⁷ Stosunkowo największy wkład do nauki prawa kanonicznego w tym zakresie wniósł kard. Z. Grocholewski, m.in: *Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, „Angelicum” 63 (1986) fasc. 3, s. 333-385; *Iustitia administrativa ecclesiastica*, Città del Vaticano 1990.

ścielnej, a tym samym osłabia wewnętrzną jedność członków Ciała Chrystusa. Istnieje więc moralna konieczność zagwarantowania przez prawodawcę kościelnego środków naprawienia szkód, jakie mogą wyniknąć z nielegalnych aktów administracyjnych. Jest to również podstawa instytucji odpowiedzialności kościelnych organów władzy za szkody wynikłe z nielegalnych aktów administracyjnych¹⁸.

Zarysowane wyżej zagadnienia będą przedmiotem wykładów podczas konferencji naukowej w Toruniu we wrześniu 2010, a następnie podczas kongresu międzynarodowego w Warszawie we wrześniu 2011 r.

¹⁸ J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, dz. cyt., s. 349-377; J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 251-273.