

**ks. Józef Krukowski, *Prawo administracyjne w Kościele, Warszawa 2011, ss. 648***

Publikacja książki autorstwa ks. prof. Józefa Krukowskiego przez Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie jest wielce znaczącym wydarzeniem na polu rozwoju nauki w dziedzinie prawa administracyjnego w Kościele.

Jej Autor, będąc wybitnym znawcą, powszechnie znanym i uznanym autorytetem w tej dziedzinie prawa tak w Polsce, jak poza jej granicami, prezentuje pogłębioną naukowo – w serii własnych publikacji z zakresu prawa administracyjnego – nową pozycję, która jest owocem szczególnie zainteresowania i doświadczenia mienioną dziedziną prawa. Wskazuje na to fakt, iż w krótkim czasie po promulgacji nowego *Kodeksu prawa kanonicznego*, bo już w 1985 roku opracował i opublikował pierwszą książkę z zakresu prawa pod tytułem *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego* (Lublin 1985). Obecna publikacja jest owocem analitycznych badań, krytycznych obserwacji i przemyśleń nad weryfikacją obowiązujących norm kościelnego prawa administracyjnego w wymiarze Kościoła powszechnego i Kościołów partykularnych. Jest ona także odpowiedzią na poważne zapotrzebowanie, zwłaszcza ze strony przełożonych kościelnych oraz ich współpracowników z punktu widzenia wykonywania przez nich aktów władzy administracyjnej. Słowem: ukazujące się dzieło wypełnia poważną lukę w literaturze prawniczej z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza w Polsce. W tym też kontekście wypada przypomnieć jedną z głównych wytycznych pierwszego Synodu Biskupów z roku 1967, zawartą pod nr 7 zatytułowanym *De ordinanda procedura ad tuenda iura subiectiva*, w której postulowano uporządkowanie dotychczasowej procedury w kwestii ochrony praw podmiotowych. Może zastanawiać fakt, że w procesie porządkowania odnośnych praw w tak ważnej i złożonej problematyce, ustawodawca nie poświęcił im odrębnej księgi, zamieszczając określone normy w różnych (głównie w I, II i V) księgach kodeksu.

Ks. prof. Krukowski poczynił w tej kwestii interesujące obserwacje i uwagi (zob. Wstęp, s. 12–14), odnosząc się do szerokiej sfery norm i dyspozycji prawa powszechnego i partykularnego, przywołując także rozwiązania z dziedziny świeckich systemów prawa administracyjnego. W aluzjach tych, wprawdzie nie wprost, niemniej w sposób czytelny Autor wyraża po-

stulat bardziej spójnego i systematycznego ujęcia norm prawa administracyjnego kościelnego (być może w odrębnej księdze nowelizowanego w przyszłości prawa kościelnego).

Tymczasem Autor w nowo opublikowanej książce (Wstęp, s. 12) informuje: „Zawartość obecnej publikacji w stosunku do poprzedniej jest znacznie poszerzona, poprawiona i uzupełniona”; i co istotne, jak sam podkreśla: „Uwzględnia także nowy materiał źródłowy i nowsze publikacje” (tamże).

Oddając głos Autorowi, odnotujmy szczególnie propozycje i akcenty w rzeczzonej publikacji, które wyznaczają kierunek i merytoryczną strukturę publikacji; a są nimi przede wszystkim: integralne ujęcie problematyki współczesnego prawa administracyjnego, zawarte w ramach pięciu części – usystematyzowanych według kryteriów merytorycznych – w następującym porządku:

- „podstawowe pojęcia i zasady prawa administracyjnego w Kościele (część I),
- struktura organizacyjna administracji w Kościele na szczeblu centralnym i lokalnym (część II),
- akty administracyjne jako typowa forma funkcjonowania administracji w Kościele (część III),
- procedura administracyjna w Kościele (część IV),
- sprawiedliwość administracyjna w Kościele” (część V).

Część I publikacji została zatytułowana „Podstawy prawa administracyjnego w Kościele” (s. 17–45), na którą składają się dwa rozdziały. Pierwszy pod tytułem „Pojęcie administracji i prawa administracyjnego” (s. 29–30). W słowie otwierającym dalsze analizy i refleksje Autor nawiązuje do początków idei prawa administracyjnego, poczynając od aluzji do źródeł prawa rzymskiego, poddaje analizie i opisuje treść pojęcia „administracja”, by następnie scharakteryzować pojęcie administracji w aspekcie podmiotowym: w społecznościach państwowych, a następnie w administracji w Kościele. Autor eksponuje tu podobieństwa i różnice w rozumieniu i interpretacji tych pojęć w obu systemach prawa (s. 21–24). Z kolei rozważa aspekt przedmiotowy administracji, zachowując podobną kolejność analiz: najpierw mówi o administracji w społecznościach państwowych (s. 24–25), następnie w Kościele (s. 25–26). Również w tym przypadku wskazuje na podobieństwa i różnice w obu systemach w sferze realizacyjnej organów administracji, podyktowanych specyficzną strukturą i konkretnym przedmiotem ich działalności

Kolejnym przedmiotem analiz Autora jest pojęcie prawa administracyjnego. Zagadnienie to rozważa według przyjętego wyżej porządku (s. 26–31): analizuje odnośne kwestie w systemach państw współczesnych, a następnie przechodzi do kwestii w systemie prawa kanonicznego. Szczególnie warto odnotować uwagi dotyczące procesu doskonalenia norm

prawa administracyjnego w systemie prawa kościelnego (s. 28–29). Rozdział pierwszy tej części analiz kończy się interesującymi uwagami odnoszącymi się do rozwoju nauki prawa administracyjnego, zarówno w ustawodawstwie państwowym, jak i kościelnym (s. 29–31).

Rozdział drugi części pierwszej po tytule „Teologiczne modele ustroju Kościoła podstawą instytucji prawa administracyjnego” został w całości poświęcony pogłębionej refleksji teologicznej nad ustrojem Kościoła, którego natura i charakter leżą u podstaw prawa administracyjnego w Kościele i wyznaczają jego specyficzną formę (s. 32–45). Autor przywołuje tu, obok przesłanek z dawnej tradycji Kościoła, przesłanki najświeższej daty: z doktryny Soboru Watykańskiego II oraz posoborowych enuncjacji Magisterium Kościoła, stanowiących podstawowe źródło i istotny wyznacznik dla norm prawa administracyjnego w nowym *Kodeksie prawa kanonicznego*.

Część II książki nosi bogaty w treści tytuł „Organizacja administracji w Kościele”. Rozległość tematyczna podyktowana jest różnorodnością oraz wielopoziomowością struktur instytucji administracji kościelnej: po pierwsze, w skali Kościoła powszechnego (rozdział IV, s. 95–129); po drugie, w wymiarze Kościołów partykularnych (rozdz. V, s. 130–244); wreszcie w ponaddiecezjalnych organach władzy administracyjnej w Kościołach partykularnych (rozdz. VI, s. 247–258). Rozdziały te zawierają analizę organów władzy na szczeblu centralnym, czyli podstawowych organów najwyższej i pełnej władzy: Biskupa Rzymskiego i Kolegium Biskupów oraz organów pomocniczych wyposażonych w kompetencje administracyjne, które zostały poprzedzone trzema rozdziałami (s. 48–95). W rozdziałach tych Autor rozwija i objaśnia kolejno: zasadnicze pryncypia podstawowych pojęć i rodzajów władzy w Kościele oraz zasady relacji między poszczególnymi organami władzy. W ramach wymienionych rozdziałów Autor odnosi się także do kwestii jedności i podziału władzy, porównując rozwiązania w państwach demokratycznych, w państwach totalitarnych i w Kościele (s. 70–79), analizuje i wyjaśnia zasadę koncentracji i dekoncentracji władzy w Kościele (s. 79–87); dalej porusza problem centralizacji i decentralizacji władzy w Kościele (s. 88–90); opisuje funkcję zasady koordynacji administracji kościelnej (s. 90–93); zasadę pomocniczości, która zyskała po Soborze Watykańskim II na znaczeniu, zwłaszcza w realizacji władzy administracyjnej w świetle pogłębionej nauki w odniesieniu do podstawowej zasady w Kościele, określanej mianem *communio* (s. 94–95).

Część III książki została poświęcona „Aktom administracyjnym”, które – jak to podkreślił sam Autor – są „typowym przejawem działalności władzy wykonawczej” (s. 259). W słowie wprowadzającym do pierwszego rozdziału został nakreślony zarys problematyki, znaczonej zasadniczo systematyką kodeksu wedle ustalonego przez prawodawcę porządku: akty administracyjne ogólne (*decreta generalia*) i instrukcje (*instructiones*) oraz akty administracyjne konkretne (s. 260). W I rozdziale tej części, pod tytułem „Pojęcie i klasyfikacja

aktów administracyjnych” (s. 260–289), otrzymujemy opis i interpretację genezy poszczególnych aktów administracyjnych, które nie są bez znaczenia, jak zauważa Autor, w sferze zmiany, nawet aktu uchylecia już istniejących stosunków administracyjnoprawnych (s. 285). Interesujące refleksje odnoszą się tu do „poszczególnych aktów administracyjnych” według wersji tychże aktów w kodeksie z 1983 roku; podczas gdy Autor w miejsce terminu „poszczególony”, wprowadza termin „konkretny”, co w rezultacie zabrzmi: „Konkretne akty administracyjne” (rozdz. I, 2, s. 267). W związku z tym szczególne zainteresowanie budzi szereg uwag dotyczących uwydatnienia różnic, jakie występują między aktem administracyjnym a aktem ustawodawczym i sądowym (2.1. – 2.3., s. 268–281). W konsekwencji powyższych wyjaśnień następuje wyczerpujące typowanie aktów administracyjnych: „klasyfikacja kościelnych aktów administracyjnych konkretnych” z podaniem różnych czynników i okoliczności, mających wpływ na powstanie konkretnego aktu administracyjnego (3 – 3.9., s. 281–289).

Rozdział II tej części, zatytułowany „Szczególne akty administracyjne” (s. 290), zdaje się sugerować coś więcej, niż określenie zawarte w tytule IV pierwszej księgi *Kodeksu prawa kanonicznego*: „Poszczególone akty administracyjne”, do których prawodawca zalicza przede wszystkim dekrety i poszczególone nakazy (rozdz. II księgi pierwszej KPK pod tym samym tytułem). Profesor Krukowski pozostając wierny wprowadzonemu nieco odmiennego nazewnictwa – wyrażającego się terminem „konkretny”, po krótkim wprowadzeniu do rozdziału II, użyje tego właśnie terminu w odniesieniu do dekretów i nakazów, co zabrzmi: „Konkretne dekrety i nakazy” (rozdz. II, 1, s. 291). Określając zaraz potem pojęcie dekretu i nakazu, Autor cytuje oba kanony z kodeksu (kan. 48 i 49), które mówią o „poszczególnych dekretach i poszczególnych nakazach”. Wyjaśniając treść odnośnych norm kodeksowych, trzeba stwierdzić, iż wprowadzenie przez Autora terminu „konkretny” w miejsce „szególony” – *singularis* (kan. 35), da się zrozumieć dopiero po uważnej lekturze w tej sprawie tekstu (część III, rozdz. I, 2), pod tytułem „Konkretne akty administracyjne” (s. 267–268). Autor przechodzi następnie do omówienia owych konkretnych aktów administracyjnych: reskryptów (II, 2 – 2.10., s. 302–321); przywilejów (3 – 3.4., s. 321–331); dyspens (4.1. – 4.6., s. 331–343).

Rozdział III tej części poświęcony jest zasadom funkcjonowania administracji kościelnej, które wyznaczają – podkreśla Autor – dwie podstawowe zasady: praworządności i dyskrecjonalności (zob. Słowo wstępne, s. 343). Wedle przyjętej przez siebie metody porównawczej, Profesor wyjaśnia i opisuje powyższe zasady na tle stosowania zasady praworządności w społecznościach państwowych: demokratycznych (s. 347–348) oraz w państwach totalitarnego komunizmu (s. 349). W tej też konwencji przebiegają dalsze analizy i rozważania w odniesieniu do zasady dyskrecjonalności w działalności administracji państwowej (s. 356–358), a następnie w administracji w Kościele (s. 358–361). Osobny punkt Autor poświęcił zasadzie dobra wspólnego, które to kryterium, jako fundamentalne, zostało stosownie wyjaśnione

(s. 362–364). Kolejny, IV rozdział tej części, dotyczy zagadnień wad kościelnych aktów administracyjnych, którym Autor poświęcił odpowiednio znaczące uwagi (s. 365–378).

Część IV zatytułowana „Procedura administracyjna w Kościele” (s. 379) prezentuje rozbudowany wykład z pogłębioną analizą norm procedury aktów administracyjnych. Istotnym *novum* w ramach poruszanych kwestii – co zresztą sam Autor podkreśla – jest wprowadzenie przez ustawodawcę norm „procedury administracyjnej ogólnej” (kan. 35–47 KPK), czemu Autor dał szczególny wyraz w rozdz. I tej części, pod tym samym tytułem (s. 382).

Wydaje się, że w tym momencie Autor mógł stanąć przed kwestią: kontynuować, swoje uwagi wedle przyjętego porządku (zob. część II: rozdz. III, IV, V, VI, s. 69–256), wyznaczając ścisły związek z istotnym celem administracji w Kościele, pod tytułem „Sprawiedliwość administracyjna w Kościele” (część V, s. 483–596), czy raczej (co jest przedmiotem szczegółowych analiz w części IV, s. 379–480) podjąć zagadnienia pod tytułem „Procedura administracyjna w Kościele”. Idąc po tej linii rozważań, po uwagach dotyczących procedury administracyjnej ogólnej (s. 382–408), Autor podjął analizę i opis poszczególnych procedur, takich jak: przenoszenie i usuwanie proboszczów (s. 409–424); procedury administracyjne w sprawach małżeńskich (s. 425–445); wymierzanie kar w trybie administracyjnym (s. 447–458); procedura przenoszenia duchownych do stanu świeckiego (s. 459–465); procedury w sprawach dotyczących wyłączenia członków z instytutów życia konsekrowanego, instytutów świeckich i stowarzyszeń życia apostołskiego (s. 467–480). Tak więc problematyka tak zwanej „sprawiedliwości administracyjnej” w Kościele została pomieszczona w ostatniej części dzieła (rozdz. V, s. 483–596). Po wyjaśnieniu i uzasadnieniu potrzeby rozwinięcia zagadnień związanych ze stosowaniem zasad sprawiedliwości administracyjnej, naświetlając kwestie w perspektywie historycznej ze szczególnym akcentem na przesłanki Soboru Watykańskiego II (s. 484–511), Autor przywołuje i omawia instytucje i środki administracyjne, dzięki którym w sposób ewidentny realizuje się postulat sprawiedliwości administracyjnej (rozdz. II, s. 511–521). Następnie wiele miejsca poświęca klasycznym instytucjom i środkom, służącym realizacji sprawiedliwości administracyjnej, takim jak rekurs hierarchiczny (rozdz. III, s. 521–540), w tym rekurs do trybunału administracyjnego niższego od Sygnatury Apostolskiej (rozdz. IV, s. 537–542) oraz rekurs do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej (rozdz. V, s. 542–579). Porusza wreszcie niemniej ważny element w ramach mienionej sprawiedliwości administracyjnej, mianowicie odpowiedzialności organów administracji za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego (rozdz. VI, s. 580–596).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż książka prof. Józefa Krukowskiego jest ważnym i oryginalnym wydarzeniem w literaturze prawniczej w Polsce, ale także dla zagranicy. Publikacja ta jest pierwszym tak szeroko, gruntownie i wyczerpująco opartym na podstawowych źródłach prawa dziełem, które w sposób całościowy ukazuje system prawa administracyjnego

w Kościele, przy uwzględnieniu najnowszych rozwiązań, propozycji oraz tendencji w tej dziedzinie nauki prawa. Cenne i zasługujące na uwagę jest także to, iż Autor, analizując i omawiając istotne kwestie poszczególnych zagadnień, przywołuje rozwiązania systemów prawa administracyjnego świeckiego, co pozwala dostrzec i wyróżnić specyfikę prawa administracyjnego kościelnego, zgodnie jego tradycją i doświadczeniem, na tle systemów prawa administracyjnego świeckiego.

Publikacja ta, ze względu na jej wielostronne walory naukowe i praktyczne, zasługuje ze wszech miar na uwagę i zainteresowanie nie tylko teoretyków prawa, przełożonych kościelnych, lecz także tych wszystkich, którzy na co dzień zaangażowani są w sferę działalności na polu administracji.

ks. Józef Krzywda CM