

WŁADZA ADMINISTRACYJNA W KOŚCIELE WEDŁUG KODEKSU PRAWA KANONICZNEGO

I. „ADMINISTRACJA” I „WŁADZA ADMINISTRACYJNA” W KPK Z 1917 ROKU

Jak wiadomo, w KPK z 1917 r. nie używano nazwy „władza administracyjna”, tylko „administracja”, i to w różnych znaczeniach. Przede wszystkim nazwa ta oznaczała zarządzanie dobrami doczesnymi, a także — udzielanie różnych sakramentów i sakramentaliów¹.

KPK z 1917 r. określając kompetencje biskupa diecezjalnego wyróżnił potrójną funkcję władzy rządzenia: prawodawczą, sądową i karania (kan. 335, § 1)². KPK z 1983 r. wyróżnia natomiast władzę prawodawczą, wykonawczą i sądową (kan. 391, § 1).

Komentatorzy KPK z 1917 r. zastanawiali się nad pojęciem „władza administracyjna”, chociaż nie byli zgodni co do jego znaczenia. Nigdy nie brali pod uwagę „władzy administracyjnej” przy wyjaśnianiu ogólnej koncepcji władzy w opracowaniach dotyczących ogólnych norm prawa kanonicznego. Zdaniem wielu z nich władza administracyjna nie była ani władzą jurysdykcyjną, ani władzą rządzenia (por. kan. 196 KPK z 1917 r. i kan. 129 KPK z 1983 r.).

Jedni autorzy kwalifikowali „władzę administracyjną” jako „domową” lub „ekonomiczną”, inni zaś uważali ją za władzę jurysdykcyjną. Nic więc dziwnego, że jeden z kanonistów w okresie prac nad rewizją KPK z 1917 r.

¹ Indeks analityczno-alfabetyczny wyraz „administratio” tłumaczy jako: właściwe zarządzanie beneficjami, dobrami kościelnymi, dobrami świeckimi (zakazane duchownym, chyba że za zezwoleniem ordynariusza), dobrami diecezji, zakonu, funduszami niezbędnymi do prowadzenia procesów beatyfikacyjnych i kanonizacyjnych. Jednocześnie odsyła do wyrazu „sacramenta”. Por. F. Urrutia. *La potestà amministrativa secondo il diritto canonico*. W: *De Iustitia Administrativa in Ecclesia. Studia et Documenta Iuris Canonici*. Pod red. Pio Fedele. Roma 1984 s. 74, przyp. 4.

² Jak wykazałem w cyt. artykule (n. 17, p. 90 i nota 35), podział zaproponowany przez kan. 335, § 1 nie miał nawet charakteru technicznego. Jeśli wymieniał władzę karania na równi z sądowną i prawodawczą, to prawdopodobnie czynił to po to, aby chronić te funkcje władzy biskupiej, które były kwestionowane przez władzę świecką przez ponad jeden wiek.

napisał: „Jest rzeczą oczywistą, że nauce kanonicznej brak jest kryterium rozróżnienia między jurysdykcją a administracją”³.

W tym czasie w oficjalnych dokumentach zaczęto przyjmować odmienną terminologię. Pius XI pisząc o królewskiej władzy Chrystusa w 1925 r. oświadczył, że Bóg posiada potrójną władzę: prawodawczą, sądową i „nadto władzę wykonawczą, jak ją nazywają”⁴.

W kilka lat później Kongregacja Kościołów Wschodnich wydała kilka dekretów na temat „duchowej administracji” dotyczącej grekokatolickich grup ludności w USA i Kanadzie, odróżniając akty poza prawodawczą władzą rządu od aktów władzy sądowej i karnej, jakkolwiek o władzy sądowej nie wspominała. W roku 1952 Kongregacja Sakramentów przypominała ordynariuszom, że procesy *super rato* nie podlegają trybunałom „z powodu ich całkowicie administracyjnego charakteru”, ale mają być prowadzone przez kurie diecezjalne. To stanowisko Kongregacji Rzymskiej można zrozumieć, gdy uwzględni się podział kompetencji ustalony przez konstytucję *Sapientis Consilio* w 1910 r. Z samego dokumentu jasno wynika, że Kongregacja ta proces *super rato* uważała za „administracyjny” a nie „sądowy”, ponieważ zmierza on do przygotowania petycji do Ojca świętego o udzielenie „dyspensy” od istniejącego węzła małżeńskiego, czyli o akt łaski. Proces nie kończy się więc wydaniem wyroku sądowego, który określa odpowiednie prawa stron⁵.

³ „Evidentemente, falta en la doctrina canónica un criterio discriminador ente lo jurisdiccional y lo administrativo, criterio que nos seria necesario en éste y en otros problemas” (*Comentarios al Código de Derecho canónico*. Vol. 4. Madrid 1964, n. 430, p. 413, nota 2). Kan. 2279, § 1 z 1917 r. wyraźnie rozróżnił akty władzy jurysdykcyjnej od aktów czysto administracyjnych. W cyt. artykule prezentowałem różnorodne opinie komentatorów KPK (nota 1), n. 10 s. 81–83.

⁴ Por. *Litterae encyclicae „Quas primas” z 11 grudnia 1925*. AAS 17: 1925 s. 599. Papież w pewien sposób powiązał władzę „quam executionis vocant” z władzą karania, kontynuując: „utpote cuius imperio parere omnes necesse sit, et ea quidem denunciata contumacibus irrogatione suppliciorum, quae nemo possit effugere”.

⁵ *Congregatio de disciplina sacramentorum, Litterae circulares circa naturam administrativam processus super matrimonio rato et non consummato z 15 czerwca 1952*. Prot. N. 4380/52 (wysłany do ordynariuszy miejsca). X. O c h o a. *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*. Vol. 2: *Commentarium pro Religiosis*. Romae 1969, n. 2289, col. 3042–3044. W § 2 zostało powiedziane: „[...] hos processus super rato et non consummato matrimonio, attenta eorum natura prorsus administrativa, minime confundendos esse cum processibus iudicialibus super nullitate matrimonii ad tribunalia spectantibus [...]”.

Konstytucja *Sapientis consilio* postanowiła, że to kongregacje rzymskie, a nie trybunały winny rozstrzygać spory na drodze administracyjnej (I, 4^o. AAS 1: 1909 s. 11; I, 5^o – tamże s. 12; I, 8^o, 1 – tamże 7, 13). Procedurę tę jako „administrativą” kwalifikuje również *Ordo servandus*, wydany w tym samym czasie w celu stosowania konstytucji (p. II, c. 1, n. 3. AAS 1: 1909 s. 61; c. 2, n. 1 – tamże; c. 3, a. 2, tytuł i nn. 7 i 10 – tamże s. 64–65; c. 7, art. a. 4, n. 5 – tamże s. 95). Jak rozumieli to dwaj komentatorzy konstytucji *Sapientis consilio* – B. Ojetti i F. M. Cappelletto por. Urrutia, jw. s. 75 nn.

Dekrety Kongregacji Kościołów Wschodnich można znaleźć w AAS 21: 1929 s. 152–159;

Również Sobór Watykański II pojęcia „duchowa administracja” używa w sposób podobny jak dekrety Kongregacji Kościołów Wschodnich. Poleca ordynariuszom misyjnym, aby zatroszczyli się o utworzenie w swych Kościołach zwyczajnej administracji jako odrębnej od administracji dotyczącej spraw gospodarczych⁶.

Ostatecznie w 1967 r. w trakcie trwania prac nad rewizją KPK nowa konstytucja apostolska dokonująca reformy Kurii Rzymskiej, stosownie do życzeń Soboru Watykańskiego II, wydała nowe kompetencje Sygnaturze Apostolskiej, a mianowicie: „rozpatrywanie sporów powstałych na tle aktów administracyjnej władzy kościelnej”⁷. Chociaż język tej konstytucji sugerował, że pojęcie władzy administracyjnej jest jasne i jednomyślnie przyjęte przez naukę kanonistyczną, to faktycznie – jak już wykazałem – nie było to takie oczywiste. Jednakże jedna rzecz jest pewna: konstytucja uznaje takie akty władzy rządzenia, które nie są aktami władzy prawodawczej lub sądownej. Nie daje im jednak bliższej kwalifikacji prawnej⁸.

II. NOWA TERMINOLOGIA W KPK Z 1983 ROKU

W nowym KPK są dwa kanony (kan. 1400, § 2 i 1445, § 2), które powtarzają formułę użytą w konstytucji *Regimini Ecclesiae Universae* na oznacze-

22: 1930 s. 346–354. Ostatni z nich w krótkim wprowadzeniu mówi o władzy, przez którą biskup „regat atque gubernat; et pro spirituali huius ordinariatus graeco-rutheni administratione”. Inny dekret wznawia z kilkoma poprawkami pierwszy dekret (AAS 33: 1941 s. 27–28).

⁶ „Cura tandem habeatur de formatione in administratione ordinata ecclesiastica, immo etiam oeconomica” (*Ad Gentes* 16, 4). Sobór chciał także, żeby Kongregacja do Spraw Ewangelizacji Narodów była „tam instrumentum administrationis quam organum directionis dynamicae” (tamże 29, 5). W dekrete *Christus Dominus* zaś, aby wszystkie kurie diecezjalne „ita ordinentur ut aptum instrumentum Episcopo fiat, non tantum ad diccesim administrandam, sed etiam ad opera apostolatus exercenda” (27, 4). W konstytucji *Lumen gentium* rozważał administrację urzędów (29, 1) oraz kultu (26, 2).

Jak można było oczekiwać, Sobór używał pojęcia „administracja” na oznaczenie udzielania sakramentów (KL 27, 36, 39, 63; DE 2, 4; KK 29, 1; DK 2, 4; 13, 3) i sakramentaliów (KL 79), jak również zarządu dóbr doczesnych (DA 10, 1; DK 21, 1).

Dwa inne teksty przywołują 1 P 4, 10, który mówi o administrowaniu łaski Bożej (KK 13, 3; DK 6, 2), a jeden zajmuje się „actione administrativa potestatis civilis” (DWR 4, 3).

⁷ P a u l u s VI. *Konstytucja „Regimini Ecclesiae Universae” z 15 sierpnia 1967*. Wstęp i art. 106. AAS 59: 1967 s. 885–928, zwłaszcza s. 889 i 921.

⁸ Sygnatura Apostolska w decyzji wydanej 1 II 1970 r. podała swoją interpretację „władzy administracyjnej” jako władzy przewodzenia ludowi Bożemu w granicach ustalonych przez akty normatywne, władzy, która jest częścią składową władzy pasterskiej i która jako publiczna cieszy się dyskrecjonalnością (cf. *Iurisprudentia Supremi Tribunalis Signature Apostolicae. Sectio altera, 14. „Apollinaris”* 44: 1971 s. 612–613). Wydaje się, że Sygnatura chciała tu przede wszystkim rozgraniczyć „władzę administracyjną” od władzy sądowej niż od władzy prawodawczej.

nie spraw spornych, jakie powstają na tle aktów władzy administracyjnej. Zdumiewa jednak brak wyraźnego określenia „władzy administracyjnej” w pozostałych częściach KPK, a szczególnie w księdze I „O normach ogólnych”, która nie tylko zawiera tytuł (VIII) „O władzy rządzenia”, lecz również tytuł (IV) „O konkretnych aktach administracyjnych”, czyli o aktach, które – jak można sądzić – są wydawane właśnie przez władzę administracyjną. W gruncie rzeczy wszystkie kanony mówiące o władzy, która stanowi „konkretne akty administracyjne”, nazywają ją „władzą wykonawczą”⁹.

Ponieważ władza rządzenia dzieli się w *Kodeksie* na prawodawczą, sądową i wykonawczą (kan. 135, § 1), bez wzmianki o władzy administracyjnej, można sądzić, że w KPK nazwy: „władza administracyjna” i „władza wykonawcza” oznaczają tę samą władzę. Co więcej, tytuł „O konkretnych aktach administracyjnych” wydaje się implikować, że nazwa „akty generalne”, poprzedzająca tytuł II „Dekrety generalne oraz instrukcje”, oznacza „generalne akty administracyjne”. Rzeczywiście, zespół ekspertów Komisji do Spraw Rewizji KPK uważa dekreta generalne i instrukcje za akty administracyjne¹⁰. W tym samym czasie zespół ten uznał generalne akty administracyjne za akty wykonawcze. A więc – zdaniem zespołu ekspertów – „władza wykonawcza” jest tym samym, czym jest „władza administracyjna”. W rzeczywistości zespół ten uważał rozgraniczenie między aktami prawodawczymi i administracyjnymi za warunek niezbędny do uzyskania zgodności z normą siódmą, będącą jedną z dziesięciu zasad wskazujących kierunek prac nad rewizją KPK. Lecz wszędzie tam, gdzie chodziło o rozróżnienie władzy na prawodawczą, administracyjną i sądową, zespół ekspertów tłumaczył je jako prawodawczą, wykonawczą i sądową, tak jak jest to obecnie w KPK (kan. 135,

⁹ Por. kan. 48 o dekretach konkretnych, kan. 59, § 1 o reskryptach, kan. 85 o dispensie. Także kan. 479, § 1 przy określaniu, że ma on „władzę wykonawczą”, taką samą, jak biskup diecezjalny, „ad ponendos scilicet omnes actus administrativos”. Jeden wyjątek znaleźć można w kan. 76, § 1 o przywilejach. Podczas gdy przywileje wyszczególnione są w tytule IV „O konkretnych aktach administracyjnych”, to władza, która może ich udzielać, jest władzą prawodawczą. Władza wykonawcza może ich udzielać tylko wtedy, jeśli prawodawca dał do tego upoważnienie.

¹⁰ We wstępnych uwagach do schematów rozestanych różnym organom konsultacyjnym zespół Komisji stwierdził: „De generalibus sub hoc titulo (był to wtedy tytuł II) decretis atque praeceptis agitur sicut et de Instructionibus, scilicet de actibus administrativis quae [sic] indolem generalium habent”. Zespół ten miał na myśli konieczność odróżnienia takich aktów o charakterze ogólnym od aktów prawodawczych „ut cum certitudine constet quandonam habeatur lex vera, quandonam autem actus executorialis” (ComCan 9: 1977 s. 233). W tych samych uwagach wstępnych Komisja uprzednio stwierdziła: „Tandem et quidem praesertim notari debet duos Titulos additos esse de Actibus administrativis [...] ideoque Titulus II (tytuł III w KPK) agit de decretis atque praeceptis generalibus et de instructionibus, atque Titulus III (IV w KPK) tractat de actibus administrativis singularibus” (tamże s. 231). Dalej: „Itaque [...] in titulis II et III (obecnie III i IV) de actibus administrativis normae traduntur” (tamże s. 232).

§ 1)¹¹. Dlatego w *Kodeksie* „władza wykonawcza” jest zdolna do stanowienia generalnych dekretów (kan. 31, § 1) i instrukcji (kan. 34, § 1).

W tym stanie rzeczy powstaje pytanie, dlaczego KPK na określenie tej funkcji władzy rządzenia używa raczej nazwy „wykonawcza” aniżeli „administracyjna”. Pytanie to wydaje się tym bardziej stosowne, ponieważ — jak już wskazywałem — nazwa „władza administracyjna” nie jest zupełnie nieobecna w KPK.

Zanim dojdziemy do jakichś wniosków, sądzę, że słuszne będzie zbadanie znaczenia różnych innych nazw związanych z pojęciem „władza administracyjna”, które zostały użyte w KPK. Faktem jest, że przymiotnik „administracyjny” używany jest w nim bardzo często, podobnie jak rzeczowniki „administracja” i „administrator” oraz różne formy czasownika „administrować”.

1. Różne znaczenia wyrazu „administracyjny” w KPK

Słowo „administracyjny” służy do określenia przede wszystkim rzeczownika „akt”, co widoczne jest w rozdziale I tytułu IV księgi I, która zajmuje się konkretnymi aktami administracyjnymi (kan. 35-58). Kilka innych kanonów, w innych częściach KPK, używa tego samego wyrazu na określenie bądź ogólnie konkretnego aktu (kan. 16, § 3, 1732), bądź też specyficznego „dekretu” (kan. 290, 1^o lub tytuł sekcji I, część 5, księga VII). We wszystkich tych przypadkach wyraz „administracyjny” został użyty na określenie aktów stanowiących przez władzę wykonawczą.

Przymiotnik „administracyjny” używany jest w KPK również do określenia takich rzeczowników, jak: „trybunały” (kan. 149, § 2, 1400, § 2) i „procedura” (kan. 1341). W tych wypadkach nie dotyczy on już władzy wykonawczej, wyodrębnionej od sądowej (por. kan. 135, § 1), lecz odnosi się do tzw. władzy sporno-administracyjnej, którą należy traktować jako specyficzną władzę sądową. W tym samym znaczeniu należy rozpatrywać przymiotnik „administracyjny” przy określaniu rzeczowników: „spory” (kan. 1334, § 2) lub „rekurs” (tytuł sekcji 1, część 5, księga VII).

Inne znaczenie przymiotnika „administracyjny” służy do określenia bardzo ogólnie wyrazów: „czynności” (kan. 473, § 2), „sprawy” lub „obowią-

¹¹ Podkreślając potrzebę wyróżnienia w nowym KPK aktów o charakterze prawodawczym od aktów „qui ad administrationem expectant et sunt indolis executivae seu administrativae”, grupa ekspertów widziała w tym zastosowanie zasady siódmej: „potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis” (ComCan 9: 1977 s. 231—232). W kan. 100, § 1 schematu (obecnie kan. 135, § 1) podano podział na: „prawodawcze, wykonawcze i sądownicze”.

ki". Te „sprawy” czy też „obowiązki”, jakie mogą być powierzone moderatorowi kurii diecezjalnej, niekoniecznie dotyczą spraw załatwianych w drodze dekretów lub reskryptów stanowionych przez władzę wykonawczą, lecz szerzej rozumianych zagadnień koordynacji i ogólnej polityki, czyli szeroko pojmowanej „administracji duchowej”, o czym była mowa we wspomnianych dekretach Kongregacji Kościołów Wschodnich. Należy zatem stwierdzić, że nazwa „administracyjny” używana jest w KPK w szerszym znaczeniu i nie można jej utożsamiać ze znaczeniem wyrazu „wykonawczy”¹².

To szersze znaczenie znajduje również zastosowanie w rzeczownikach „administracja” i „administrator”. Faktycznie wyraz „administracja” używany jest na określenie całości spraw związanych z kierowaniem seminarium (kan. 259, § 1) lub sprawowaniem urzędu kościelnego, na który ktoś jest powołany (kan. 179, § 4), a szczególnie kierowaniem diecezją, to jest działaniem, które sugeruje o wiele więcej niż specyficzne zarządzanie, czyli z użyciem potrójnej funkcji władzy rządzenia (kan. 388, § 3, 469, 472, 473).

Szerokie znaczenie odnajdujemy także w takich nazwach, jak: „administracja apostołska”, tj. kościół partykularny zbliżony do diecezji (kan. 368 i 371, § 2), lub „administrator”, kiedy KPK mówi „o administratorach apostołskich” (kan. 371, § 2 i 1018, § 1, 2^o). Podobnie „administratorem diecezjalnym” jest ten, kto czasowo kieruje diecezją (por. kan. 418-430). Administrator może również kierować parafią (kan. 540).

Nazwa „administracja”, podobnie jak w KPK z 1917 r., często służy do określenia czynności zarządzania doczesnymi dobrami kościelnymi, tj. czynności, które nie ograniczają się oczywiście do aktów władzy wykonawczej¹³.

¹² Obowiązki moderatora kurii diecezjalnej są szersze aniżeli wikariusza generalnego, który posiada wykonawczą władzę rządzenia (kan. 479, § 1). Te obowiązki moderatora niekoniecznie wymagają stosowania władzy wykonawczej. Kan. 473 nie sugeruje, że moderator jest w jakimś sensie zwierzchnikiem wikariusza generalnego, powierza mu rolę koordynującą, którą lepiej można określić jako „policy making”. Jeśli potrzebuje on użycia władzy wykonawczej, aby wzmocnić swoje dyrektywy, to powinien zwrócić się do samego biskupa diecezjalnego, jak sugeruje wyrażenie „sub Episcopi auctoritate”, które nie może być traktowane tylko jako przypomnienie oczywistej zasady hierarchiczności. Implikuje ono natomiast, że moderator w swej działalności nie jest zależny od wikariusza generalnego (cf. kan. 473, §§ 2-3), jeśli sam nim nie jest. Gdy tworzono te przepisy, kan. 285, § 2 schematu z 1977 r. brał pod uwagę możliwość mianowania wikariusza generalnego moderatorem kurii tylko w przypadku nieobecności biskupa lub gdy biskup był przeszkodzony (por. ComCan 5: 1973 225: 3, 1^o). Papież Paweł VI utworzył Sekretariat Generalny dla swojego Wikariatu Rzymskiego (cf. AAS 69: 1977 12 ff. 4).

¹³ Por. w księdze II kan. 325, § 2; 357, § 1; 392, § 2; 537, w przypisach do artykułu 3, rozdziału 2, pod tytułem II dla Instytutów Religijnych kan. 634, § 1; 635, § 2; 636, § 1; 638, §§ 1-2; 668, § 1; 706, 1^o-2^o, 718. W księdze IV kan. 1232, § 2. W księdze V tytuł II (kan. 1273-1289) i kan. 1300. W księdze VI kan. 1333, § 3, 3^o. W księdze VII kan. 1413, 1^o; 1508, § 3; 1524, § 2; 1741, 5^o. Kan. 1042, 2^o odnosi się w gruncie rzeczy do administracji dóbr doczesnych, lecz nie kościelnych.

„Administracja” sprawiedliwości, o której mowa w kan. 1445, § 41^o, nie ma nic wspólnego z wykonawczą władzą rządzenia.

Określenie „administracja” używane jest też na oznaczenie czynności udzielania sakramentów, szczególnie chrztu, Eucharystii, namaszczenia chorych, które nie implikuje — oczywiście — użycia wykonawczej władzy zarządzania¹⁴. Na oznaczenie czynności udzielania sakramentów dość często stosowane są formy pochodzące od nazwy „administracja”, podobnie ma to miejsce w wypadku udzielania sakramentaliów oraz zarządzania doczesnymi dobrami kościelnymi¹⁵.

Reasumując należy stwierdzić, że *Kodeks prawa kanonicznego* do aktów „administracji” zalicza:

1) Konkretnie dekrety i reskrypty, które mogą dotyczyć każdej dziedziny dyscypliny życia chrześcijańskiego, jak akty wykonawcze do dekretów i reskryptów. Akty te pochodzą od wykonawczej władzy rządu, przynajmniej u źródła w wypadku zwykłego wykonania;

2) Akty rozstrzygające spory, jakie powstają na tle zaskarżenia aktów wymienionych w pkt. 1. Akty te są przejawem władzy sporno-administracyjnej, która jest raczej władzą sądową niż administracyjną;

3) Akty koordynacji działalności różnorodnych grup, jakie istnieją wewnątrz społeczności chrześcijańskiej, np. działalność kurii diecezjalnej, kierowanie seminarium, sprawowanie urzędu, zarządzanie konkretnym Kościołem partykularnym lub parafią. Jakkolwiek akty te implikują istnienie władzy rządu, przynajmniej wykonawczej, sprawowanej przez kompetentny autorytet, to jednak nie zawsze są one z konieczności aktami tej władzy;

4) Akty dotyczące zarządzania dobrami doczesnymi kościelnymi. Wiele z nich, np. sporządzanie rachunkowości, księgowości, prowadzenie inwestycji, nie jest wprost przejawem działania wykonawczej władzy rządu. Ponieważ jednak administratorzy tych dóbr nie są niezależnymi urzędnikami, przeto nawet te ich akty, do których zaistnienia nie jest wymagana władza wykonawcza, mają upoważnienie władzy wykonawczej swoich legalnych zwierzchników¹⁶. Podejmując więc niektóre z tych aktów, administrator w pewnym stopniu partycypuje we władzy wykonawczej, np. zawierając transakcje wchodzi w pewien zakres władzy dyskrejonalnej przysługującej jego zwierzchnikowi. Podobne decyzje są wówczas, gdy jako członek rady gospo-

¹⁴ Kan. 841, 848. Szczególnie co do chrztu (kan. 530, 1^o), bierzmowania (kan. 530, 2^o), Eucharystii jako wiatyku (kan. 530, 3^o) i namaszczenia chorych (kan. 530, 3^o). Podobne użycie nazwy w poprzednim Kodeksie por. jw. n. 1 i przyp. 1.

¹⁵ Ogólnie o sakramentach por. kan. 561; 844, §§ 1, 3 i 4. O chrzcie kan. 863; 875; 878, o bierzmowaniu kan. 884, §§ 1–2; kan. 886, §§ 1–2, o Eucharystii kan. 921, § 1, o namaszczeniu chorych kan. 1168, o pokucie kan. 1379, o sakramentaliach kan. 1168.

Zarząd dobrami doczesnymi por. kan. 319, § 1; 325, § 1; 494, § 3; 532; 555, § 1, 3^o; 562; 1254, § 1; 1275; 1283, 1^o.

¹⁶ Ekonom diecezjalny np. musi prowadzić swoją działalność administracyjną pod kierunkiem biskupa zgodnie z wytycznymi diecezjalnej komisji finansowej, której musi zdawać rachunek pod koniec każdego roku finansowego (por. kan. 495, §§ 3–4).

darcej korzysta ze swego prawa nie tylko jako osoba konsultowana, lecz również wyrażająca zgodę¹⁷.

5) Akty udzielania sakramentów i sakramentaliów, do podjęcia których żadna władza rządzenia nie jest wymagana, chociaż szafarz sakramentów musi postępować zgodnie z normami ustanowionymi przez kompetentny autorytet kościelny wyposażony we władzę prawodawczą lub wykonawczą.

2. Władza „administracyjna” jako „wykonawcza”

Z powyższego przeglądu można wywnioskować, że nazwy „władza administracyjna” i „wykonawcza” nie mają identycznego znaczenia. Jakkolwiek władza wykonawcza stanowi akty administracyjne zarówno ogólne, jak i konkretne, to jednak nie wszystkie akty administracyjne pochodzą od tej władzy bądź też jakiegokolwiek władzy w znaczeniu prawnym. Akty administracyjne, nawet jeśli nie dotyczą udzielania sakramentów i sakramentaliów lub niektórych technicznych aspektów zarządzania doczesnymi dobrami kościelnymi, lecz dotyczą ogólnego zarządu danej wspólnoty chrześcijan, nie zawsze są rezultatem władzy rządzenia: prawodawczej, sądowej lub wykonawczej. Można powiedzieć, że akty te pochodzą od władzy kierowniczej, która suponuje istnienie władzy rządzenia i opiera się na niej, ale nie ma potrzeby, aby zawsze wyrażane były w formie dyrektyw, nawet dyrektyw dotyczących dyscypliny stanowionych w formie dekretów lub reskryptów, czyli aktów władzy wykonawczej. Biskup diecezjalny zatem ma prawo i obowiązek troszczyć się o zachowanie w swoim Kościele lokalnym dyscypliny Kościoła powszechnego, przez nawoływanie do przestrzegania norm prawa powszechnego (kan. 392, § 1). Stanowi to istotę „administrowania” diecezją, ale nie musi być realizowane w drodze dekretów wykonawczych. Podobnie nie jest rzeczą konieczną, aby biskup diecezjalny posługiwał się dekretami w wykonywaniu zadań apostołskich w swoim Kościele partykularnym (kan. 394).

Władza administracyjna w szerszym znaczeniu obejmuje wszystkie funkcje władzy rządzenia, włączając prawodawczą i sądową, ponieważ każda z tych funkcji odgrywa swoją rolę w kierowaniu Kościołem powszechnym i partykularnym. Obejmuje ona ponadto władze nauczania i uświęcania, poprzez które biskup również „kieruje”, czyli „administruje” swoim kościołem. Określenie „administracja diecezją” w bardziej prawniczym sensie oddaje

¹⁷ Zgodnie z kan. 1277 nawet władza biskupa diecezjalnego w zakresie administrowania dobrami doczesnymi swego kościoła jest ograniczona (kan. 393). Jest on obowiązany pod sankcją nieważności (kan. 127 § 1) zasięgnąć rady diecezjalnej komisji finansowej i kolegium konsultorów, a nawet w specyficznych wypadkach uzyskać ich zgodę.

„pasterskie badania” biskupa diecezjalnego (kan. 381), zawiera w sobie „troskę” (kan. 383-384), słuchanie rad (kan. 384-228, § 2), popieranie różnych powołań (kan. 385), nauczanie (386), zabieganie o świętość życia nawet przez przykład osobisty (kan. 387, 390), jak również każdą inną formę przewodniczenia.

Być może, że w wyniku przyjęcia tego szerokiego znaczenia nazwy „administracja” Komisja do Spraw Rewizji KPK uznała za mniej wskazane rozróżnienie władzy prawodawczej, administracyjnej i sądowej, co było przewidziane w siódmej z dziesięciu głównych zasad rewizji Kodeksu, zaakceptowała natomiast podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową.

Władza wykonawcza jest więc częścią szerszej pojmowanej władzy administracyjnej i oznacza bardziej ograniczony zakres władzy, czyli władzę stosowania lub wykonywania prawa. Z tego właśnie względu KPK odróżnia akty administracyjne (wykonawcze) od aktów prawodawczych¹⁸.

III. WŁAŚCIWY CHARAKTER AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH (WYKONAWCZYCH)

Łatwo jest zidentyfikować akty o charakterze konkretnym jako administracyjne akty wykonawcze. Nie można ich uważać za akty o charakterze prawodawczym, ponieważ nie dotyczą całej społeczności, lecz są skierowane do niektórych jednostek w określonej społeczności. Dlatego też nie ma potrzeby, aby władza prawodawcza stanowiła te konkretne akty administracyjne, wystarczy do tego użycie władzy wykonawczej (kan. 35)¹⁹.

¹⁸ Grupa ekspertów pragnęła odróżnić od aktów prawodawczych te, „qui ad administrationem expectant et sunt indolis exsecutivae seu administrativae” (ComCan 9: 1977 s. 231).

¹⁹ Kan. 35 zawiera wyraźny wyjątek dla reskryptów udzielających przywileje; do ich wydania kompetentna jest władza prawodawcza (por. przyp. 8). Wyraźny wymóg posiadania władzy prawodawczej do wydania wykonawczego aktu administracyjnego stwarza interesujący problem prawny. Jeśli władza wykonawcza nie może udzielać przywilejów, mimo ich charakteru administracyjnego, ponieważ są w sprzeczności z istniejącymi prawami, dlaczego wobec tego „sustineri non potest norma can. 80 Codicis I.C. (z 1917) vi cuius dispensatio a solo legislatore [...] concedi valet”, jak stwierdza Komisja (ComCan 3: 1971 s. 89-90)? W konsekwencji norma tradycyjna została zmieniona, aby zezwolić organom władzy wykonawczej na udzielanie dyspens (kan. 85). Jednakże dyspensy nie mniej niż przywileje są wbrew prawom! Czy więc udzielanie przywilejów nie byłoby również odpowiednie dla właściwego zarządzania wspólnotą?

Mgr Onclin w relacji o pracy zespołu ekspertów Komisji do Spraw Rewizji KPK na temat norm ogólnych powtórzył z naciskiem punkt widzenia, który zaprezentował w Paryżu w 1947 r. (*L'organisation des pouvoirs dans l'Eglise. Actes du Congrès de Droit canonique. Cinquantenaire de la Faculté de Droit Canonique, Paris, 22-26 avril 1947*. Letouzey et Ané. Paris 1950 s. 372): „Remanet ergo ut privilegium, sensu iuridico proprio, sint sola privilegia per actum particularem auctoritatis competentis concessa, a.c. per actum administrativum auctoritatis competentis

Kiedy jednak mamy do czynienia z aktami o charakterze generalnym, które mogą być i prawodawcze, i także administracyjne wykonawcze, to w jaki sposób możemy je odróżnić? Nie można zadowolić się, że do tego, aby uznać je normami prawnymi, trzeba zbadać ich powszechność i abstrakcyjność w tym sensie, że dana norma nie zawsze daje odpowiedź na specyficzny istniejący problem, lecz raczej normy ustanawia się w przewidywaniu przyszłych okoliczności²⁰.

Czasami brano pod uwagę niedostateczne kryteria, jak imperatywność, czyli charakter normatywny praw, o ile tworzą one obiektywne uprawnienia

concessa" [...]. Quare loco regulae can. 63, § 1 C.I.C. proponitur praescriptum quod sequitur: Privilegia, sen gratia contra aut praeter ius in favorem certarum personarum, sive physicarum sive iuridicarum, per peculiarem actum factae, a sola auctoritate cimpetenti concedi valent. Nominem ergo privilegii solummodo venit privilegium a competenti auctoritate concessum per actum particularem, scilicet per actum administrativum; et competens ad privilegium concedendum dicenda est auctoritas quae potestate exsecutiva in Ecclesia gaudet" (ComCan 3: 1971 s. 89). Według kan. 75 schematu z 1977 r., który był bardziej jasny od cytowanej wypowiedzi Onclina: „Privilegium, seu gratia in favorem certarum personarum, sive physicarum sive iuridicarum per peculiarem actum administrativum facta, a sola competente auctoritate potestate exsecutiva gaudente concedi valet" (*Schema Canonum Libri I De Normis Generalibus*. Typis Polyglottis Vaticanis 1977). Nie mamy żadnych wyjaśnień racji, dla których po tak dobitnych oświadczeniach w ostatecznej wersji kan. 76, § 1 pominął kwalifikację „administrativum” „peculiarem actum” i stwierdził, że musi być koncesja „a legislatore”.

²⁰ „La fonction législative, exercée par le pouvoir législatif, a pour objet la création, la modification ou la suppression d'un statut juridique général. Elle comprend donc toute réglementation d'ordre général éditée en vue du bien commun, qu'elle soit appelée loi ou précepte commun. Le précepte général, en effet, imposé à une communauté, communis legis recipiendae caõax (emphasis dans le text) non pour un cas d'espèce mais pour la généralité de cas semblables, même pour un temps limité, ne diffère de la loi que le nom. Sa disposition, tout comme celle de la loi, a pour objet une situation juridique générale, c'est-à-dire applicable à tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait" (Onclin. *L'organisation* s. 371). Mówiąc o funkcji administracyjnej, stwierdza „[...] le rôle de ce pouvoir [...] comprend les activités les plus diverses, dont l'objet, en principe, est le cas d'espèce" (tamże s. 371).

W. Onclin, kiedy aktywnie zaangażował się w rewizję norm ogólnych KPK (dwadzieścia lat później), pisał: „This function (legislative) is therefore characterized by the general nature of its prescriptions" (*The Church Society and the Organization of its Powers*. „The Jurist" 27: 1967 s. 13). Ta funkcja administracyjna „includes, in general, all individual mesures und concrete acts, useful to the end of society" (p. 14). „The principal object of juridical administrative acts is either the application of a preestablished general canonical statute to a determined case [...] or the establishing of an individual canonical statute" (p. 14). Nie był więc jeszcze świadomy rzeczywistego problemu, że ogólne akty administracyjnej władzy wykonawczej, które jakkolwiek są ogólne, nie są mimo to aktami normatywnymi (prawami).

Jest sprawą interesującą, kiedy się zauważy, że był on rzecznikiem potrzeby wyróżnienia „acts of legislative nature, such as laws and common precepts [...] from acts of an administrative nature, such as precepts given to particular persons, rescripts and privileges granted by particular acts" (tamże s. 16-17), używając słów bardzo zbliżonych do użytych przez Komisję do Spraw Rewizji KPK kilka lat później (i prawdopodobnie opracowanych przez samego Onclina) dla uzasadnienia naglącej potrzeby odróżnienia aktów administracyjnych ogólnych od aktów o charakterze prawodawczym (por. przyp. 9 i 10).

i obowiązki wewnątrz społeczeństwa, lub ich publiczny charakter, jako że ustawy pochodzą od władzy publicznej i są stanowione dla dobra publicznego lub pożytku wspólnoty jako takiej. Jednakże żadne z tych kryteriów nie odróżniają norm prawnych od ogólnych administracyjnych aktów wykonawczych. Jak zauważył Graziani, akty ogólne, które są pozbawione tych cech, z pewnością nie są normami prawnymi, co nie znaczy, że akty, które charakteryzują się tymi cechami, mają być automatycznie uważane za normy prawne²¹.

Należy pamiętać, iż niezależnie od faktu, że w systemie prawa kanonicznego nie ma wyraźnego rozdziału między funkcjami władzy rządzenia — posiadanej i sprawowanej przez różne i wyodrębnione kompetentne organy, a ponadto niezależnie od tego, że nazwa „administracyjna władza wykonawcza” jest czymś nowym w prawie kanonicznym, prawodawstwo kościelne w rzeczywistości od dawna rozróżniało te funkcje. Jest to całkiem proste, jeśli weźmie się pod uwagę sądową funkcję władzy, sprawowanie której już w VI w. zaczęto powierzać odrębnym i faktycznie niezawisłym sędziom, bez szkody dla władzy sądowej miejscowych biskupów. Innym urzędnikiem, spośród których najbardziej znany był wikariusz generalny, powierzano władzę pozasądową, która nie miała charakteru prawodawczego²².

Kanoniści wyróżniali również akty o wyraźnie ogólnym charakterze, w większej części pod nazwą nakazów, które jednak nie były uważane za akty normatywne. Przede wszystkim chodziło tu o akty wydawane przez autorytet nie posiadający władzy prawodawczej. Kryterium to byłoby jednak tylko negatywne, ponieważ nie wszystkie akty ogólne wydawane przez prawodawcę musiały być koniecznie uznawane jako normy prawa. Kryterium pochodzenia aktu jest więc z konieczności tylko kryterium formalnym — jeśli się weźmie pod uwagę, że prawodawca posiada w Kościele również administracyjną władzę wykonawczą²³.

²¹ Po rozważeniu imperatywności, abstrakcyjności, ogólności, oryginalności i stabilności jako cech określających akty normatywne przyznaje on, że chociaż bez nich akt ten nie jest aktem normatywnym, to jednak posiadanie tych cech również nie wystarcza: „ove tale atto provvenga da un'autorità sprovvista di potestas legifera in ecclesia” (E. Graziani. *Legge (diritto canonico)*. W: *Enciclopedia del Diritto XXIII*. Giuffrè. Milano 1973 1105(2)). Z jego punktu widzenia, jeśli akt posiada wszystkie te cechy i jest wydany przez ustawodawcę, to „é insuperabile la difficoltà di distinguerlo dalla legge e anzi si precisa la logica necessità di identificarlo con essa” (tamże 1005(2)).

²² Por. krótkie noty historyczne na temat „sędziogo”: F. X. Wernz, P. Vidal, F. M. Cappello. *Jus Canonicum*. Vol. 6: *De Processibus*. Ed. 2^a. Universitas Gregoriana. Roma 1949 n. 85 s. 81. Na temat „wikariusza generalnego”: F. X. Wernz, P. Vidal, Ph. Aguirre. *Jus Canonicum*. Vol. 2: *De personis*. Ed. 3a. Universitas Gregoriana. Romae 1943 b. 634 s. 800.

²³ Graziani niezależnie od faktu, że uważa to kryterium za pomocnicze, to jednak uznaje je za konieczne. Określa je jako kryterium formalne (jw.).

Dlatego też kanoniści brali pod uwagę kryterium wspólnoty, dla której wydany został ogólny akt normatywny. Jeśli była to wspólnota „niezdolna do tego, aby być rządzoną przez prawa”, wtedy akt taki nie mógł być prawem. To negatywne podejście nie rozwiązywało problemu, gdyż wszystkie akty ogólne wydawane przez prawodawcę dla „wspólnoty zdolnej do rządzenia się prawami” muszą być automatycznie prawami.

Mimo słabości tych kryteriów jedno i drugie znalazło się w KPK celem odróżnienia ogólnych dekretów wykonawczych od ogólnych dekretów, które są normami. I tak kan. 29 stwierdza: „Dekrety ogólne, wydane przez kompetentnego prawodawcę dla wspólnoty zdolnej do przyjęcia prawa i zawierające ogólne przepisy, są ustawami we właściwym znaczeniu i rządzą się przepisami kanonów o ustawach”. Dlatego też kanon ten w pośredni sposób wskazuje, że dekreta ogólne wydawane przez władzę inną niż prawodawcza albo przez prawodawczą dla społeczności niezdolnej do rządzenia się prawami nie są aktami prawa²⁴.

Innym, bardzo powszechnym w przeszłości kryterium była stałość właściwa prawu, istotna cecha prawa według opinii wielu autorów. Nakazy, które zostały narzucone wspólnocie nawet zdolnej do rządzenia się prawami, tylko na określony czas, nie są normami prawa²⁵. Doktryna w tym względzie była jednak daleka od jednomyślności. Z jednej strony kanoniści przyznawali, że akty stanowiące prawo mogą być także ustanawiane na określony czas, z

²⁴ Uważam, że kanon jest czysto formalistyczny i niezbyt pomocny. W rzeczy samej żaden inny kanon KPK nie określa w terminach ogólnych, kto jest prawodawcą w Kościele. Kryterium często podawane przez kanonistów jako zwrzecznik „doskonałej społeczności” jest mniej niż satysfakcjonujące (por. F. J. Urrutia. *Legis ecclesiasticae definitio*. „Periodica” 75: 1986 s. 307-318, a także s. 303-335). W artykule tym dochodzę do wniosku, że prawodawcami w Kościele są biskupi, a na pierwszym miejscu Biskup Rzymu i każdy, kto otrzyma na mocy prawa określony udział we władzy prawodawczej. Jeśli chodzi o kryterium społeczności „zdolnej do rządzenia się prawami”, zauważyłem w tymże artykule, jak np. V. Hove podkreślał ciągle jego niejasność (cf. *De legibus ecclesiasticis*. H. Dessain. Mechliniae-Romae 1930, nn. 91-93 s. 101-103; *De Consuetudine*. H. Dessain. Mechliniae-Romae 1933 nn. 75-82 s. 74-80). Różne opinie komentatorów KPK z 1917 r. omówiłem w *De consuetudine canonica novi canones studio proponuntur*. „Periodica” 70: 1981 s. 89-90.

²⁵ „Praecepta communia [...] in canonistarum doctrina dicuntur praecepta toti cuidam communitati data, quibus deest elementum ad veram legem essentialiter requisitum (nie wydane przez prawodawcę ani nie przeznaczone dla społeczności zdolnej do rządzenia się prawami) [...] sive ex parte materiae, quia scilicet non sunt perpetua seu ad tempus indefinitum, sed ad tempus tantum” (G. Michiels. *Normae Generales Iuris Canonici*, I. Ed. 2^a. Desclée Soc. Paris etc. 1949 s. 694-695). Michiels przyznał idąc za opinią V. Hove, który twierdził stanowczo o istnieniu powszechnej reguły: „nihil enim differt a lege si perpetuitatem demas” (*De legibus* n. 97 s. 107, także nn. 88, 2-3 s. 97-98, n. 95 s. 105). Jednakże w n. 370 s. 374 Van Hove jakby zapominał o potrzebie stałości praw, kiedy przyznawał, że nie muszą one tracić mocy razem z władzą ich autora, i wyjaśniał: „debet habere stabilitatem quandam proportionatam naturae communitatis, ideoque perpetuitatem negativam saltem”, co jest właśnie stałością, jakiej wymaga się od praw!

drugiej zaś uznawali, że ogólne nakazy mogą trwać tak długo, jak wymagały tego potrzeby społeczności. Nic więc dziwnego, że rozróżnienie między ustawami (*leges*) nakazami ogólnymi mogło być traktowane wyłącznie jako problem słowny²⁶, czyli że nakazy ogólne winny być uważane za zasady nałożone na poszczególne jednostki, chociaż zostałyby wyrażone w pojęciach ogólnych²⁷.

W tym kontekście godne uwagi jest to, że ci kanoniści, którzy nie uważali, że kongregacje rzymskie miały jakkolwiek zwyczajną władzę prawodawczą, uznawali za normy prawa ich ogólne akty, które były wydawane po otrzymaniu specjalnej aprobaty papieskiej, nie biorąc pod uwagę faktu, że papież mógł sam wydawać ogólne akty wykonawcze²⁸.

²⁶ P. Vidal pisał o nakazach ogólnych, że „discrimen a lege vix ullum assignari poterit nisi ipsius praecepti definita duratio” (F. X. Wernz, P. Vidal. *Ius Canonicum*. Vol. 1: *Normae Generales*. Ed. 2^a. Pontificia Universitas Gregoriana. Romae 1952 s. 253-IV). Ale ponieważ przyznał, że mogą być prawa obowiązujące czasowo, jakkolwiek dyskusja na temat różnic „reducitur ad quaestionem de nomine” (p. 257), czyli jest raczej bez znaczenia, ponieważ bardzo wiele praw zmienia się po upływie krótkiego czasu. A więc nakaz ogólny ustanowiony na określony czas jest „ad modum legis datum, cui proprietates et effectus legis sint applicandae” (p. 259, d).

²⁷ Michiels pisał: „Opinamur in iure canonice actualiter vigenti non agnoscere existentiam praeceptorum communium, quae constituent aliquam categoriam inter leges et praecepta peculiaria intermedia indolis specificae propriae et efficacia specifica munitam [...] sed quaelibet praecepta communia in iure nostro esse aut saltem haberi, pro diversitate casuum, vel vere leges, [...] vel praecepta peculiaria singulis communitatis membris data [...]” (*Normae Generales* s. 695).

²⁸ W. Onclin w swym wykładzie, na paryskim kongresie prawa kanonicznego (por. przyp. 20), zauważył: „Sans doute ces decrets n'ont force de loi que s'ils sont approuvés par le pape et promulgués sur son ordre” (s. 374), niezależnie od tego, że nie znalazł wyjaśnienia całkowicie zadowalającego (s. 375). Był on zdania, że kongregacje mają swój udział w papieskiej władzy prawodawczej (s. 375). Bez dalszych wyjaśnień pisał on dwadzieścia lat później: „The Roman Congregations, can draw up general decrees which, approved by the Pope, are truly universal ecclesiastical laws of the church society” (por. przyp. 20 s. 4).

W podobny sposób E. Regatillo po stwierdzeniu, że główną rolą kongregacji jest „observantiam disciplinae ecclesiasticae promovere, per instructiones legum executivas, earum applicationes ad particularia, dubiorum solutiones, facultatum ac dispensationum concessionem [...]”, mówi o tych dekretach „generale requirit praevisam approbationem pontificiam et promulgatam obligat per modum legis omnes pro quibus fertur [...]” (*Institutiones Iuris Canonici*. Vol. 1. Ed. 6^a, Sal Terrae. Santander 1961 n. 423 s. 310).

W celu uniknięcia zamieszania co do charakteru aktów wykonawczych ogólnych wydawanych przez Kongregacje Rzymskie P. Lombardia proponował, żeby kongregacje ponosiły pełną odpowiedzialność za swoje akty i były wydawane bez aprobaty papieskiej (*Código de Derecho Canónico*. Edición anotada a cargo de P. Lombardia y J. I. Arrieta, E.U.N.S.A. Pamplona 1983 ad tit. III s. 85). Wydaje się to zbyt techniczne, ponieważ kongregacje taką odpowiedzialność podejmują także wtedy, gdy otrzymują specjalne upoważnienie, i jest to także generalną zasadą przy wyrokach wydawanych przez Rotę Rzymską i Sygnaturę Apostolską (kan. 244, § 2 KPK z 1917 r. cytowany przez *Regiminis Ecclesiae Universae* art. 12. AAS 59: 1967 s. 893).

Obecna praktyka aprobaty papieskiej powinna być rozpatrywana — jak myślę — nie więcej niż jako środek nadzoru nad pracą wykonywaną przez kongregacje w celu podkreślenia ich ins-

IV. OGÓLNE DEKRETY WYKONAWCZE WEDŁUG KPK

Zajmijmy się teraz tymi kanonami KPK z 1983 r., które dotyczą ogólnych aktów administracyjnych stanowiących przez administracyjną władzę wykonawczą (kan. 31, § 1) i dlatego nie są normami prawa, celem zbadania, czy możemy zidentyfikować ich właściwy charakter i w jaki sposób KPK odróżnia je od aktów normatywnych. Takiego określenia ich właściwego charakteru nie można znaleźć w kanonach, które zajmują się konkretnymi aktami administracyjnej władzy wykonawczej. Ogólne akty wykonawcze są zdefiniowane w KPK. Mają one spełniać wyraźną funkcję, dość jasno określoną przez samą ich nazwę „wykonawcza”, co ma wskazać bardziej precyzyjnie sposób, w jaki prawo ma być stosowane lub przestrzegane (kan. 31, § 1). Te dekrety ogólne nałożone są na społeczność jako taką, która jest związana określonymi aktami normatywnymi lub przynaglona do tego przez dekrety (kan. 32).

Związek prawny między tymi ogólnymi aktami wykonawczymi a odpowiednimi normami prawa, które określają lub przynaglają, jest dalej wyjaśniony przez Kodeks. Po pierwsze — te akty wykonawcze nie mają mocy derogacji praw (kan. 33, § 1). Derogacja prawa w rzeczywistości z trudnością mogłaby być pojmowana jako przynaglenie lub określanie sposobu jego stosowania. Jeżeli te ogólne akty wykonawcze zawierałyby jakąś klauzulę sprzeczną z istniejącym prawem, to w konsekwencji nie miałyby ona żadnej mocy prawnej (kan. 33, § 1)²⁹.

Wydaje się, że ten przepis KPK odróżnia się od zasadniczej charakterystyki tych ogólnych dekretów wykonawczych jako różnych od norm prawa. Są one normatywne i wiążą daną wspólnotę nie mniej niż samo prawo. Co więcej — mają ponadto wszystkie inne kwalifikacje, które można znaleźć w normach prawa. Nie wystarczy odróżnić ich od praw, gdyż jakkolwiek one

trumentalności i odpowiedzialności przed papieżem, którego władzę wykonują w drodze zastępstwa. Aprobata papieska nie powinna więc być interpretowana jako zmiana natury aktu z wykonawczego na prawodawczy.

²⁹ To nasuwa problem. Dyspensa jest aktem wykonawczym i mimo to deroguje od obowiązku zachowania prawa. Czy więc organ władzy wykonawczej nie może wydawać dekretów ogólnych zwalniających wspólnotę od określonego prawa? Nie można tego zaprzeczyć. Jednak powinniśmy sobie uświadomić, że dyspensa nawet wtedy, gdy jest udzielona dla całej społeczności, musi być koniecznie „wyluczeniem od czysto kościelnego prawa w szczególnym wypadku”. Ta szczególność w wypadku dyspensy dla całej społeczności nie może być, oczywiście, wyjaśniona przez fakt, że obowiązek prawny jest zawieszony dla jakiejś jednostki, ale raczej z powodu istniejącej przyczyny lub okoliczności. Będąc zatem wyjątkiem od węzła prawnego w szczególnym przypadku, mówiąc językiem prawnym, dyspensa nie deroguje prawa. Prawo jest nadal w mocy, jakkolwiek jego moc wiążąca w tym szczególnym przypadku jest zawieszona bądź dla jednostki, bądź dla społeczności na ten czas, w którym istnieje szczególna przyczyna, czyli jak długo będą trwać szczególnie okoliczności.

normę nakładają, musi ona koniecznie pozostawać w granicach istniejącego prawa.

Nie można mówić, że ogólne dekrety wykonawcze są powtórzeniem – być może innymi słowami – tych samych postanowień prawnych. Dekrety te mogą nie tylko stosować prawa poprzez przypominanie społeczności o istniejących normach, lecz także przez stanowienie ostrzeżeń, a nawet grozić karami. Mogą one ponadto zalecać określone praktyki, które chociaż nie są wyrażone w normie prawa, są jej konkretnym zastosowaniem. Można powiedzieć, że te konkretne praktyki są wirtualnie zawarte w prawie, ponieważ dynamicznie rozprzestrzeniają jego dyspozycje. Te nowe konkretne normy nie są więc przedłużeniem prawa w tym sensie, że w żaden sposób nie są zawarte w przepisach prawa w jego szerokim rozumieniu. Bez żadnej więc rozszerzającej interpretacji przepisów prawnych akty te mogą uzupełniać prawo dostarczając określeń, których ono się domaga. Na przykład norma prawna stanowi, że kandydaci, których można dopuścić na sposób stały do posługi lektora i akolity, powinni osiągnąć określony wiek, lecz ten wiek musi być określony przez ogólny dekret wykonawczy poszczególniej konferencji biskupów (kan. 230, § 1). Te ogólne dekrety wykonawcze mogą również praktycznie interpretować istniejące prawo dla określonej społeczności, w bardziej analogiczny sposób, jak konkretny akt administracyjny przełożonego, który daje autorytatywną interpretację praktyczną zainteresowanym stronom (kan. 16, § 3).

V. PODSTAWOWE KRYTERIUM PODZIAŁU

Możemy więc określić podstawowe kryterium podziału między aktami prawodawczymi i ogólnymi aktami administracyjnymi władzy wykonawczej. Akty prawodawcze są autonomiczne w stosunku do innych istniejących norm prawa, podczas gdy akty administracyjnej władzy wykonawczej są podporządkowane normom prawa. Administracyjna władza wykonawcza suponuje istnienie władzy prawodawczej i jest jej podporządkowana.

Akty prawodawcze (*leges*) są to autonomiczne normy wewnątrz systemu prawa kanonicznego, podporządkowane podstawowym zasadom tego systemu. Autonomiczne są w tym sensie, że nie suponują istnienia innych aktów normatywnych i dlatego mają one najwyższą wartość prawną wewnątrz systemu kanonicznego. Gdy akt prawa zostanie promulgowany, będzie miał swoje miejsce obok już istniejących norm prawnych. Oczywiście nowy akt prawodawczy może także uzupełniać normy już istniejące, uzupełniając w ten sposób daną instytucję kanoniczną, lecz każda norma prawna należąca do tej

instytucji jest sama w sobie równorzędna z pozostałymi. Jeżeliby się zdarzyło, że nowa norma prawna jest w opozycji do innej wcześniej istniejącej, wówczas uchyla ona normę wcześniejszą, albo jeśli sprzeczność jest tylko częściowa, wówczas nowe prawo deroguje wcześniejsze (kan. 20).

Inaczej jest z ogólnymi dekretemi wykonawczymi. Nie są one autonomiczne, oryginalne i nowe, lecz wymagają istnienia praw, których zastosowanie przynaglają lub wyjaśniają, interpretują lub uzupełniają stosownie do wymagań konkretnych okoliczności istniejących w danej społeczności. Ogólny dekret wykonawczy nie ma takiej samej mocy prawnej jak akt prawodawczy i nie zajmuje tego samego miejsca wewnątrz systemu prawa kanonicznego, lecz znajduje się na niższym szczeblu. Jak już wspomniałem, jeśli ogólny dekret wykonawczy jest sprzeczny z normą prawa zawartą w akcie prawodawczym, wówczas nie uchyla jej, lecz przeciwnie, w takiej mierze, w jakiej jest w sprzeczności, nie będzie mieć żadnej mocy prawnej³⁰.

Ten decydujący charakter podporządkowania ogólnych aktów wykonawczych normom prawnym uwidacznia się też w stwierdzeniu kan. 33, § 2, że ogólne dekryty wykonawcze wygasają po prostu przez fakt, że akt normatywny, dla wykonania którego zostały wydane, utracił moc. Ogólne dekryty wykonawcze są więc narzędziami aktów normatywnych i w konsekwencji dzielą ich los (R.J. 42 w VI^o). Nie różnią się one w tym względzie od konkretnych aktów wydawanych przez administracyjną władzę wykonawczą, które nie powodują skutków prawnych, jeśli pozostają w sprzeczności z prawem istniejącym, „chyba że kompetentna władza zwierzchnia wyraźnie wydała klauzulę derogatoryjną” (kan. 38), i tracą moc, kiedy prawo, dla egzekwowania którego zostały wydane — wygasa (kan. 58, § 1).

Administracyjna władza wykonawcza lub władza wykonawcza jest funkcją władzy rządzenia w Kościele (kan. 135, § 1) i — jak już stwierdziliśmy — wydając dekryty o charakterze ogólnym, tworzy normy bardzo podobne do norm zawartych w aktach normatywnych. W rzeczywistości nie jest to władza odmiennego rodzaju, lecz zawiera się ona we władzy prawodawczej. W Kościele prawodawcy posiadają władzę wykonawczą, jednak odwrotnej możliwości nie ma.

Zasada prawna mówiąca, że „komu wolno czynić więcej, temu zawsze wolno czynić mniej”, znajduje pełne zastosowanie w wypadku władzy rządzenia, skoro administracyjna władza wykonawcza jest tej samej natury prawnej, co władza prawodawcza, tzn. jest jej podporządkowana³¹.

³⁰ Zob. wyżej n. 16.

³¹ „Plus semper in se continet quod est minus” (R.J. 35 in VI^o). Kiedy mówimy o władzy rządzenia, to słowa: „więcej” i „mniej” muszą być rozumiane w sensie prawnym, a nie w sensie matematycznym lub filozoficznym. Zasada 53: „Cui licet quod est plus licet utique est minus” i zasada 80: „In toto partem non est dubium contineri” — są różnymi wyrażeniami tej samej zasady prawnej dotyczącej aktów, uprawnień albo władzy o tej samej naturze prawnej.

Administracyjna władza wykonawcza jest więc mniejszą władzą rządu niż władza prawodawcza, jest mniej doskonała, mniej pełna, tak jak jej przedmiot i cel jest bardziej ograniczony. Gdy zastanawiamy się nad ich bezpośrednim celem, odkrywamy ich odmienny charakter. Władza prawodawcza stanowi normy ogólne, które są skierowane do określenia i ochrony pewnych założeń i wartości uznawanych jako doniosłe w osiąganiu specyficznych celów wspólnoty Kościoła. Administracyjna władza wykonawcza natomiast określa normy ogólne służące wykonaniu tych wcześniej ustanowionych aktów normatywnych³².

*

W tym miejscu należy sobie uświadomić, że to podstawowe kryterium podporządkowania i pomocniczego charakteru jest jednocześnie techniczne i pragmatyczne. Nie może być specyficznej różnicy między prawodawczą i administracyjną władzą wykonawczą. Jeżeli to zrozumiemy, nie będziemy traktować w zbyt absolutnych kategoriach emfaticznego stwierdzenia Komisji do Spraw Rewizji KPK uzasadniającego wprowadzenie do KPK dwóch tytułów na temat administracyjnych aktów wykonawczych jako odrębnych od aktów prawodawczych i jako bezwzględnie koniecznych. Odwołując się do siódmej z dziesięciu głównych zasad, Komisja podnosi obecnie do rangi niezależnej zasady to, co w siódmej zasadzie było właściwie wnioskiem wypływającym z potrzeby zagwarantowania ochrony praw jednostki³³.

Pragmatyzm tego podziału jest widoczny nawet w sferze prawa świeckiego, gdzie rozdział tych trzech funkcji władzy był traktowany jako „zasada

³² W 1964 r. Urrutia widział ten problem, jakkolwiek jego terminologia nie była może całkowicie trafna: „Partiendo del fin de la función gestora, con más razón se pueden incluir en su ámbito aquellas normas que son necesarias para lograrlo. El fin inmediato de la función normativa es obtener los fines de la sociedad, en cambio el fin inmediato de las normas de la función gestora es eso, si no la realización de lo determinado por la función normativa”.

[...] „Basándonos en este principio, podríamos en un plano puramente conceptual dividir las normas en leyes y reglamentos; normas-leyes son las normas procedentes de la función legislativa o normativa, y se dirigen inmediatamente a conseguir los fines sociales; normas-reglamentos son las normas u ordenaciones procedentes de la función gestora, y se dirigen a los fines sociales sólo mediadamente, inmediatamente a la consecución de las leyes” (*El campo administrativo en la actividad de la Iglesia. Aspectos del Derecho administrativo canónico*. IX Semana de Derecho Canónico. Salamanca 1964 s. 31).

³³ Komisja wzięła pod uwagę „necesse omnino”, żeby wprowadzić dwa tytuły (ComCan 9: 1977 s. 231). Zasada siódma domagała się rekursu administracyjnego: „potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones [...] atque apte definiantur a quibusdam organis singulae functiones exercentur” (ComCan 1: 1969 s. 83), całkiem ze świeckiego punktu widzenia, kiedy stwierdzała: „Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrariness suscipio in administratione ecclesiastica penitus evanescat” (tamże).

dogmatyczna". Aktualnie nie jest to niczym więcej niż środkiem wzajemnej kontroli między trzema organami władzy rządu w celu ochrony praw poszczególnych obywateli. Faktycznie podział kompetencji między trzema organami władzy, często politycznie uzasadniony i określony, nie zawsze jest dokonywany na podstawie charakteru autonomii aktów władzy prawodawczej oraz prawnego podporządkowania, czyli służebnej roli aktów wykonawczych. Czasami ciało ustawodawcze wydaje akty dotyczące stosowania aktów ustawowych, np. parlament może ustalać wysokość pensji ministrów, i przeciwnie, organ wykonawczy może wydawać dekrety z mocą prawną, nawet jeśli formalnie biorąc taka władza została ustanowiona przez ciało prawodawcze na wypadek nagłej konieczności³⁴.

Ten techniczny i pragmatyczny charakter rozróżnienia wydaje się tłumaczyć fakt, że kanoniści w przeszłości mało zajmowali się ogólną teorią podziału trzech funkcji władzy, nawet jeśli w praktyce nie ignorowali go. Dlatego w doktrynie kanonistycznej nie można znaleźć inspiracji do obecnych kanonów. Wydaje się, że kanoniści przed i po promulgacji KPK z 1917 r. usatysfakcjonowani byli normatywnym charakterem aktów zarządzania, zarówno aktów generalnych, jak i aktów o charakterze kontrolnym. Zajmowali się oni kompetencjami różnych organów władzy bez zwracania uwagi na jakość aktów.

Oczywiście ten szczególny punkt widzenia został – być może – sprowokowany przez zakusy laickich państw na władzę biskupów w różnych krajach, co mogło doprowadzić i prawdopodobnie doprowadziło do jakiegoś lekceważenia praw poszczególnych wiernych chrześcijan. Odczuwało się jak gdyby potrzebę wzmocnienia autorytetu biskupów i papieża. Powrót do zasady legalności, która wypływa z podziału trzech funkcji władzy i wyjaśniania kompetencji różnych podmiotów władzy, może w lepszym stopniu zabezpieczyć wiernych przed pewnymi formami „paternalizmu” ze strony podmiotów władzy, który sprzyja arbitralności i prowadzi nawet do nadużycia władzy. Jak wiadomo, władza w Kościele ulegała czasami określonej idei, co prowadziło do działań inspirowanych „podejściem familijnym”, w których normy prawne odsuwane były na bok jako zbyt krępujące. W gruncie rzeczy Komisja do Spraw Rewizji KPK stwierdziła, że ochronę praw w Kościele należy na równi zagwarantować dla przełożonych i podwładnych w taki sposób, aby nawet jakies podejrzenie o arbitralność odsunięte zostało od kościelnej administracji³⁵.

³⁴ Sam Montesquieu uważał za akty właściwe dla władzy wykonawczej te, które dotyczą „prawa narodów”, dając za przykład m.in. „wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju”. Akty władzy sądowej, którą także nazywał „władzą wykonawczą”, definiował jako należące do „prawa cywilnego” (*Esprit des Lois*. Vol. 1. Garnery. Paris 1820 s. 305).

³⁵ Por. wyrażenia z siódmej zasady podane w przyp. 33.

Z drugiej strony nie można zapominać, że zbyt wielki nacisk na zasadę legalności i rygorystyczne przestrzeganie rozdziału różnych aktów władzy może również doprowadzić do zbyt dużego formalizmu, który całkowicie jest niezgodny z duchem prawa kanonicznego. Zbyt duży nacisk kładziony na prawny charakter aktów stanowionych przez władzę, w granicach ich kompetencji, może doprowadzić nie tylko do konfliktów i kontrowersji, lecz również do *summum ius* w przestrzeganiu formy i litery, co — jak zauważył Ciceron — z głębokim wyczuciem słuszności naturalnej może prowadzić do *summa iniuria*³⁶.

Jest jednak rzeczą oczywistą, że lekceważenie rozsądnych kryteriów prawnych, nawet o charakterze technicznym i pragmatycznym, może być szkodliwe nie tylko dla praw jednostki, ale przede wszystkim dla rozwoju życia wspólnoty chrześcijan w spokojnym poszanowaniu sprzyjającym osiągnięciu celów, jakie są specyficzne dla Kościoła. Słuszność kanoniczna funkcjonuje dwutorowo. Nie tylko wymaga korekty litery prawa pozytywnego w celu podporządkowania jej wymogom Ewangelii, ale również domaga się, aby słuszne prawa były wiernie przestrzegane. Administracyjna władza wykonawcza zmierza ściśle do tego, aby prawo było bardziej dostosowane i słusznie przestrzegane.

Tłum. z języka angielskiego

ks. M. Stasiak, ks. J. Krukowski

³⁶ De officiis 1. 32. Pro Caecina 23. 65.