

Marian A. Żurowski

Problem władzy wykonawczej

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawnohistoryczny 28/1-2, 41-48

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KS. MARIAN A. ŻUROWSKI

PROBLEM WŁADZY WYKONAWCZEJ

Nie trudno zauważyć, że w nowym Kodeksie Prawa Kanonicznego Kościelne zadanie nauczania zostało unormowane w Księdze trzeciej, a zadanie uświęcania w Księdze czwartej, natomiast zadanie rządu jest podzielone i omawiane na kilku miejscach Kodeksu. Nie wiadomo dlaczego znaczna część tego zagadnienia znalazła się w księdze pierwszej, w normach ogólnych. Gdyby ktoś chciał argumentować, że są to normy ogólne dotyczące tego zagadnienia (*Communicationes* 9, 1977, 234), a odnoszące się do całego Kodeksu wówczas i normy ogólne dotyczące całego Kodeksu np. O wiernych, powinny tu się znaleźć. Jednak nie jest to problem zasadniczy.

Zastanawiającym jednak jest faktem, że w treści tytułu VII Księgi I-szej o władzy rządu znajdujemy zasadniczy podział na władzę prawodawczą wykonawczą i sądowniczą (kan. 135). Nie ulega wątpliwości, że podział ten nie jest podziałem własnym doktryny kanonistycznej, ale zaczerpnięty jest z teorii prawa świeckiego. O ile pojęcie władzy prawodawczej już jest od dawna wkorzenione w naukę prawa Kanonicznego, podobnie jak pojęcie władzy sądowej o tyle czymś nowym w obecnym kodeksie jest termin techniczno-prawny „władzy wykonawczej”.

Powstaje od razu pytanie czy członkowie komisji kodyfikacyjnej chcieli przenieść pojęcie stosowane w prawie świeckim do prawa kanonicznego? Chyba nie — byłoby to bowiem poważną pomyłką.

Już w doktrynie Benedykta XIV, którą sumarycznie zebrał Tarcisio Bertone w swej publikacji *Il governo della Chiesa nel pensiero di Benedetto XIV*, Roma 1977, na stronie 93 mamy zebrane liczne przykłady zaczerpnięte z różnych dokumentów tego Papieża, a które dzisiaj zaliczylibyśmy do zakresu działania kościelnej władzy wykonawczej, zgodnej z prawem i poza prawem. Zakres tych wielorakich interwencji zawsze dokonywanych w stałej wierności dla misji Kościoła „sakramentu zbawienia” może być przedstawiony w przykładowym wykazie, zawsze jednak w oparciu o konkretne dokumenty: 1° zachowanie porządku, 2° gwarantowanie uprawnień wszystkich niższych organizmów, 3° czuwanie nad zachowaniem prawa, 4° bronienie czystości wiary, 5° moralności zwyczajów, 6° bronienie świętości sakramentów, 7° czuwanie nad upo-

rządkowanym sprawowaniem kultu Bożego, 8° regulowanie całego życia społecznego danego Kościoła, 9° rozdzielanie urzędów, 10° dzielenie terytoriów jurysdykcji kościelnej, 11° czuwanie nad działalnością niższych prałatów¹.

W Kodeksie z 1917 r. mieliśmy określenie władzy dobrowolnej, zaczerpnięte z prawa rzymskiego. Już wówczas wielu kanonistom to określenie nie odpowiadało. W latach pięćdziesiątych niektórzy autorzy proponowali wprowadzenie do kanonistyki pojęcia władzy wykonawczej. Przeciwwstawiali się jednak temu autorzy tej miary co Fr. Roberti², czy później Charles Lefebvre³. Pierwszy z nich twierdził, że władza wykonawcza w swej czystej i zwyczajnej formie w Kościele nie jest możliwa, z racji nieskończonej ilości wypadków i niuansów, a nawet jeśli jej zastosowanie byłoby możliwe, byłoby to w wielu wypadkach niesprawiedliwe. Nawet jeśli się chciało sprowadzić władzę wykonawczą do zakresu władzy administracyjnej, niemożliwą staje się integracja tak pojętej władzy w klasyfikacji władzy rządzenia we właściwym kościelnym słowa znaczeniu. Z całą bowiem oczywistością ta ostatnia przekracza zakres administracji w znaczeniu powszechnie przyjętym. Potwierdza jego wywody Charles Lefebvre, omawiając zagadnienie władzy wykonawczej w *Dictionnaire de Droit Canonique*⁴.

Ogólnie w teorii prawa świeckiego przyjmuje się, że do władzy wykonawczej należy troska i czuwanie nad wykonaniem prawa, oraz by organy administracyjne wykonywały swoją powinność i działały w ramach swojej kompetencji. Władza wykonawcza nawet łącznie z administracyjną nie wyczerpuje zakresu władzy rządzenia w Kościele, po wyłączeniu władzy sądowej i prawodawczej, ponieważ jak słusznie mówi Ch. Lefebvre w r. 1958 nie może być ona sprowadzona jedynie do wykonywania prawa. Należy bowiem zostawić konkretnemu autorytetowi właściwą mu wolność i autonomię wykorzystania właściwych środków i inicjatyw które uzna za najbardziej odpowiednie do osiągnięcia celu zgodnie z prawem i obok prawa, jednak nigdy przeciw prawu⁵.

W pełni potwierdza to stanowisko nauka Soboru Watykańskiego II, szczególnie lakoniczne określenie Konstytucji dogmatycznej o Kościele, która mówiąc o pasterskiej władzy biskupów określa ją w sposób następujący: „Na mocy tej władzy biskupi mają święte prawo i obowiązek wobec Pana stanowienia praw dla swych poddanych, sprawowania sądów, oraz kierowania wszystkim co należy

¹ T. Bertone, *Il governo della Chiesa nel pensiero di Benedetto XIV*, Roma 1977, s. 93 n.

² Fr. Roberti, *De processibus*, Romae 1956, s. 107 n.

³ Ch. Lefebvre, *Pouvoir de l'Eglise — Le pouvoir executif*, w: *Dictionnaire de Droit Canonique* VII f. 37 col. 85.

⁴ Tamże col. 86 n.

⁵ Tamże col. 86.

do dziedziny kultu oraz uporządkowanego apostołatu *atque omnia quae ad cultus apostolatusque ordinem, pertinent, moderandi*". NB. w tłumaczeniu polskim opuszczone jest słowo *ordinem* czyli uporządkowanego apostołatu. Wyraźnie zatem Sobór wyodrębnia władzę prawodawczą i sądową od pozostałej, gdzie używa określenia ogólnego *omnia moderandi* wprowadzając z określeniem zakresu, ale nie zawierającego jakiegokolwiek podstawy do nazwania tej pozostałej władzy poza prawodawczą i sądową władzą wykonawczą w sensie wyżej wyjaśnionym. A zatem należy bardziej dogłębnie zastanowić się nad naturą funkcji zasadniczych, które tę władzę „wykonawczą” będą sprawować oraz nad charakterem i celem sprawowanej przez nie władzy. Już bowiem w następnym 28 numerze Sobór Watykański II mówi, że biskupi w sposób prawomocny mają przekazywać zadania swojego urzędu w różny sposób różnym jednostkom w Kościele ażeby spełniane było zadanie Chrystusa, Który uczestnikami swego posłannictwa uczynił apostołów i ich następców.

Kościół jako rzeczywistość współzjednoczenia wielowymiarowego *communio* jest rzeczywistością powiązań i współdziałań międzysobowych, które nie ograniczają się jedynie do relacji międzyludzkich, treść bowiem tych powiązań sięga poprzez Jezusa Chrystusa do Boga Ojca i Ducha św.⁶

Podobnie jak Chrystus i Kościół działa wśród ludzi i poprzez ludzi podległych słabościom w konkretnej rzeczywistości.

Z woli Chrystusa jest to współzjednoczenie organicznie ukonstytuowane, które św. Paweł nazywa Ciałem Chrystusa czyli organizmem działającym dynamicznie na podobieństwo osoby. W tak ukonstytuowanym współzjednoczeniu siłą faktu muszą być rozmaite funkcje, rozmaite zadania wzajemnie uporządkowane i skoordynowane. Dobro indywidualne jest nierozłącznie powiązane z dobrem innych i całego współzjednoczenia.

Konsekwencją tego jest, że podstawowa godność wszystkich jest zróżnicowana przez te właśnie poszczególne funkcje żywego organizmu, które istnieją po to by spełnić swoją rolę i swoją służbę. Funkcje te i zadania pochodzą czy to z ustanowienia Chrystusowego — jeśli chodzi o najważniejsze, czy z ustanowienia kościelnego, czego wymaga ludzki sposób sprawowania władzy i realizowania posłannictwa Chrystusowego w poszczególnych środowiskach i miejscowościach, według potrzeb konkretnych wspólnot.

Następnym istotnym elementem tej wieloaspektowości jest wzajemne, również organiczne powiązanie ze sobą wszystkich tych funkcji, nie tylko zasadniczych, ale i podrzędnych, które dla do-

⁶ Paulus VI, *Allocutio iis qui interfuerunt II Congressui Associationis Internationalis Canonistarum Mediolani habito*, w: *Allocutiones de iure canonico*, Romae 1974, s. 106.

bra organizmu są ustanowione i tworzą tzw. *communione hierarchicam*.

Zasadniczo uczestnictwo w zadaniach na korzyść czy to całego zjednoczenia wiernych, czy też wspólnot mniejszych, uzyskuje się z woli Chrystusa przez sakrament pełni kapłaństwa, zawierającego również w sobie uczestnictwo w zadaniach nie tylko uświęcania i nauczania, lecz także rządzenia. W stopniu niższym daje to prezbiterat i odpowiednio diakonat, jak to wynika z zestawienia odnośnych miejsc Vaticanum II. Dopełnienie tego stanowi specjalne kościelne posłanie — używając języka biblijnego — determinującego wykonywanie konkretnej funkcji i konkretnego zadania na korzyść tej, a nie innej części wspólnoty wiernych, zawsze jednak w ścisłej łączności wertykalnej i horyzontalnej z innymi funkcjami kierowniczymi w Kościele i z całym organizmem Ludu Bożego. Fakty te determinują charakter władzy, jaką ktoś tym samym zyskuje.

Oczywistym jest zatem, że władza tak uzyskana nie jest władzą absolutną, ale jest dostosowaną do wypełnienia swego zadania w społeczności Ludu Bożego. Nie mniej pozostaje w ścisłym tego słowa znaczeniu władzą, chociaż o różnym charakterze, dostosowaną do potrzeb konkretnych wspólnot kościelnych i do celu któremu ma służyć.

Nie można zatem przenosić określeń i charakteru tej władzy i sposobu jej wykonywania z innych społeczności na teren współzjednoczenia kościelnego, albowiem tutaj występuje ona we właściwym sobie rodzaju, dostosowanym do tej a nie innej organicznej wspólnoty. A zatem pojęcia dostosowane do władzy świeckiej nie mogą być w tym samym znaczeniu bezkrytycznie przenoszone na teren kościelny, a miałyby to miejsce, gdybyśmy chociażby samo pojęcie władzy wykonawczej czy administracyjnej wypracowane na terenie prawa państwowego chcieli bezkrytycznie przenieść na teren prawa kanonicznego.

W Kościele bowiem urząd czy autorytet nie jest postawiony ponad społecznością, ale pełniący konkretną funkcję sami są członkami danej wspólnoty i sprawują swoją służbę wewnątrz niej, a nie są postawieni ponad nią. Jest to więc posługa kwalifikowana niepowtarzalna w żadnej innej społeczności. Jest to jednak zawsze władza ograniczona nie tylko prawem Bożym, ale i normami fundamentalnymi wypływającymi z relacji międzyludzkich w takim właśnie a nie innym współzjednoczeniu. Można więc powiedzieć, że nie może ona naruszać podstawowych uprawnień nie tylko ludzkich, ale i chrześcijan członków Ludu Bożego. Z chwilą bowiem włączenia się konkretnej osoby do wspólnoty kościelnej powstają tym samym rzeczywiste, podstawowe powiązania międzyosobowe, zobowiązujące i dające uprawnienia właściwe dla wspólnoty ko-

ścielnej, które niezależnie od podstawowych uprawnień naturalnych winny być respektowane.

Ponadto ograniczenie tejże władzy wprowadza jeszcze prawo autorytetu wyższego, któremu dana władza wykonawcza jest podporządkowana. A zatem może ona działać zgodnie z prawami wyżej wymienionymi, *secundum ius*, na całym zakresie nie objętym normami o wyższej wartości, czyli *praeter ius*, ale nigdy *contra ius* czyli nie może naruszać ani prawa Bożego, ani uprawnień podstawowych, czy naturalnych czy kościelnych poszczególnych członków czy też mniejszych wspólnot, ani też prawa którym sam posiadający władzę wykonawczą jest związany.

Ażeby lepiej określić Kościelną władzę wykonawczą należy ją wyodrębnić od władzy prawodawczej i sądowej podobnie jak to czyni Konstytucja dogmatyczna o Kościele Soboru Watykańskiego II. Nie można też przy tej okazji pominąć kościelnej władzy administracyjnej, albowiem ona zasadniczo pokrywa się z władzą wykonawczą z wyłączeniem jednak tej władzy administracyjnej, która w pewnym zakresie zająłaby się z władzą sądową i prawodawczą.

W poszukiwaniu kryteriów rozróżnienia pomiędzy władzą wykonawczą i sądową nie można kierować się kryterium „sposobu” wykonywania władzy, czyli procedury, ponieważ to kryterium nie wytrzymuje krytyki. Wiele bowiem decyzji sądowych mniejszej wagi jest wykonywanych w sposób administracyjny, który jednak nie zmienia natury samej władzy. Najbardziej uzasadnione kryterium podziału między tymi dwoma władzami jest przedmiot i cel wykonywania takiej władzy. Z władzą sądową mamy bowiem do czynienia wszędzie tam, gdzie chodzi o wymiar sprawiedliwości⁷, niezależnie od sposobu jej realizacji.

Przedmiot bowiem którym zajmuje się władza sądowa może dotyczyć sporu wymagającego rozpoznania zgodnie ze słusnością i prawdą, względnie przywrócenia naruszonych uprawnień subiektywnych osób fizycznych lub prawnych, albo ustalenia spornego faktu prawnego, np. nieważności małżeństwa, święceń lub profesji zakonnej, wreszcie przedmiotem może być ustalenie przestępstwa, ukaranie winnego lub zdeklarowanie kary wiążącej mocą samego prawa za przestępstwo które winowajca faktycznie popełnił. Sposób wykonywania tej władzy może być i w większości wypadków jest ściśle sądowy, ale może być też wykonywany według postępowania administracyjnego określonego w prawie, lub też rozstrzygnięty zgodnie z uznaniem słusności i prawdy przez przełożonego. Trzeba bowiem pamiętać, że sposób załatwiania spraw — poza wypadkami ściśle określonymi w prawie — a któ-

⁷ Por. również S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 10.

re dotyczą problemów spornych, przywrócenia naruszonych uprawnień, lub spraw penitencjarnych często wykraczają poza procedurę zawartą w VII księdze aktualnego prawa i załatwiane są przez kompetentnego zwierzchnika w sposób administracyjny. Nie zmienia jednak to natury władzy, która pozostaje wymierzaniem sprawiedliwości, czyli władzą sądową.

A zatem wykonywanie władzy sądowej w sposób administracyjny można nazwać władzą administracyjną w szerokim tego słowa znaczeniu np. kan. 35—47. Ścisły związek z wymiarem sprawiedliwości posiada również cała dziedzina stosowania środków dyscyplinarnych, a także penitencjarnych.

Podobnie aktami administracyjnymi w szerokim tego słowa znaczeniu będą akty zbliżone do władzy prawodawczej, dekret, nakaz itp. (por. kan. 29—34). Chodzi tutaj o cały szereg konkretnych decyzji administracyjnych o charakterze normatywnym. Tego rodzaju nakazy, czy zakazy, mimo charakteru administracyjnego muszą posiadać cechy właściwe każdej kanonicznej normie prawnej. Muszą być zatem godziwe (*honestum*) sprawiedliwe (*iustum*), pożyteczne dla dobra wspólnego czy zainteresowanych jednostek dla których są wydane (*utile*), a nie dla wydającego decyzję i wreszcie możliwe do wykonania czyli (*possibile*).

O ile zatem władza administracyjna w szerokim tego słowa znaczeniu ząbą się do pewnego stopnia z zwładzą sądową i prawodawczą, o tyle różni się zakresem od władzy wykonawczej, która z *a s a d n i c z o* nie pokrywa się z tymi dwoma rodzajami władzy administracyjnej w szerokim tego słowa znaczeniu ponieważ z *a s a d n i c z o* władza wykonawcza nie powinna zachodzić zakresowo w dziedzinę władzy sądowniczej i prawodawczej, choć rzeczywistość jest często inna.

A zatem władza wykonawcza pokrywa się z władzą administracyjną w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale nie pokrywa się z władzą administracyjną w szerokim tego słowa znaczeniu. Każda zatem władza wykonawcza jest władzą administracyjną ale nie odwrotnie. Pomimo tego zakres kościelnej władzy wykonawczej bynajmniej nie pokrywa się z zakresem władzy wykonawczej w ujęciu świeckim.

Powrócić zatem wypada po wyżej dokonanych wyjaśnieniach do pojęcia władzy wykonawczej w ujęciu kanonicznym. Nie można bowiem ograniczyć się jedynie do wykonywania prawa czy czuwania nad jego zachowywaniem, czy też czuwaniem nad tym by poszczególne podległe funkcje były rzeczywiście spełniane i działały w ramach swojej kompetencji, ale trzeba od kościelnej władzy wykonawczej domagać się więcej.

Na wykonywanie kościelnej władzy wykonawczej bowiem nie można patrzeć jedynie statycznie, lecz musi ona działać dynamicznie. Jest ona bowiem zawsze wykonywana w konkretnych wa-

runkach wpływających z historycznego rozwoju wspólnoty w konkretnych warunkach nie tylko społecznych, ale i kulturalnych. Trzeba więc zawsze brać pod uwagę konkretną, współczesną sytuację bez lekceważenia przeszłości, która doprowadziła do takiej a nie innej rzeczywistości. Ciągła ewolucja każdej wspólnoty wymaga często szybkiego i bezpośredniego działania i to nie tylko twórczego, ale i skutecznego⁸. Często władza wykonawcza w ramach swojej kompetencji powinna poprzeć dobrą inicjatywę czy to indywidualną czy społeczną, także często ją rozbudzać, lub już rozbudzoną wspomagać np. przez usunięcie przeszkód mogących coś korzystnego dla zasadniczej misji Kościoła zahamować.

Kościelna władza wykonawcza bowiem posiada naturę zupełnie oryginalną i sobie właściwą. Również ona ma nie tylko realizować ale i przyczyniać się w sposób jak najbardziej skuteczny do tworzenia ciągle na nowo wspólnoty kościelnej *communio* Ludu Bożego na własnym odcinku. Ponadto powinna odgrywać rolę służebną kierowania daną wspólnotą i przewodniczenia jej tak, by mogła wypełniać swoje własne zadanie i misję w łączności z całym Kościołem. Zachowuje zatem charakter pastoralny. A zatem jest to autorytatywna służba we wspólnocie Ludu Bożego nie tylko strzegąca dobra zarówno wspólnego jak i indywidualnego, ale przyczyniająca się i ułatwiająca realizację zawsze aktualnych zadań w konkretnych warunkach⁹.

Powyżej omówiony podział władzy, bynajmniej nie może kwestionować zasadniczej jedności władzy w Kościele, na co zwracał uwagę już św. Tomasz¹⁰. Podkreślali tę jedność również bardziej współcześni autorzy, co w pełni potwierdził Sobór Watykański II (LG. 27). Władza kościelna bowiem choć jest jedna, jest faktycznie podzielona lub w części przydzielana (co determinuje misja kanoniczna lub delegacja) ze względu na cel i przedmiot dostosowany do poszczególnych funkcji. Dlatego tak ważną jest sprawą by wykonywać każdą władzę w jedności hierarchicznej. Ponadto biorąc pod uwagę dynamiczny charakter również Kościelnej władzy wykonawczej, nie może ona być w swoim zakresie układem zamkniętym, lecz otwartym, używając określenia autorów włoskich *ordinamento aperto non chiuso*.

Nie tylko zatem trzeba zwracać uwagę na charakter wspólnoty kościelnej, ale również na koncepcję prawa, które w tej wspólnocie organicznie spełnia swoją własną niepowtarzalną rolę. Słusznie więc mówi St. Langrod, że u źródeł każdego przemyślanego podejścia prawnego do jakiegokolwiek zagadnienia musi być taka

⁸ Por. M. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1965, s. 8.

⁹ Por. F. Romita, *I fundamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, *Monitor Ecclesiasticus*, 99, 1974, f. 3, s. 45 i 49.

¹⁰ S. Thomas, *Suppl.* 17,2, ad. 1.

a nie inna koncepcja prawa. Prawnik musi dążyć do wydobycia tej koncepcji z nieświadomości i do wczucia się w rozliczne jej aspekty po to, ażeby się orientować nie tylko w tekście obowiązujących go reguł, lecz także, by oprzeć swoją mentalność na głębszej i bardziej stałej podstawie. Takie podejście do problemu stanowi punkt wyjścia. Operowanie bowiem prawem obowiązującym bez zdania sobie sprawy z koncepcji, która kierowała jej autorem, lub która ma być bazą jego opracowania prowadzi do błędzenia po omacku i mniej lub więcej zrutynizowanego posługiwania się mechanizmem o nieznannej konstrukcji wewnętrznej¹¹.

Odnosi się to nie tylko do odczytania i zrozumienia istniejących norm prawnych, i ich interpretacji, ale również dotyczy właściwego wykonywania władzy wykonawczej która winna zawsze zmierzać do spełnienia swego własnego zadania w Kościele. Będzie to miało również zastosowanie wszędzie tam gdzie przedmiot władzy wykonawczej będzie domagał się konkretnego rozstrzygnięcia czy decyzji, postulowanej aktualną potrzebą Ludu Bożego.

Z powyższych rozważań jasno wynika jak wielką pomyłkę i szkodę można zrobić stosując koncepcję prawa świeckiego do społeczności Ludu Bożego. Chociaż bowiem mamy w tym wypadku użyty termin techniczno prawny z prawa świeckiego, jednak nie trudno w oparciu o powyższe rozważania wyciągnąć konkluzję, że kościelna władza wykonawcza bynajmniej nie pokrywa się z władzą wykonawczą stosowaną w systemach prawa państwowego. Pozostaje bowiem kościelna władza wykonawcza władzą pasterską w swoim zakresie, i w tychże granicach władzą kierowania wszystkim co się odnosi do życia danej wspólnoty Ludu Bożego *potestas omnia moderandi*.

Il problema del potere esecutivo

Il concetto di potere esecutivo è preso dalla teoria del diritto laico. Se tuttavia vienne usato nel Codice di Diritto Canonico non si deve dimenticare che il potere esecutivo è una parte del potere ecclesiastico e pertanto non può differire da questo. Il potere ecclesiastico infatti è completamente adattato alla natura e al carattere della Chiesa. Non è pertanto possibile trasferire il concetto ed il suo contenuto letteralmente compreso, dalla teoria del diritto laico alla canonistica.

L'ambito del potere esecutivo infatti non può limitarsi a controllare che la legge venga messa in atto e che gli organi dell'organizzazione eseguano i loro compiti nell'ambito delle loro competenze. Per poter assolvere i suoi compiti in una concreta comunità, senza violare le competenze del potere legislativo o giudiziario, il potere esecutivo, dato il dinamico carattere del potere nella Chiesa, dovrebbe possedere la libertà che le è propria — sempre nondimeno entro i limiti delle sue competenze — presentare iniziative, provvedere alle necessità, ecc. Esso, quale parte del diritto canonico, possiede inoltre una propria natura e un carattere irripetibile e pertanto l'applicazione ad esso dei concetti laici può soltanto falsare il pensiero del legislatore.

¹¹ Por. J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, s. 144.