

WŁADZA KONFERENCJI BISKUPÓW W USTAWODAWSTWIE JANA PAWŁA II

I. Uwagi wstępne

1. Instytucja konferencji biskupów wywodzi się z zainicjowanej w XVIII w. praktyki odbywania zebrań przez biskupów sąsiednich diecezji znajdujących się na terytorium tego samego państwa, w celu rozpatrzenia bieżących problemów duszpasterskich. W XIX i XX w. praktyka ta uzyskała aprobatę Stolicy Apostolskiej. Pius X w konst. ap. *Sapienti consilio* (29 czerwca 1908 r.) powierzył je nadzorowi Kongregacji Soboru. Benedykt XV zaliczył je do organów pośredniczących między Stolicą Apostolską a biskupami diecezjalnymi (kan. 292 KPK 1917)¹, ale kompetencje ustawodawcze przyznał im tylko w kwestii ustalania wysokości taks kancelaryjnych (kan. 505; 1507 §1; 1909 §2).

Przełomowe znaczenie w rozwoju konferencji biskupów miał Sobór Watykański II. Przyznał on im status stałej instytucji koordynującej współpracę pomiędzy biskupami tego samego państwa lub regionu oraz określił ich zadania w wymiarze pastoralnym i jurysdykcyjnym, dotyczące wprowadzania w życie uchwał soborowych począwszy od reformy liturgii (*Sacrosanctum Concilium*, 22). Istniejące wówczas konferencje biskupów uzyskały status instytucji prawa powszechnego, a biskupi krajów, w których konferencje jeszcze nie istniały, zostali zobowiązani do ich utworzenia. Zadania konferencji biskupów określił Paweł VI w motu proprio *Ecclesiae Sanctae* z 6 sierpnia 1966 r. (n. 45)². Jan Paweł II potwierdził je w zakresie stanowienia dekretów ogólnych

¹ F. Filoni, *Le Conferenze Episcopali, Lineamenti storico-giuridici di una istituzione moderna di comunione ecclesiale*, Viogodarzere 1992, s. 11- 38.

² Tamże, s. 109-110.

w Kodeksie Prawa Kanonicznego(kan.447-459 i in.) a następnie w zakresie wydawania deklaracji doktrynalnych w m.p. *Apostolos suos* (AAS, 90 (1998) 641-658).

2. Konferencja Biskupów Polskich, pod nazwą najpierw "Episkopat Polski" a następnie "Konferencja Episkopatu Polski", systematyczną działalność rozpoczęła po odzyskaniu przez Naród polski niepodległości po okresie rozbiorów. Pierwsza konferencja Episkopatu Polski z udziałem biskupów ze wszystkich zaborów, zwołana przez abp A. Kakowskiego, której przewodniczył legat papieski A. Ratti (późniejszy Pius XI), odbyła się w Warszawie w dniach 10-12 grudnia 1918 r. Pozycja Konferencji Episkopatu Polski wzrosła po zawarciu Konkordatu z 1925 r, który powierzył jej kompetencje do interpretowania postanowień konkordatowych. Dalszy wzrost autorytetu Konferencji Episkopatu Polski w stosunkach wewnętrzkościelnych jak i w stosunkach zewnętrznych nastąpił w okresie PRL. Po zerwaniu konkordatu przez władze komunistyczne Konferencja Episkopatu Polski podjęła odpowiedzialność za losy Kościoła w Polsce, czego wyrazem było nawiązanie partnerskiego dialogu z władzami państwowymi w celu uregulowania sytuacji prawnej Kościoła oraz zdecydowane stanowisko w obronie praw człowieka, praw Kościoła i praw narodu. Obecnie Konferencja Episkopatu Polski działa w oparciu o normy prawa powszechnego oraz własny "Statut", dostosowany do norm KPK z 1983 - obowiązujący od 23 kwietnia 1996 r. – oraz własny regulamin - obowiązujący od 1996 r. (Akta Konferencji Episkopatu Polski, 1998, nr 1, s. 7-30)³.

3. KPK z 1983 r. w kan. 447 określa pojęcie konferencji biskupów. Należy wyróżnić w nim następujące elementy:

1) Konferencja biskupów jest instytucją stabilną; nie jest więc to tylko okresowe spotkanie biskupów, ale stały organ

³ J. Krukowski, *Recepcja Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. w aktach normatywnych Konferencji Episkopatu Polski*, w: *"Semel Deo dedicatum non est ad usum humanum ulterrius transferendum". Księga pamiątkowa dedykowana ks. prof. J. Kałowskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2004, s. 51-66.

kolegialny koordynujący działalność pastoralną biskupów wielu kościołów partykularnych.

2) Jest to „zespół biskupów jakiegoś narodu lub terytorium”. Określenie to ma swoje implikacje teologiczne. Jan Paweł II naucza, iż konferencja biskupów "stanowi konkretne zastosowanie ducha kolegalności biskupów". Konferencja biskupów jest strukturą analogiczną do Kolegium Biskupów, jako kolegalna forma współpracy biskupów kościołów partykularnych na terytorium danego państwa lub regionu; nie należy jej utożsamiać z Kolegium Biskupów (Apostolos suos, n. 12).

3) Konferencja skupia biskupów kościołów partykularnych określonego państwa lub terytorium. Jest to podstawowa forma konferencji biskupów, której przysługują kompetencje określone w kodeksie. Należy od niej odróżnić inne formy współpracy biskupów, jak: a) konwencje biskupów kościołów partykularnych danego regionu (por. kan. 434), będącego częścią danego państwa (np. we Włoszech), b) organizacje konferencji biskupów, skupiające przedstawicieli konferencji episkopatów sąsiednich państw lub całego kontynentu, jak: Rada Konferencji Episkopatów Europy (CCEE), Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (COMECE), Rada Konferencji Episkopatów Ameryki Łacińskiej (CELAM), Federacja Konferencji Biskupów Azji (FAEC).

4) Przedmiotem i celem konferencji biskupów jest wykonywanie wspólnie przez biskupów pewnych zadań pastoralnych „dla powiększenia dobra udzielanego ludziom przez Kościół” (kan. 447). Głównym wiodącym do tego celu środkiem są „takie formy i sposoby apostołstwa, które by odpowiadały aktualnej sytuacji Kościołów partykularnych, z zachowaniem przepisów prawa” (tamże). Zakres kompetencji konferencji biskupów obejmuje: z jednej strony – sprawy podlegające jej jurysdykcji (por. kan. 455 §1), które mogą być regulowane w formie dekretów ogólnych; a z drugiej strony – szeroki wachlarz problemów natury etycznej, wobec których biskupi określają swoje stanowisko w formie wspólnych deklaracji (Apostolos suos, n. 22).

5) Działalność konferencji ma być „zgodna z prawem”. Klauzula ta dotyczy zgodności zarówno prawa powszechnego i partykularnego jak również prawa własnego każdej konferencji, jakim jest jej statut (por. kan. 451). W podejmowania decyzji przez zebranie plenarne konferencji biskupów należy stosować: ogólne zasady dotyczące stanowienia aktów kolegialnych przez kościelne osoby prawne (por. kan. 119) oraz stanowienia przez konferencje biskupów dekretów ogólnych (por. kan. 455).

II. Kompetencje dotyczące stanowienia dekretów ogólnych

1. Przedmiot kompetencji

Normy kodeksowe regulujące władzę ustawodawczą konferencji biskupów dotyczą stanowienia „dekretów ogólnych” (kan. 451 §1). Po promulgacji kodeksu powstała wątpliwość: czy zakres tej władzy obejmuje tylko stanowienie dekretów ogólnych o charakterze wykonawczym (por. kan. 31-33), czy również dekryty ogólne o charakterze ustawodawczym (por. kan. 29-30). Problem ten wyjaśniła Papieska Rada ds. Interpretacji Tekstów Prawnych w odpowiedzi z dnia 5 lipca 1985 r. (AAS 77 (1985) s. 771) stwierdzając, iż kompetencje te obejmują stanowienie dekretów ogólnych o charakterze zarówno wykonawczym jak i ustawodawczym.

Władza w jaką została wyposażona konferencja biskupów do stanowienia dekretów ogólnych, różni się od władzy ustawodawczej synodów plenarnych lub partykularnych. Nie obejmuje bowiem ogółu spraw, jak władza synodów partykularnych, ale kompetencje w określonych sprawach. Normy kompetencyjne dotyczące stanowienia przez konferencje biskupów dekretów ogólnych różnią się mocą obowiązującą. Jedne z nich mają charakter obligatoryjny, tzn. zobowiązują konferencję biskupów do wydania dekretu w określonej sprawie; a inne mają charakter fakultatywny, tzn. upoważniają konferencje biskupów do wydania dekretu stosownie do warunków i potrzeb Kościoła w danym

kraju, przy tym ocenę tych potrzeb pozostawiają konferencji biskupów. Katalog spraw, w których konferencja biskupów może lub powinna wydać dekrety ogólne, został opublikowany przez Sekretariat Stanu w formie okólnika z dnia 18 listopada 1983 r. (Communicationes 15 (1983) 137-139).

Władzę legislacyjną konferencji biskupów należy odróżnić od władzy stanowienia aktów administracyjnych konkretnych (kan. 48), jakimi są: akty erekcji stowarzyszeń publicznych, aprobaty statutów stowarzyszeń prywatnych, lub powołania osób na urzędy zgodnie z dyspozycją prawa kodeksowego i statutu danej konferencji itp.

2. Natura władzy stanowienia dekretów ogólnych

W pokodeksowej dyskusji zwrócono uwagę na kwestię dotyczącą natury władzy legislacyjnej przysługującej konferencji biskupów, do stanowienia dekretów ogólnych, tzn. czy jest to władza zwyczajna, czy delegowana? W odpowiedzi na to pytanie pojawiły się różne opinie. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii należy zwrócić uwagę na odmiennosc norm kompetencyjnych określonych w kan. 455 §1 i §4, upoważniających konferencje biskupów do stanowienia dekretów ogólnych.

1) Norma kompetencyjna zawarta w kan. 455 §1, stanowi: „Konferencja biskupów może stanowić dekrety ogólne jedynie w tych sprawach, w których przewiduje to prawo powszechne, albo określa szczególnie mandat Stolicy Apostolskiej, wydany przez nią z własnej inicjatywy lub na prośbę samej konferencji”. Należy więc stwierdzić, że władza ustawodawcza konferencji biskupów do stanowienia dekretów ogólnych na podstawie dyspozycji określonej w §1 ma naturę władzy zwyczajnej, gdyż na mocy dyspozycji kodeksowej, jako źródła prawa powszechnego dla Kościoła Łacińskiego, jest przywiązana do kolegialnego urzędu kościelnego (kan. 131 §1), powierzonego konferencji biskupów. Władza ta jest zwyczajna własna, gdyż konferencja biskupów

sprawuje ją w imieniu własnym, a nie w imieniu Stolicy Apostolskiej⁴.

2) Natomiast innej natury jest norma kompetencyjna zawarta w kan. 455 §4, który stanowi: „W wypadkach, w których ani prawo powszechne, ani szczególny mandat Stolicy Apostolskiej nie udzielił Konferencji Biskupów władzy, o której w §1, pozostaje nienaruszona kompetencja poszczególnego biskupa diecezjalnego i ani Konferencja, ani jej przewodniczący nie mogą działać w imieniu wszystkich biskupów, chyba że wszyscy i poszczególni biskupi wyrażają na to zgodę”. Należy więc stwierdzić, że w sprawach, w których konferencja biskupów nie posiada kompetencji do stanowienia dekretów ogólnych na mocy przepisów prawa powszechnego, ani na podstawie specjalnego mandatu Stolicy Apostolskiej, może otrzymać kompetencje od swoich członków - biskupów diecezjalnych i innych zwierzchników kościołów partykularnych w granicach przysługującej im władzy ustawodawczej w swoich kościołach partykularnych. Na wydanie dekretu przez konferencję biskupów w takiej sprawie konieczny jest więc consensus wszystkich biskupów diecezjalnych i innych rządców Kościołów partykularnych z nimi zrównanych. Nikt bowiem – poza Biskupem Rzymu i Kolegium Biskupów – nie może ograniczać władzy własnej biskupa diecezjalnego (*Communicationes* 12 (1980) 245). Należy zatem stwierdzić, iż w wyniku konsensusu wszystkich biskupów z głosem decydującym w decyzji konferencji biskupów dokonuje się kumulacja kompetencji ustawodawczych, przysługujących biskupom diecezjalnym w ich diecezjach, na wydanie dekretu ogólnego w celu ujednoczenia dyscypliny kościelnej we wszystkich Kościołach partykularnych danego kraju.

⁴ Sarzi Sartori G., *Komentarz do kan. 455*, w: *Codice di Diritto Canonico Commentato*, Milano 2001, s. 415.

3. Granice kompetencji stanowienia dekretów ogólnych

a) Konferencje biskupów mogą stanowić „dekrety ogólne” na zebraniu plenarnym, które utożsamia się z konferencją. Zebranie plenarne konferencji biskupów nie może swej władzy stanowienia dekretów ogólnych, jaka przysługuje jej na mocy prawa powszechnego, ograniczać ani delegować na rzecz przewodniczącego konferencji, ani jakiegokolwiek rady lub komisji tejże konferencji (por. Odpowiedź Papieskiej Komisji ds. Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z dnia 10 czerwca 1966; AAS, 60 (1968) 361 i z dnia 31 stycznia 1980; 72 (1980) 106); kan. 135 §2).

b) Konferencja biskupów jest zobowiązana do stanowienia dekretów ogólnych tylko z zachowaniem wymogów proceduralnych, czyli określonego przez prawo trybu, od zachowania którego zależy ważność dekretów. Przede wszystkim władza stanowienia dekretów ogólnych przysługuje tylko „zebraniu plenarnemu”, w którym uczestniczą członkowie konferencji biskupów z głosem decydującym, przysługującym im na mocy prawa powszechnego lub statutu danej konferencji.

4. Tryby stanowienia dekretów ogólnych przez konferencję biskupów

Ustawodawca kodeksowy wyróżnia dwa tryby stanowienia dekretów ogólnych przez konferencję biskupów.

W pierwszym trybie dekrety ogólne, o których mówi kan. 455 §1, mogą być uchwalone ważnie głosami dwóch trzecich członków konferencji biskupów, którzy są wyposażeni w głos decydujący przyznany im przez prawo powszechne i statut własny konferencji (kan. 455 §2). Przy takim postępowaniu głosy nieważne lub wstrzymujące się należy liczyć jak głosy negatywne. Głosy mają być „złożone podczas zebrania plenarnego”, czyli wymagana jest faktyczna obecność członków głosujących podczas zebrania. Wykluczony jest inny sposób głosowania, np. drogą dencyjną

lub za pośrednictwem zastępcy upoważnionego do głosowania (por. *Acta Synodalia Sacrosancti Concilii Oecumenici Vaticani II*, vol. III: *Periodus Tertia*, Pars VI, s. 200).

W drugim trybie postępowania konferencja biskupów uchwała dekrety ogólne, do których stanowienia nie ma kompetencji na mocy prawa powszechnego lub specjalnego mandatu Stolicy Apostolskiej, ale otrzymuje je od swoich członków. W tym trybie dekrety mogą być uchwalane tylko „za zgodą wszystkich i poszczególnych” biskupów diecezjalnych (kan. 455 §4; 119, 3) oraz zrównanych z nimi zwierzchników kościołów partykularnych (opatów i prałatów terytorialnych, wikariuszy i prefektów apostolskich, ordynariuszy wojskowych, administratorów diecezji). Uchwalenie przez konferencję tego rodzaju dekretu nawet przy jednym głosie przeciwnym powoduje jego nieważność. Natomiast uchwalenie takiego dekretu z zachowaniem wymogu jednomyślności przez wszystkich biskupów z głosem decydującym powoduje, iż każdy biskup diecezjalny jest zobowiązany do stosowania go na terenie swojej diecezji po promulgowaniu go przez konferencję biskupów. Do uzyskania mocy obowiązującej takiego dekretu nie jest potrzebna oddzielna promulgacja przez poszczególnych biskupów diecezjalnych.

5. Kontrola dekretów ze strony Stolicy Apostolskiej

Do uzyskania mocy obowiązującej przez dekret ogólny uchwalony przez konferencję biskupów, z zachowaniem kwalifikowanej większości dwóch trzecich członków z głosem decydującym, warunkiem koniecznym do ważności aktu jest *recognitio*, czyli uznanie go przez Stolicę Apostolską (kan. 455 §2; 456). Powstaje pytanie, jaką funkcję spełnia taka interwencja Stolicy Apostolskiej wobec aktywności legislacyjnej konferencji biskupów? W odpowiedzi trzeba zauważyć, że „*recognitio*” dekretów ogólnych przez Stolicę Apostolską nie jest tym samym, co upoważnienie do wydania aktu normatywnego, ale nie jest również tym samym co „przejrzenie” wszystkich materiałów

z posiedzeń konferencji biskupów. Jest to akt szczególnej kontroli sprawowanej przez Stolicę Apostolską wobec działalności legislacyjnej konferencji biskupów z punktu widzenia legalności jak również ich poprawności pod względem teologicznym i pastoralnym⁵. Należy zauważyć, że termin „ewentualne przejrzanie”, jakiego użyto w oficjalnym tłumaczeniu KPK w 1984 r., nie jest adekwatny do właściwego znaczenia łacińskiego terminu „recognitio”. Jest to bowiem akt szczególnej kontroli Stolicy Apostolskiej względem wszystkich dekretów ogólnych. Stolica Apostolska nie poprzestaje tylko na przejrzaniu tych dekretów jak innych materiałów z zebrań plenarnych konferencji biskupów, lecz w wypadku zauważenia nieprawidłowości podejmuje interwencje, tzn. zwraca je konferencji w celu dokonania odpowiednich zmian. Taka interwencja nie powoduje jednak zmiany natury dekretów ogólnych konferencji biskupów w dekrety Stolicy Apostolskiej. Stolica Apostolska dokonuje tej rekognicji w formie konkretnego aktu administracyjnego Kongregacji Biskupów (Pastor Bonus, n. 82).

6. Promulgacja dekretów ogólnych

Dekrety ogólne konferencji biskupów podlegają promulgacji. Sposób promulgacji i czasu ich wejścia w życie określa konferencja biskupów (kan. 455 §3). Należy sądzić, że każda konferencja biskupów może ustalić „vacatio legis” dla swoich dekretów ogólnych, jak dla wszystkich innych aktów prawa partykularnego (por. kan. 8 §2). Należy zauważyć, że Konferencja Episkopatu Polski na mocy swego Statutu z dnia 16 września 1995 r. (art. 17) postanowiła, że promulgacja jej dekretów ogólnych jak również innych jej aktów normatywnych następuje przez ogłoszenie w organie urzędowym – "Akta Konferencji Episkopatu Polski" (AKEP, 1(1998) s. 9).

⁵ F. Filoni, dz. cyt., s. 132-133.

III. Kompetencje w sprawach doktrynalnych

Konferencje biskupów wykazują aktywność również w zakresie władzy nauczania poprzez wydawanie listów pasterskich i innych wypowiedzi kolegialnych o charakterze doktrynalnym, oceniających bieżące wydarzenia społeczne z punktu widzenia nauki Kościoła.

KPK z 1983 stwierdza, że biskupi zebrani na konferencji są „autentycznymi doktorami i nauczycielami wiary dla wiernych powierzonych ich trosce” (kan. 753). Jednakże w KPK z 1983 r. brak jest norm określających bliżej przedmiot i postępowanie konferencji przy podejmowaniu tego rodzaju deklaracji oraz ich moc wiążącą. Lukę tę wypełnił Jan Paweł II w motu proprio „Apostolos suos” (n. 22). Zgodnie z tym postanowieniem Jana Pawła II należy stwierdzić, że:

1) konferencja biskupów może sprawować prawdziwą władzę nauczania w komunii z Biskupem Rzymu i Kolegium Biskupów. Wydawane przez nią deklaracje doktrynalne stanowią formę sprawowania przez biskupów „kolegialności afektywnej”;

2) deklaracje doktrynalne konferencji biskupów mają moc wiążącą wiernych jako akty magisterium sprawowanego przez biskupów Kościołów partykularnych. Nie mają one waloru aktów Magisterium Kościoła powszechnego, ale mają walor aktów Magisterium Kościołów partykularnych, jeżeli zostały uchwalone z zachowaniem tej samej procedury, co „dekrety ogólne”, tzn.:

a) jednomyślnie przez wszystkich biskupów będących członkami konferencji z głosem decydującym (kan. 455 §4);

b) lub przez większość kwalifikowaną dwóch trzecich tychże członków konferencji, po uznaniu przez Stolicę Apostolską i opublikowaniu ich przez konferencję, czyli po spełnieniu warunków wymaganych przez kan. 455 §1-2 dla dekretów ogólnych.

Deklaracja ta ma moc wiążącą wszystkich wiernych zamieszkujących na terytorium podlegającym danej konferencji

biskupów. Taka autentyczna deklaracja doktrynalna uchwalona przez konferencje biskupów jest przejawem władzy nauczania, którą – stosownie do *Nota explicativa praevia*, n. 2 – biskupi otrzymują wraz z misją kanoniczną, czyli poprzez akt władzy hierarchicznej, a nie przez święcenia biskupie. Deklaracje doktrynalne konferencji biskupów podjęte większością dwóch trzecich głosów wiążą również wszystkich biskupów diecezjalnych i innych zwierzchników Kościołów partykularnych należących do danej konferencji, tzn. że także ci biskupi, którzy mieli odmienne zdanie podczas głosowania, nie są uprawnieni do nauczania odmiennego od tego, jakie przez większość zostało zdefiniowane w deklaracji.

Natomiast deklaracje lub oświadczenia wydane przez przewodniczącego konferencji biskupów lub przez jej radę stałą, sekretariat bądź przez różne komisje, nie mogą być prezentowane lub interpretowane jako dokumenty całej konferencji biskupów. Obowiązują one wiernych tylko siłą zawartej w nich argumentacji⁶.

⁶ Por. G. Ghirlanda - F.J. Urrutia, *Conferentiae Episcoporum et munus docendi*, *Periodica de re morali, canonica et liturgica* 76 (1987) 573-667.