UNIWERSYTET WARMIŃSKO- MAZURSKI W OLSZTYNIE
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

mgr Marcin Smereczyński

Udział osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim i kanonicznym

ROZPRAWA DOKTORSKA

napisana pod kierunkiem naukowym
prof. dra hab. Juliusza Ryszarda Sztychmilera

OLSZTYN 2022 R.

WYKAZ SKRÓTÓW 5

WSTĘP 6

ROZDZIAŁ I. OKREŚLENIE I ZNACZENIE ŹRÓDEŁ PRAWA 13

1.1. Ogólne określenie źródeł prawa 13

1.2. Źródła prawa polskiego 15
1.2.1. Źródła prawa polskiego w ujęciu historycznym 15
1.2.2. Rodzaje źródeł prawa polskiego 16
1.2.3. Współczesne źródła prawa polskiego 18
1.2.4. Prawo naturalne 18
1.2.4.1. Pojęcie prawa naturalnego 18
1.2.4.2. Koncepcje prawa naturalnego 21
1.2.4.3. Relacja prawa naturalnego do stanowionego 22
1.2.5. Prawo stanowione 24
1.2.5.1. Pojęcie i pochodzenie prawa stanowionego 24
1.2.5.2. Rodzaje aktów normatywnych 25

1.3. Źródła prawa kanonicznego 33
1.3.1. Pojęcie prawa kanonicznego 33
1.3.1.1. Rodzaje norm prawa kanonicznego 36
1.3.1.2. Relacja prawa kanonicznego do świeckiego 37
1.3.1.3. Funkcjonowanie społeczności Kościoła według prawa kanonicznego 39
1.3.2. Rodzaje źródeł prawa kanonicznego 39
1.3.2.1. Prawo Boże jako źródło prawa 39
1.3.2.1.1. Pojęcie i podział Prawa Bożego 39
1.3.2.1.1.1. Prawa poznawane przez naturę 40
1.3.2.1.1.2. Prawa pozytywne 41
1.3.2.2. Prawo stanowione przez Kościół 42
1.3.2.2.1. Podział prawa stanowionego przez Kościół 43
1.3.2.2.2. Charakterystyka źródeł prawa stanowionego przez Kościół 44
1.3.2.2.3. Źródła powszechnego prawa Kościoła 45
1.3.2.2.4. Źródła partykularnego prawa Kościoła 48
1.3.2.3. Spory o relacje prawa Bożego do prawa ludzkiego 52

1.4. Źródła polskiego prawa konkordatowego 52
1.4.1. Relacja prawa polskiego i kanonicznego 53
1.4.2. Stosunek państwa do Kościoła 54
1.4.3. Obowiązywanie prawa konkordatowego 55
1.4.4. Konkordat z 1925 r. 56
1.4.5. Konkordat z 1993 r. 57

ROZDZIAŁ II. PROCES PRAWOTWÓRCZY 61

2.1. Pojęcie procesu prawotwórczego 61
2.1.1. Ogólne określenie procesu prawotwórczego 61
2.1.2. Rola prawodawcy w procesie prawotwórczym 61
2.1.3. Rola osoby w procesie prawotwórczym 62

2.2. Proces prawotwórczy w prawie polskim 64
2.2.1. Źródła uregulowań w prawie polskim dotyczące procesu prawotwórczego 64
2.2.2. Zasady tworzenia prawa polskiego 65
2.2.3. Przebieg procesu legislacyjnego 67

2.2.3.1. Podmioty posiadające kompetencje w zakresie prawotwórstwa 68
2.2.3.2. Proces legislacyjny na poziomie ogólnokrajowym 68
2.2.3.3. Proces legislacyjny na poziomie lokalnym 76
2.2.3.4. Możliwości zainicjowania procesu legislacyjnego....80
2.2.3.5. Przebieg procesu legislacyjnego w odniesieniu do projektów pilnych 80
2.2.4. Finalny „produkt" procesu prawotwórczego....81
2.2.4.1. Ogłoszenie aktu normatywnego 82
2.2.4.2. Wymogi ogólne aktu normatywnego....86
2.2.4.2. Wymogi aktu normatywnego konkretnego....88

2.3. Proces prawotwórczy w prawie kanonicznym 90
2.3.1. Charakterystyka procesu prawotwórczego w prawie kanonicznym....90
2.3.2. Zasady i modele tworzenia prawa kanonicznego....91
2.3.3. Organy kompetentne do stanowienia prawa 93
2.3.4. Stanowienie prawa powszechnego i partykularnego....94
2.3.5. Promulgacja aktu normatywnego....100

2.4. Porównanie procesów prawotwórczych w prawie polskim i prawie kanonicznym....101
2.4.1. Podobieństwa....101
2.4.2. Różnice 102

ROZDZIAŁ III. SPOSOBY I METODY TWORZENIA PRAWA (POLSKIEGO I KANONICZNEGO) PRZY UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA.... 104

3.1. Możliwości udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego 104
3.1.1. Instytucje dające możliwość partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa polskiego 105
3.1.1.1. Referendum....105
3.1.1.2. Inicjatywa ustawodawcza....108
3.1.1.3. Wysłuchanie publiczne....108
3.1.1.4. Konsultacje społeczne....110
3.1.1.5. Narzędzia lobbingowe....111
3.1.1.6. Możliwości wynikające z posiadania obywatelstwa czy zamieszkania 113
3.1.2. Sposoby udziału w tworzeniu prawa polskiego 115
3.1.2.1. Sposoby sformalizowane....115
3.1.2.2. Sposoby niesformalizowane....116

3.2. Możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego 117
3.2.1 Formy jednoosobowe i zbiorowe....117
3.2.1.1. Formy pojedyncze....117
3.2.1.2. Formy zbiorowe 118
3.2.2. Instytucje dające możliwość udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego....120
3.2.2.1. Synod diecezjalny 120
3.2.2.2. Synod metropolitalny i plenarny 123
3.2.2.3. Synod Biskupów 126
3.2.2.4. Rady parafialne, diecezjalne i papieskie 127

IV. POZYCJA I ZADANIA OSOBY W PROCESIE PRAWOTWÓRCZYM 134

4.1. Pozycja osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim 134
4.1.1 Podstawy praw osoby 134
4.1.2. Prawa osoby na poziomie ogólnokrajowym 136
4.1.2.1. Zadania wynikające z ustawy....136
4.1.2.2. Zadania wynikające z dbałości o dobro wspólne 141
4.1.3. Prawa osoby na poziomie lokalnym 141
4.1.3.1. Prawa wynikające z ustawy....142
4.1.3.2. Prawa wynikające z dbałości o dobro wspólne 145

4.2. Pozycja osoby w procesie prawotwórczym w prawie kanonicznym 145
4.2.1. Prawa wspólne wszystkim wiernym 146
4.2.2. Specyficzne prawa wiernych świeckich związane ze stanowieniem prawa 150
4.2.2.1. Pojęcie wiernego świeckiego i laikatu w oparciu o KPK 150
4.2.2.2. Prawa wiernych świeckich w zakresie stanowienia prawa 150
4.2.3. Specyficzne prawa duchownych związane ze stanowieniem prawa 153
4.2.3.1. Obowiązki duchownych związane ze stanowieniem prawa 153
4.2.3.2. Uprawnienia duchownych związane ze stanowieniem prawa 155

V. PORÓWNANIE MOŻLIWOŚCI PARTYCYPACJI SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PRAWA POLSKIEGO I KANONICZNEGO 158

5.1 Ocena udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego 158

5.2. Ocena udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego 161

5.3. Różnice w możliwościach udziału w stanowieniu prawa w prawie polskim i kanonicznym 163

5.4. Wnioski de lege ferenda w zakresie tworzenia prawa 164
5.4.1. Pożądane kierunki zmian w procesach tworzenia prawa polskiego 164
5.4.1.1. Proponowane zmiany w obrębie prawa polskiego 167
5.4.1.2. Elementy prawa kanonicznego mogące znaleźć zastosowanie w procesach prawotwórczych w prawie polskim 167
5.4.1.3. Inne propozycje 169
5.4.2. Elementy prawotwórcze prawa polskiego mogące znaleźć zastosowanie w prawie kanonicznym 171
5.4.2.1. Wysłuchanie publiczne 171
5.4.2.2. Referendum 172
5.4.2.3. Inne propozycje 173

ZAKOŃCZENIE 174

ANEKSY 177

BIBLIOGRAFIA 188

WYKAZ SKRÓTÓW

AAS- Acta Apostolicae Sedis

ISAP- Internetowy System Aktów Prawnych

kan.- kanon

KKK- Katechizm Kościoła Katolickiego

KPK- Kodeks Prawa Kanonicznego

UE- Unia Europejska

PRL- Polska Rzeczpospolita Ludowa

RM- Rada Ministrów

TUE- Traktat z Maastricht podpisany 07 lutego 1992 r. (oficjalnie Traktat o Unii Europejskiej)

TWE- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

WOS- Wiedza o Społeczeństwie

WSTĘP

W trakcie zgłębiania problematyki na temat udziału osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim i kanonicznym zwrócono uwagę na fakt, że nie ma jednej pozycji książkowej traktującej w pełni o tej tematyce. Dostępna literatura opisuje proces prawotwórczy, jednak najczęściej jest to część większego opracowania, zarówno w opracowaniach dotyczących historii i ustroju prawa, powszechnej historii państwa i prawa, czy na przykład prawa konstytucyjnego[1]. Podobnie, gdy kwestia procesów prawotwórczych opisywana jest w źródłach prawa. Lektura źródeł prawa daje wyłącznie obraz schematyczny i jednostkowy. Nigdzie nie znajdzie się odniesień pomiędzy dwoma systemami. Lekturze poddać należy przede wszystkim Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.[2], Ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[3], Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r.[4], oraz kodeksy prawa kanonicznego[5].

Pojęcie prawa nie jest jednoznaczne ani dla jednostki, ani dla podmiotów zbiorowych. Ma na to wpływ złożoność tego, z pozoru prostego, pojęcia. Mówić można o jego tworzeniu, czy szerzej sposobie tworzenia albo ingerencji podmiotu w ten proces. Natomiast w przypadku, gdy chodzi o wskazanie samych cech pojęcia „prawo" nie jest to już takie przejrzyste. „Teoretycy prawa nie dają nam ścisłej definicji prawa, ponieważ jest ono pojęciem pierwotnym (*notio simplex et primaria*). Nie potrafimy dokładnie określić, czym

[1] Wskazać należy przede wszystkim na następujące pozycje: 1. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego (Warszawa 2001); 2. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne (Warszawa 2010); 3. P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, Reforma Procesu Stanowienia Prawa, Seminarium BRE – CASE (Warszawa 20 maja 2004 r.); 4. P. Kuczma, Lobbing w Polsce (Toruń 2010), 5. Deryng, Prawo w diagramach. Prawo Konstytucyjne (Warszawa, Bielsko- Biała 2010); 6. K. Kolańczyk, Prawo rzymskie (Warszawa 1997); 7. M. Szczaniecki, Powszechna historia państwa i prawa (Warszawa 1998); 8. W.J. Wołpiuk, Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa, [w:] Tryb ustawodawczy, a jakość prawa. Praca zbiorowa pod redakcją Jana Wawrzyniaka (Warszawa 2005); 9. W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne (Lublin 2004); 10. Rost, Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego (Poznań 2013); 11. Bałaban, Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., [w:] Przegląd Sejmowy 5(22)/1997; 12. P. Winczorek, Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy (Warszawa 2009); 13. Katechizm Kościoła Katolickiego, wyd. Pallottinum (1994); J. Gręźlikowski, Nauczanie prawa kanonicznego w Wyższym Seminarium Duchownym we Włocławku w XX wieku (Włocławek 2000); 14. T. Pawluk, Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II, Tom I (1986).

[2] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[3] Dz.U.2011.197.1172 j.t.

[4] tekst jednolity (M.P. Nr 26, poz. 185).

[5] Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus (18.10.1990), Acta Apostolicae Sedis 82 (1990), tekst polski: Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich promulgowany przez papieża Jana Pawła II (Lublin 2002); Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus: 25.01.1983, Acta Apostolicae Sedis 75 (1983/II), tekst polski [w:] Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu (Poznań 1984), a także Katechizm Kościoła Katolickiego (Poznań 1984).

jest prawo, mimo że towarzyszy ono człowiekowi od najdawniejszych czasów, a jego potrzeba w życiu społecznym nie jest kwestionowana. Możemy natomiast wyrobić sobie tylko przybliżone pojęcie o prawie sięgając do opisów”[6]. Według jednego z nich prawo to również „(…) normy współżycia społecznego, czyli przepisy prawne, określające relacje pomiędzy poszczególnymi osobami oraz pomiędzy jednostką i społecznością, w tym celu, aby człowiek, z natury swej przeznaczony do życia społecznego, mógł się doskonalić zgodnie z powołaniem i osiągnąć właściwy sobie cel, a społeczność mogła istnieć, spełniać swoją jednoczącą funkcję i przyczyniać się do dobra wspólnego”[7].

Realizowanie postawy prospołecznej, realizującej postulaty dobra wspólnego, dobra ogółu, musi mieć na uwadze sprawiedliwość społeczną, poszanowanie dla niektórych odmienności jednostki oraz wartości, które społeczności ludzkiej towarzyszą od początku kształtowania się wspólnot.

Papież Jan Paweł II, w trakcie przemówienia do członków Międzynarodowej Unii Prawników Katolickich 24 listopada 2000 r., powiedział, że „(…) należy jednak zdawać sobie sprawę, że prawo jest narażone na niebezpieczeństwo partykularyzmu. Choć z jednej strony partykularyzm jest przejawem słusznego dążenia do ochrony specyfiki każdego narodu i każdej kultury, z drugiej strony dość często — kiedy traci z oczu zasadniczą jedność rodzaju ludzkiego — prowadzi nie tylko do podziałów, ale wręcz do rozłamów i nieuzasadnionych konfliktów. Jest oczywiste, że nawet w samym podejściu do studium i teorii prawa mogą istnieć usprawiedliwione różnice, aczkolwiek wielka tradycja naukowa prawa rzymskiego, z którą sam Kościół katolicki był bardzo mocno związany w ciągu całych swoich dziejów, pozostawiła dziedzictwo, wobec którego nie może pozostać obojętny żaden prawnik, niezależnie od tego, jaką szkołę reprezentuje. Jednakże ponad wszelkimi różnicami między systemami, szkołami i tradycjami prawnymi istnieje nadrzędna zasada jedności. Prawo rodzi się z głębokiej ludzkiej potrzeby, odczuwanej przez wszystkich ludzi, której nikt nie może ignorować ani lekceważyć: z potrzeby sprawiedliwości, która polega na tworzeniu zrównoważonego układu relacji międzyludzkich i społecznych, gwarantujących, że każdy otrzymuje to, co mu się należy, a nikomu nie zostaje odebrane nic z tego, do czego ma prawo”[8].

---

[6] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II,* Tom I, Olsztyn 1986, s.10.

[7] Ibidem, s.13.

[8] Przemówienie wygłoszone zostało przez Jana Pawła II 24 listopada 2000 r. w Sali Klementyńskiej. Miało to miejsce w trakcie audiencji, w której uczestniczyło wielu Polaków, m.in. prezes Stowarzyszenia Polskich Prawników Katolickich - adwokat Tadeusz Szymański oraz kapelan Rodzin Katyńskich - ks. prał. Zdzisław J. Peszkowski. Całość tekstu dostępna jest w internecie pod adresem: http://www.arslegis.org.pl/index.php?id=197 (dostęp dnia 24 lutego 2015 r.), czy też pod adresem

Im większe zaangażowanie w otaczający świat ze strony społeczeństwa, nazywanego obywatelskim, gdy jest zorganizowane i zdolne do działania, tym większy poziom zadowolenia ze stanu prawodawstwa i większa szansa na znalezienie w konkretnym rozwiązaniu poszukiwanego „złotego środka". Wtedy jednostka nie odbiera prawa jako narzuconego „przez nich".

Gdy skłonimy się ku społeczeństwu obywatelskiemu, to widać, że społeczeństwo to „(…) w Polsce cechuje stosunkowo niewielka skala oraz enklawowy charakter. (…), a (…) w porównaniu do sytuacji w większości krajów europejskich - niewielki zakres występowania aktywności obywateli w stanowieniu prawa. Często bez wiary we własne siły czy możliwości, niewystarczająco doświadczeni historycznie, w Polsce postawy obywatelskie w sposób w miarę świadomy i trwały realizuje około 10 % Polaków"[9].

Z uwagi na niezbywalną godność człowieka oraz jego umiejscowienie w porządku prawnym, należało w niniejszej rozprawie uwzględnić fakt, że obdarzenie człowieka wolną wolą i rozumem, daje podstawy i możliwości do współtworzenia porządku prawnego, który zapewni co najmniej ład, bezpieczeństwo i poszanowanie jednostek w społeczeństwie.

Przyznaje się, że im mniejszy zakres występowania społeczeństwa obywatelskiego, tym mniejsza ingerencja jednostki (osoby) w procesy prawotwórcze, a im mniejsze zaangażowanie i udział myślowy w tym procesie, tym więcej głosów krytycznych pod kierunkiem stanu prawa, zarówno w prawie polskim, jak i kanonicznym. Korelacja pomiędzy udziałem w procesie tworzenia prawa, jego jakością i uznaniem przez jednostkę jest wyraźnie widoczna.

Celowe jest zestawienie prawa polskiego z prawem kanonicznym. Także z uwagi na fakt, do którego odwołuje się choćby papież Pius XII w 1942 r., wygłaszając orędzie radiowe w Wigilię Bożego Narodzenia. Podkreślił on ważność porządku prawnego, z jednoczesnym wskazaniem na podstawowe źródła prawa. Powiedział bowiem: „Porządek prawny, jaki ustanowił Bóg, jest źródłem prawa właściwego człowiekowi i zawsze obowiązującego, które każdemu zapewnia bezpieczeństwo prawne oraz wyznacza pewien określony zakres uprawnień, chroniony od wszelkiej nieoczekiwanej napaści"[10]. Rozważając temat uczestnictwa osoby w procesach prawotwórczych zarówno w prawie polskim, jak

http://www.opoka. org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/prawnicy_24112000.html, (dostęp: 24.02.2015).

[9] P. Gliński, *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?,* [w]: P. Kozłowski, H. Domański (red.), *Po 20 latach transformacji. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, Warszawa 2010, s. 105.

[10] Szerzej w: Encyklika Ojca Świętego Jana XXIII, Dan w Rzymie u Św. Piotra w Wielki Czwartek 11 kwietnia 1963 roku. Tekst w internecie pod adresem: http://nonpossumus.eu/encykliki/Jan_XXIII/ pacem_in_terris/, (dostęp: 01.02.2014).

i kanonicznym nie można pominąć pewnej zależności. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że „współzależność między prawem i obowiązkami ma ogromne znaczenie dla życia społecznego. Przyczynia się ona do likwidacji postaw konsumpcyjnych i biernych zachowań wśród ludzi. Z uprawnień ludzie na ogół chętnie korzystają, gorzej jest z obowiązkami, których wypełnienie łączy się z pewnym wysiłkiem osobistym”[11].

Uczestnictwo we wspólnocie to wypełnianie pewnych zadań. Wyróżnić można wśród nich poszanowanie dla praw i uznawanie praw innych wspólnot, uczestnictwo w życiu wspólnoty i współdziałanie na rzecz tejże wspólnoty dla realizacji postulatu dobra wspólnego. W związku z powyższym rozszerzanie możliwości współuczestnictwa osoby w tworzeniu prawa jest ważne i wydaje się, że troska o dobro wspólne musi wywodzić się bardziej od jednostki, aby służyć wspólnocie. Nie należy dopuszczać do stanowienia norm prawnych, które realizują tylko dobro jednostki, przy braku poszanowania dla ogółu. Żyjąc we wspólnocie człowiek organizuje życie społeczne, które nie jest dla „(…) człowieka czymś dodatkowym, lecz jest mu wrodzone, dlatego podstawowe prawa człowieka powinny mieć wymiar nie tylko jednostkowy, ale także społeczny. Podstawowe prawa przysługujące człowiekowi muszą przyczyniać się nie tylko do rozwoju osoby ludzkiej, ale także do rozwoju społeczeństwa, z którym człowiek ten jest koniecznie związany”[12].

Temat niniejszej rozprawy doktorskiej brzmi: „Udział osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim i kanonicznym”. W rozprawie starano się ustalić stan regulacji prawodawstwa polskiego oraz prawa kanonicznego w aspekcie przydatności tych unormowań dla osoby, która chce uczestniczyć lub uczestniczy w aktualnym tworzeniu prawa, czyli zamierza uczestniczyć w procesach prawotwórczych w jednym lub drugim z wymienionych systemów prawa. Wykazane zostaną wady i zalety obowiązującego w tym aspekcie prawa, a także sformułowane propozycje zmian w systemie tworzenia prawa, aby stał się on dla potencjalnego uczestnika procesu prawotwórczego bardziej czytelny i korzystny, czyli dający większą możliwość partycypacji w tworzeniu prawa, tak polskiego, jak i kanonicznego.

W rozprawie przyjęto następujące hipotezy:

1. Zwiększenie ilości instytucji umożliwiających partycypowanie osoby w procesie tworzenia prawa zwiększy aktywność społeczeństwa w tym zakresie.
2. Zwiększenie edukacji w zakresie prawotwórstwa wpłynie na legitymowanie się

[11] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s.13.
[12] Ibidem. (Podobnie wypowiada się również bp Tadeusz Pikus w publikacji zatytułowanej: „O władzy w Kościele”, Warszawa 2003, s. 78-79 i inne.)

przez osoby uczestniczące w tym procesie większym poziomem wiedzy zwiększającym trafność procedowanych uregulowań.

Praca ma również na celu wykazanie potrzeb i sposobów aktywności osób w procesie prawotwórczym, zarówno w prawie polskim, jak i kanonicznym. Podnieść należy, że dysponowanie określonym poziomem wiedzy w zakresie prawotwórstwa, umiejętność wykorzystania tej wiedzy, to klucz do prawa, które będzie respektowane, odznaczające się dostateczną ilością unormowań z punktu widzenia czy interesu różnych grup społecznych.

Możliwości partycypacji osoby w procesie prawotwórczym są już obecne w prawie polskim i kanonicznym. Jednym z celów rozprawy jest weryfikacja tych możliwości pod kątem ich dostępności i rozumienia przez różnych uczestników procesu tworzenia prawa. Rozprawa wskazuje na miejsce osoby w procesie tworzenia prawa i ukazuje człowieka jako byt, bez którego nie funkcjonowałyby żadne normy prawne i odwrotnie: prawo, bez którego niemożliwe jest funkcjonowanie społeczności. W każdej społeczności tworzą się pewne więzi i zależności, a każda ze społeczności odwołuje się do różnych zasad i wartości. „Człowiek z natury swej jest istotą społeczną. Żyjąc w społeczności wchodzi w różnorakie stosunki z innymi członkami społeczności oraz z całą społecznością. Tym różnorakim stosunkom odpowiadają różne uprawnienia, dzięki którym życie może się właściwie układać, a człowiek może doskonalić się zgodnie z powołaniem i swobodnie dążyć do własnego celu. Gdyby nie było uprawnień subiektywnych, nie można byłoby mówić o prawie. Stosunek prawny powstaje, a prawo staje się czymś aktualnym, jeśli człowiek zostaje umiejscowiony wśród innych, czyli nawiązuje stosunek społeczny. Stąd mówimy: *Ubi societas, ibi ius*. Prawo jest istotnym składnikiem życia społecznego, należy do natury każdej społeczności. Prawo jest potrzebne ze względu na drugiego człowieka”[13]. Ważne jest zatem, aby człowiek miał wpływ na tworzenie prawa.

Postarano się wykazać realny wymiar praw jednostki w procesie prawotwórczym i ustalić, czy i jak aktywnie uczestniczą w procesie prawotwórczym konkretne osoby. Trwająca od 25 lat transformacja ustrojowa w Polsce powinna objawiać się wzmożoną aktywnością jednostki (osoby) w procesie prawotwórczym. Podmiot bezpośrednio związany z obowiązującym prawem powinien uczestniczyć w procesach prawotwórczych jako wyrażający własne opinie i przekonania.

Z analiz przeprowadzonych w rozprawie wynika, że prawo polskie i prawo kanoniczne wymagają szerszego udziału osób w procesie jego tworzenia. Nie można stanowić porządku

[13] Ibidem, s.10.

prawnego w oderwaniu od człowieka, bowiem „Porządek prawny jest systemem relacji prawnych zachodzących w życiu społecznym, wprowadzających stan ładu, bezpieczeństwa i równości międzyludzkiej i wobec dobra wspólnego, realizowanego w społeczności”[14].

Rozprawę rozpoczęto wstępem, a zakończono wnioskami. Zasadniczą treść podzielono na 5 rozdziałów. W rozdziale pierwszym zatytułowanym „OKREŚLENIE I ZNACZENIE ŹRÓDEŁ PRAWA” wskazano na ogólne określenie źródeł prawa, wskazano źródła prawa polskiego i kanonicznego zarówno w ujęciu historycznym, jak i obecnym stanie prawodawstwa.

Rozdział drugi zatytułowany został „PROCES PRAWOTWÓRCZY”. Na tym etapie rozprawy wyjaśniono pojęcie procesu prawotwórczego, zarówno polskiego, jak i kanonicznego. Skupiono się na organach kompetentnych w zakresie stanowienia prawa. Wykazano rolę osób uczestniczących w tym procesie wraz z jego przebiegiem, co pozwoli na zobrazowanie procesu prawotwórczego od jego początku, aż do finalnego „produktu”, którym jest akt normatywny.

W trzecim rozdziale, któremu nadano tytuł: „SPOSOBY I METODY TWORZENIA PRAWA (POLSKIEGO I KANONICZNEGO) PRZY UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA” omówiono możliwości udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego (referendum, inicjatywa ustawodawcza, wysłuchanie publiczne, etc.), sposoby udziału w tym procesie - zarówno sformalizowane, jak i niesformalizowane, a także omówiono możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego ze wskazaniem na jednoosobowe i zbiorowe formy udziału wraz ze wskazaniem na instytucje, które służą realizacji tego celu (synody, rady, itp.).

Rozdział czwarty nosi tytuł „POZYCJI I ZADANIA OSOBY W PROCESIE PRAWOTWÓRCZYM”. Zawiera omówienie pozycji osoby uczestniczącej w procesie prawotwórczym wraz z opisem zadań, które zobowiązana jest realizować. Scharakteryzowane w tym rozdziale zadania będą omówione z uwzględnieniem poziomu tworzenia prawa (ogólnokrajowy czy lokalny). Wykazano również źródła tych praw. Po określeniu zadań opartych na prawie polskim określono zadania w prawie kanonicznym. Wykazano zadania wszystkich wiernych, wiernych świeckich, jak i specyficzne prawa duchownych.

W ostatnim - piątym rozdziale, któremu nadano tytuł „PORÓWNANIE MOŻLIWOŚCI PARTYCYPACJI SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PRAWA POLSKIEGO I KANONICZNEGO”, na podstawie ustaleń poczynionych w rozdziałach

[14] Ibidem, loc. cit.

poprzedzających, postarano się dokonać oceny udziału społeczeństwa w procesie tworzenia prawa polskiego i w tworzeniu prawa kanonicznego. Kolejnym etapem było wykazanie różnic w możliwościach udziału w stanowieniu prawa w prawie polskim i kanonicznym. Rozdział kończy się wnioskami de lege ferenda w zakresie tworzenia prawa, gdzie postarano się wskazać pożądane kierunki zmian w procesach tworzenia prawa polskiego i kanonicznego.

Z racji tego, że problematyka niniejszej pracy traktować ma o udziale społeczeństwa w procesie prawotwórczym w prawie polskim i kanonicznym, pewne elementy historyczne dotyczące źródeł prawa polskiego i kanonicznego zostały jedynie zasygnalizowane i wymienione bez zagłębiania się w każde z pojęć czy okresów z osobna. Mogłyby być one bowiem osobnymi tematami, którym poświęcić można odrębną publikację. Rozważania na temat udziału społeczeństwa w procesie prawotwórczym w chwili obecnej, pozwalają zawęzić historycznie badany okres od czasu po II wojnie światowej do czasów obecnych, ze wskazaniem tylko niektórych wcześniejszych aspektów historycznych, mogących mieć wpływ na prawo polskie, takich jak np. zabory.

Istotną kwestią był dobór metody, która została wykorzysta w celu zgłębienia problematyki rozprawy i pozwoliła na udzielenie odpowiedzi na pytania postawione na wstępie. W niniejszej rozprawie, opartej w większości na metodzie prawno-porównawczej prawa polskiego i prawa kanonicznego, przy porównaniu możliwości udziału osoby w procesie prawotwórczym, wskazano również na możliwości zmian w systemie tworzenia prawa, w celu zwiększenia jego przejrzystości i możliwości szerszego udziału ze strony osoby w tym procesie.

Oprócz metody prawno-porównawczej, skorzystano też z metody historyczno-porównawczej. Wybór tej metody pozwolił przynajmniej w podstawowym zakresie wykazać kształtowanie się procesu udziału osoby w procesie prawotwórczym na przestrzeni lat. Kolejną metodą, która została wykorzystana w trakcie pisania rozprawy, jest metoda statystyczna. Ośrodki statystyczne dostarczają wielu ważnych informacji. Aktywność osób, choćby w sferze wyborów, udziału w referendach, ukazuje dążenia i pozwala na wyciąganie wniosków.

Dzięki zastosowaniu wskazanych metod, mam nadzieję dać odpowiedź określającą potrzebę i sposoby aktywności osób w procesie prawotwórczym, w tym znajomości procedur, umiejętności ich stosowania, a także pożądanych zmian w tym procesie, zarówno w prawie polskim, jak i kanonicznym.

Rozdział I. OKREŚLENIE i ZNACZENIE ŹRÓDEŁ PRAWA

Źródła prawa są pojęciem szerokim. W niniejszym rozdziale wyjaśniam pojęcie źródeł prawa i dokonuję podziału tychże źródeł na prawo polskie i kanoniczne. Przedstawiona analiza została dokonana zarówno w ujęciu historycznym, jak i obecnym stanie prawodawstwa.

1.1. Ogólne określenie źródeł prawa

Dzięki źródłom prawa nasze życie jest „unormowane". Nic nie dzieje się bez prawa, a wszystko dzieje się, jeśli nie bezpośrednio dla prawa - to na pewno przy jego udziale. Można pokusić się na wstępie o pewien truizm, że źródła prawa oraz udział podmiotu (osoby) w ich tworzeniu jest niezwykle istotny, a każda osoba w tym procesie ma przypisaną ważną, często z góry określoną rolę, sposób postępowania w danej sytuacji, a często - również w przypadku bierności ze strony podmiotu - pewien rodzaj sankcji.

Pojęcie źródeł prawa jest pojęciem zbadanym na przestrzeni lat, a ilość prac traktujących o tej tematyce jest niezwykle liczna. Stwierdzić można, że pomimo znakomitych osiągnięć teorii prawa w tym zakresie, to praktyka stosowania prawa czy jego tworzenia budzi po dziś dzień wiele kontrowersji, rodzi wiele patologii, a z drugiej strony uważana jest przez niektórych badaczy za wystarczająco przygotowaną, opracowaną, a w konsekwencji tego funkcjonującą prawidłowo.

Pojęcie źródła prawa, to przede wszystkim w jego klasycznym rozumieniu forma, w jakiej przejawia się obowiązujące prawo. W związku z tym znaczenie źródeł prawa w każdym z porządków prawnych będzie nieco odmiennie interpretowane. Pojęcie „źródła prawa" odnosi się również do tworzenia i stosowania prawa. Należy do podstawowych pojęć nauk prawnych.

Nie sposób nie wspomnieć, że pojęcie źródeł prawa, powszechnie obowiązującego, należy odróżnić i mylić nie można z pojęciem źródeł poznania prawa, umożliwiającego poznanie konkretnych regulacji obowiązujących w różnych okresach historycznych[15].

[15] Bardzo ciekawe spostrzeżenia na temat rozróżnienia źródeł prawa od źródeł poznania prawa prezentuje ks. prof. Tadeusz Pawluk w pierwszym tomie publikacji pt. „Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II", wydanej w 1986 r. Autor na stronie 43 pisze: „Źródłami poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*) w znaczeniu szerszym nazywamy to wszystko, co nam pozwala w większym lub mniejszym stopniu, w jakimś zakresie spraw życia społecznego, odtworzy stan prawny istniejący w przeszłości lub obecnie obowiązujący. To odtworzenie stanu prawnego może się odbyć w różny sposób za pomocą materiałów normatywnych, dokumentów, akt urzędowych czy też różnego rodzaju pomników historiograficznych. Tego rodzaju źródła informacji prawnych nie są specjalnymi zbiorami ustaw. Przykładem takich źródeł może być Pismo Święte, pisma Ojców Kościoła, akta soborów, źródła historiograficzne. Źródłami poznania prawa

Możemy wyróżnić ich stronę formalną oraz materialną. Na formalną składają się przede wszystkim treści aktów normatywnych oraz prawo zwyczajowe, a na materialną wszelkie czynniki wpływające oraz kształtujące treść konkretnych norm[16].

Na obszarze dzisiejszej Polski dawniej funkcjonowały trzy różne prawodawstwa, z których każde wywarło wpływ na kształt dzisiejszych regulacji. Nawet w czasach Sparty czy Aten odnaleźć można instytucje dające możliwość partycypacji w życiu społecznym czy w procesie prawotwórczym, do których można porównać instytucje funkcjonujące w Polsce współcześnie.

Skoro „całokształt norm prawnych musi stanowić system, taki sam charakter musi mieć również całokształt obowiązujących źródeł prawa. Są nimi przede wszystkim akty normatywne, czyli dokumenty zawierające normy prawne, stanowione przez właściwe organy państwa, działające w zakresie swoich kompetencji. System źródeł prawa zbudowany jest na podstawie zasady hierarchiczności, wskutek czego znaczenie poszczególnych źródeł prawa jest uzależnione od miejsca, jakie w tym systemie zajmują i od związanej z tym mocy prawnej”[17].

Źródła prawa zawsze były i będą wynikiem prac, czy różnego rodzaju nakładów wielu grup, podmiotów czy organów państwowych, które z obowiązku lub własnej inicjatywy angażują się w ten niezwykle skomplikowany proces. Warto również wspomnieć o bardzo ważnej materii dotyczącej źródeł prawa. Każde działanie, każde doświadczenie, czy to osoby, czy społeczeństwa, każde funkcjonowanie jakiegoś aktu prawnego ma wpływ na kształt czy to całego nowego systemu prawa, czy też na jego poszczególne składniki. Jest to związane bezpośrednio z doświadczeniem i wykorzystywaniem mądrości dziejowych przez osoby, a swój wyraz znajduje, m.in. w nowelizacjach aktów prawnych czy w nowo powstających instytucjach.

Definiując źródła poznania prawa należy zwrócić uwagę na możliwość poznania rozwiązań prawnych na różnych etapach jego rozwoju. Źródła poznania prawa pozwalają nam zapoznać się z funkcjonowaniem całego systemu prawa od jego początków. Bardzo ciekawą definicję podaje słownik, w którym przeczytać można, że „W nauce prawa tradycyjnie odróżnia się źródła w znaczeniu formalnym i materialnym, łącznie określane jako źródła

---

w znaczeniu ściślejszym są te pomniki lub księgi, które zawierają zebrane ustawy. Tego rodzaju źródła zwykliśmy nazywać zbiorami prawa (*collectiones, compilationes, collectanea,* itp.). Źródła prawne to środki autentycznej i wiarygodnej informacji o prawie. Źródłami poznania prawa nie nazywamy opracowań prawnych, choć też są nośnikami informacji o prawie. Opracowanie prawnicze to pochodne, czyli wtórne źródło wiedzy o prawie; zawiera ono wiedzę niejako "z drugiej ręki".”

16 Por. http://www.infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html, (dostęp: 30.04.2014).

17 A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 12.

powstania prawa (*fontes iuris oriundi*), od źródeł poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*), którymi są różnego rodzaju dokumenty / źródła, na podstawie których możemy ustalić treść norm prawnych. Do takich źródeł należą min. publikatory zawierające autentyczną treść norm prawnych, np. Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, itp. Innymi źródłami mogą być również dokumenty prywatne i inne”[18].

Definiując ogólnie źródła prawa powinno się również dokonać rozważania pojęcia systemu prawnego. Jest to „ogół norm prawnych obowiązujących w państwie w określonym czasie; dzieli się na działy (dziedziny); podział ten zależy od stosunków społeczno-politycznych w danym państwie; w Polsce obejmuje: prawo konstytucyjne, administracyjne, finansowe, karne, cywilne, rodzinne, pracy, procesowe cywilne i karne”[19]. Inaczej ujmując - system prawny to uporządkowane systematycznie źródła prawa tworzące całość.

1.2. Źródła prawa polskiego

Prawo polskie podobnie jak każde ustawodawstwo na świecie jest pewnym dorobkiem związanym bezpośrednio z procesem dziejowym oraz zwiększonym i nasilonym procesem rozwoju społeczeństw. Poniżej wskazałem na ujęcie historyczne źródeł prawa polskiego, jego rodzaje a także źródła prawa polskiego w kontekście wstąpienia do Unii Europejskiej.

1.2.1. Źródła prawa polskiego w ujęciu historycznym

Nikt nie jest w stanie rozważać na temat obecnego stanu prawnego, bez poznania metod jego tworzenia, funkcjonujących rozwiązań, form i kształtów prawodawstwa praktycznie od najstarszych znanych nam ustrojów społecznych czy państwowych. Przechodząc do ogólnego zarysu źródeł prawa polskiego stanowionego, zauważyć można, że źródła polskiego prawa stanowionego należy doszukiwać się w różnych czasokresach. Wśród nich wyróżnić należy przede wszystkim: prawo w okresie monarchii patrymonialnej, stanowej, prawo w średniowieczu, prawo w Rzeczypospolitej Szlacheckiej, prawo w monarchii Konstytucyjnej, prawo w czasie zaborów, prawo w Drugiej Rzeczpospolitej, prawo na ziemiach polskich po zakończeniu II wojny światowej oraz prawo obowiązujące obecnie. Są to niezwykle ważne aspekty, wskazujące na to, że prawo idzie w parze z doświadczeniami, rozwija się wraz ze społeczeństwem, a źródła prawa są elementem istotnym wspomagającym rozwój społeczeństwa, a zawarte w nich zasady są pomocną dłonią

[18] http://www.openlaw.com.pl/wikka.php?wakka=ZrodlaPrawa, (dostęp: 23.12.2016).
[19] http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system-prawa;3982221.html, (dostęp: 11.12.2016).

w dążeniu do dobra wspólnego obywateli / osób[20].

Mając na uwadze powyższe, zauważyć można, że rodzime „prawodawstwo przeszło istotną ewolucję - od prawodawstwa woluntarystycznego do legalistycznego. Przy czym polska odmiana prawodawstwa paternalistycznego w ostatnich trzydziestu latach przed transformacją miała charakter łagodny; charakteryzowała się tym, że prawodawca bywał niekiedy skłonny do ustępstw i do korygowania swoich rozstrzygnięć, ale sam arbitralnie kształtował reguły tworzenia prawa i sam wyznaczał granice ustępstw i kompromisów"[21].

1.2.2. Rodzaje źródeł prawa polskiego

Wśród prawa stanowionego wyróżnić można kilkanaście jego tzw. gałęzi. Jedną z naczelnych gałęzi w tym rozróżnieniu jest na pewno prawo konstytucyjne, w odniesieniu do którego „(…) wyróżnienie tej gałęzi prawa nie rodzi żadnych problemów, o tyle jej nazwa od dwóch wieków jest przedmiotem kontrowersji. Spotykamy tu najczęściej trzy określenia:

1. prawo polityczne,
2. prawo państwowe,
3. prawo konstytucyjne"[22].

Prawo konstytucyjne jako jedna z głównych gałęzi systemu prawa w Polsce, zostało wymienione nie bez przypadku, z uwagi na fakt, że jego „(…) normy stanowią fundament całego systemu prawa w państwie (...)"[23]. Głównie w Konstytucji RP odnajdujemy uregulowania dotyczące przebiegu procesu prawotwórczego, trybu postępowania oraz charakterystykę podmiotów biorących lub mogących brać udział w prawotwórstwie.

Źródła prawa stanowionego zawarte są w aktach prawnych. Stanowią „(…) rezultat tworzenia prawa przez kompetentne organy państw (np. parlament) i upoważnione przez państwo inne podmioty prawne (np. samorząd terytorialny). Akt prawny ma postać tekstu drukowanego, który zawiera: nazwę (np. ustawa, uchwała, zarządzenie), datę wydania oraz tytuł (np. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych). Szczególnie ważny akt prawny (np. konstytucję) poprzedza preambuła. Zasadnicza część aktu prawnego składa się z ponumerowanych przepisów w formie artykułów i paragrafów (…), które (…) publikowane są w specjalnych wydawnictwach – organach promulgacyjnych, czyli publikacjach przeznaczonych do ogłoszenia aktów prawnych. W Polsce są to: Dziennik Ustaw

[20] Por. A. Deryng, *Prawo w diagramach. Prawo Konstytucyjne*, Bielsko- Biała 2010.
[21] S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy - między autonomią a polityką*, [w:] „Ius et lex", nr (III) 1/2005, s. 198.
[22] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 3.
[23] Ibidem, s. 7.

RP oraz Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski". Ponadto swój dziennik urzędowy wydaje każde ministerstwo (np. Dziennik Urzędowy Ministerstwa Obrony Narodowej). Dla prawa miejscowego organami promulgacyjnymi są wojewódzkie dzienniki urzędowe"[24].

Akt prawny w szerszym znaczeniu to „(…) działanie organu państwa (lub innego podmiotu prawa), zgodne z obowiązującymi normami i mające na celu wywołanie skutków prawnych w konkretnym stosunku prawnym (ma zwykle postać orzeczenia lub czynności prawnej). Akt prawny może być jednostronny albo dwustronny czy też konstytutywny (np. nadanie obywatelstwa) lub deklaratoryjny (stwierdzenie przez sąd ważności testamentu)"[25].

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż źródła prawa polskiego zostały wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483). Dokładniej wskazując, ustawodawca poświęcił im rozdział III, który zatytułowany został: „Źródła prawa". Jednocześnie należy zwrócić uwagę na art. 234 ust. 2 Konstytucji, w którym również znajdziemy akt normatywny o powszechnym charakterze. Generalnie rzecz ujmując, to wskazane uregulowania pozwalają na wyszczególnienie trzech rodzajów „źródeł prawa": akty powszechnie obowiązujące, akty prawa wewnętrznego niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa miejscowego[26]. Oczywiście, według Konstytucji do powszechnie obowiązujących aktów normatywnych zalicza się te wymienione w art. 87 ust. 1, tj. Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Na akty prawa wewnętrznego niebędące źródłami powszechnie obowiązującego prawa składają się między innymi uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, czego wyraz odnajdziemy w art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trzecia grupa źródeł prawa, o której wspomniałem już wcześniej, czyli akty prawa miejscowego, została przez ustawodawcę uregulowana w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483), który stanowi, że „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego"[27].

Podkreślić należy, że „Elementem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego po akcesji do Unii Europejskiej, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, jest także prawo przez

[24] http://portalwiedzy.onet.pl/71708,,,,akt_prawny,haslo.html, (dostęp: 12.08. 2014).
[25] Ibidem, (dostęp: 12.08. 2014).
[26] D. Górecki i in., *Konstytucja i pozostałe źródła prawa* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 18-36.
[27] Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

nią stanowione”[28], o czym szerzej w kolejnym podrozdziale. Powyższe wyliczenie ukazuje źródła polskiego prawa.

1.2.3. Współczesne źródła prawa polskiego

Współcześnie źródła prawa polskiego podzielić można na wywodzące się z prawa naturalnego (często mające odzwierciedlenie w prawie stanowionym) oraz na źródła prawa stanowionego. Doskonałym przykładem na potwierdzenie powyższego jest konstytucyjna gwarancja niezbywalności prawa do życia, które jest prawem naturalnym, przyrodzonym podobnie jak godność jednostki ludzkiej, a ma swój wyraz również w najważniejszym akcie normatywnym w Polsce (pomijam oczywiście kwestie natury etycznej czy wiary, do których odwołam się we właściwym miejscu niniejszego opracowania, gdyż nie może to ujść uwadze).

Obecnie źródłami stanowionego prawa polskiego są akty prawne, wymienione w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. Oczywiście, oprócz aktów prawnych wymienionych w przywołanym artykule, źródeł obecnego prawa polskiego doszukiwać się należy również w prawodawstwie Unii Europejskiej, o czym wspomniane zostanie w dalszej części niniejszego opracowania.

1.2.4. Prawo naturalne

Prawo naturalne jest pojęciem szerokim. Należy je zestawić w relacji z prawem stanowionym. Stąd na tym etapie niniejszego opracowania istotne jest - oprócz wyjaśnienia pojęcia prawa naturalnego - podjęcie rozważań na temat pojęcia „prawo stanowione”, wyjaśnienie jego koncepcji i dokonanie porównania z prawem naturalnym.

1.2.4.1. Pojęcie prawa naturalnego

Przechodząc do określenia źródła prawa, jakim jest prawo naturalne, na samym początku, jeszcze przed wykazaniem źródeł prawa naturalnego i jego oddziaływania na prawo polskie, konieczne wydaje się wyjaśnienie pojęcia „prawo naturalne”. W literaturze traktującej o prawie naturalnym znaleźć można wiele definicji tego pojęcia. Podkreślić należy, że „Nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji prawa natury. Większość przedstawicieli nauki prawa nie traktuje go zresztą jako katalogu norm, ale raczej jako zbiór zasad, sposobu myślenia, uzasadnienia pewnych działań lub wyników wykładni prawa pozytywnego. Różnie

[28] E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, rozdz. VIII, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 175.

ujmuje się też prawo naturalne. Oprócz jego religijnych uzasadnień widzących jego źródło w woli Boga występują także laickie dopatrujące się podstawy dla zasad prawa natury w racjonalnie rozpoznanych regułach (istocie, naturze) funkcjonowania przyrody, społeczeństwa bądź człowieka (np. antropogeniczne lub psychologiczne teorie prawa natury)”[29].

Kolejnym krokiem w niniejszych rozważaniach, który chciałbym poczynić, jest wskazanie trudności w definiowaniu słowa „natura” (głównie w ujęciu filozoficznym w zestawieniu z definicją słownikową). Natura jako pojęcie encyklopedyczne rozumiana jest jako: „1) obiektywna (materialna) rzeczywistość, a zwłaszcza przyroda. 2) podstawa zachowań i zachowania bytów (ujmowanych w prawa). 3) zespół cech charakterystycznych dla zbioru przedmiotów lub zjawisk (ich charakter, rodzaj, istota – natura)”[30]. „Określenie „prawo naturalne” odnosi się do człowieka, który posiada rozum, wolną wolę, samoświadomość, potrafi opanowywać się i jest za swoje postępowanie odpowiedzialny – jest osobą”[31].

Trafna wydaje się następująca definicja prawa naturalnego: „Jest to zbiór obiektywnych i niezmiennych prawd odnoszących się do sposobu funkcjonowania świata, a zatem zarówno do jego wymiaru fizykalnego, jak i (w szczególności) społecznego (ludzkiego). Wedle wierzących prawo naturalne ma swoje źródło w Bogu, który będąc stwórcą świata jest „posiadaczem” jego doskonałej idei. Dla niewierzących prawo naturalne ma swoje źródło w bycie, fizycznej naturze wszystkiego co istnieje, która trwając i przekształcając się, stanowi sama w sobie normę. W obu przypadkach prawo natury rozpoznawane jest poprzez „prześwietlanie” świata ludzkim rozumem, który dostrzega w nim określone prawidłowości i zapisane w nim prawa. Prawa te są niezmienne i niezależne od ludzkiego myślenia, gdyż człowiek jedynie do nich dociera poprzez proces poznania, nie będąc samodzielnie ich twórcą. Jednak dla osoby wierzącej prawo naturalne ma z pewnością dodatkowy charakter – jest szczególnego rodzaju normą moralną. Skoro bowiem prawo naturalne to idea, jaką Bóg odciska w świecie, stanowi niezmienny w czasie wzorzec do naśladowania. Swoisty punkt docelowy”[32]. Ciekawie prawo naturalne zdefiniował Marek Zirk-Sadowski w pozycji „Wprowadzenie do filozofii prawa”. Wskazywał, że prawo odwieczne obecne jest w ludzkim rozumie i naturze ludzkiej, a prawo natury ujawnia się

[29] M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE „Znaczenie” 1/2007 (3), s. 52-74.
[30] Por. http://portalwiedzy.onet.pl/22777,,,,natura,haslo.html, (dostęp: 10.08.2014).
[31] E. Wójcik, *Znacznie prawa naturalnego w naszym życiu*, [w:] „Kwartalnik Naukowy Towarzystwa Uniwersyteckiego Fides et Ratio”, 2(10)2012, s.13-21.
[32] Por. http://wosnastoprocent.pl/slownik/prawo-naturalne, (dostęp: 17.04.2014).

między innymi poprzez możliwość wybierania dobra przez człowieka rozumnego[33].

Znaczenie pojęcia prawa naturalnego opisuje również doskonale Katechizm Kościoła Katolickiego, według którego: „Prawo naturalne, będące doskonałym dziełem Stwórcy, dostarcza solidnych podstaw, na których człowiek może wznosić budowlę zasad moralnych, kierujących jego wyborami. Ustanawia ono również niezbędną podstawę moralną do budowania wspólnoty ludzkiej. Wreszcie, dostarcza koniecznej podstawy dla prawa cywilnego, które jest z nim związane, albo przez refleksje, która wyprowadza wnioski z jego zasad, albo przez uzupełnienia o charakterze pozytywnym i prawnym"[34]. W Katechizmie stwierdza się, że „Przykazania prawa naturalnego nie są postrzegane przez wszystkich w sposób jasny i bezpośredni. W obecnej sytuacji człowiek grzeszny koniecznie potrzebuje łaski i objawienia, by prawdy religijne i moralne mogły być poznane „przez wszystkich łatwo, ze stałą pewnością i bez domieszki błędu. Prawo naturalne dostarcza prawu objawionemu i łasce podstaw przygotowanych przez Boga i pozostających w harmonii z dziełem Ducha Świętego"[35].

W dzisiejszych czasach wielu ludzi nie jest w stanie zrozumieć jasnego pojęcia, jakim jest prawo naturalne. Często wykraczają poza „ramy" prawa naturalnego. Zapominają o tym, że o narodzinach i śmierci (życiu) nie decyduje sam człowiek. Prawo do życia jest prawem przyrodzonym, prawem naturalnym. Człowiek zaczyna łamać je i przekraczać cienką granicę. Coraz częściej słyszymy o dokonanych aborcjach, wykonanych wyrokach śmierci, czy nawet eutanazjach. Człowieka jako podmiot prawa naturalnego zaczyna traktować się przedmiotowo. Dla przykładu, kilkadziesiąt lat temu aborcja postrzegana była jako zło, coś niedopuszczalnego. Dziś z tego prawa naturalnego (prawa do życia) próbuje się uczynić prawo stanowione (umożliwiając zabijanie nienarodzonych dzieci). Podobnie w dzisiejszych czasach postępuje się z rodziną, nie zwracając uwagi na prawo naturalne[36]. Prawo do miłości, do bycia szczęśliwym, do życia we wspólnocie. Dziś, wedle prawa stanowionego, więzi rodzinne są tylko sformalizowanym przekazem, który również można dowolnie interpretować. Wątpliwości związane z prawem naturalnym pojawiają się co jakiś czas, zarówno na płaszczyźnie akademickiej, jak i płaszczyźnie „prawotwórczej" w wyniku dysput pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w ten proces.

[33] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 29.
[34] Katechizm Kościoła Katolickiego, wyd. Pallotinum 1994, s. 452.
[35] Ibidem, loc. cit.
[36] Niepokój rodzi fakt, że w Polsce dopuszczono do stosowania pigułkę tak zwaną „dzień po", dla osób od 15 roku życia. Ostateczną decyzję w tej sprawie pozostawiono ustawodawcom krajowym, ale po analizie sprawy wiadomo, że decyzja KE w tej sprawie dotyczy podmiotów wprowadzających na rynki leki, a nie ministerstw w poszczególnych krajach członkowskich.

1.2.4.2. Koncepcje prawa naturalnego

Wczytując się w prace filozofów dotyczące prawa naturalnego, odnajdziemy wiele tekstów traktujących o prawie naturalnym, w których wyraźnie zarysowuje się kilka koncepcji tego prawa. Koncepcje dotyczące prawa naturalnego odnaleźć można na przykład u Cycerona[37], świętego Tomasza z Akwinu czy Johna Locke'a. Wspólne założenia tych różnych koncepcji sprowadzają się do stwierdzenia, że prawo naturalne jest niezależne od pozytywnego (stanowionego), ale stanowi podstawę jego treści i oceny. Prawo stanowione, jeśli nie jest zgodne z prawem naturalnym nie może mieć mocy obowiązującej. Prawo naturalne obowiązuje niezależnie od prawa stanowionego, a także od woli i świadomości człowieka. Poza tym, prawo naturalne jest niezmienne i bardzo stabilne. Na pewno bardziej niż prawo pozytywne, które może ulegać nowelizacjom[38].

Wyraźnie widać, że koncepcje prawa naturalnego wskazują na różne źródła tego prawa. Jedni wskazują na Boga, jako źródło, a inni teoretycy źródła doszukują się w istocie człowieka. Przede wszystkim św. Tomasz z Akwinu. Uważał on, iż prawo naturalne pochodzi wprost od samego Boga. Każda funkcjonująca w obrocie prawnym norma powinna być tożsama właśnie z prawem naturalnym. Zauważyć trzeba również, że „Poprzez prawo natury, a więc także poprzez swój rozum, człowiek uczestniczy w poznaniu prawa wiecznego"[39].

Pierwszą pełną filozoficzno - prawną i liberalną koncepcję praw człowieka opracował John Locke. Uważał on, iż „wszystkie jednostki posiadają ze swej natury przyrodzone prawo do życia, wolności oraz własności. Są to uprawnienia każdego człowieka i państwo nie może nikomu tych praw odebrać ani ich ograniczyć"[40]. Z kolei analiza koncepcji praw naturalnych człowieka pozwala na wykazanie ich ogólnych cech, którymi się charakteryzują. Są to między innymi: „1. Powiązanie praw człowieka z naturą ludzką, różnie rozumianą. Prawa człowieka służą realizacji dążeń, bez których zaspokojenia nie może człowiek być

[37] Ważny jest tekst, którego autorem jest A. Marcus Tullius Cicero (106-43 p.n.e.), filozof, prawnik i polityk rzymski, oddający istotę pojęcia prawa naturalnego. Tekst stanowi, że "Chcemy teraz dociec początków wszelkich praw. Otóż najwięksi uczeni uznali za stosowne wyprowadzać je od jednego prawa, i zapewne słusznie, skoro - podług ich własnego określenia - prawem tym jest najwyższa racja (ratio) zawarta w naturze, która nakazuje, co należy czynić, i zakazuje tego, czego czynić nie należy. Ta właśnie racja, utwierdzona ci rozwinięta w rozumie ludzkim, jest prawem (...) Co się tyczy jednak takich praw [stanowionych], to ustalamy, że wzięły one swój początek z owego prawa najwyższego, które się zrodziło całą wieczność wcześniej, niż wprowadzono w życie jakiekolwiek prawo pisane, i w ogóle wcześniej, niż założono jakiekolwiek państwo. (...) Zaprawdę, nader nierozsądnie byłoby uważać, że wszystko, co dopuszczone zostało przez uchwały jakiegoś ludu (...), jest sprawiedliwe, czy za sprawiedliwość trzeba mieć także prawa wydane przez tyranów? (...) Jedna jest bowiem sprawiedliwość, która wiąże społeczność ludzką: sprawiedliwość ustanowiona przez jedyne prawo, którym jest prawy rozum (*natiorecta*) w nakazach i zakazach. (...), a więc do rozróżnienia prawa dobrego od złego nie mamy innego sprawdzianu niż natura." [w:] B. Markiewicz, *Filozofia dla szkoły średniej. Wybór tekstów*, Warszawa 1987.

[38] https://www.h-net.org/~eopolska/Edukacja/Roz3/Praw.html, (dostęp: 01.07.2014).

[39] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 128.

[40] https://www.h-net.org/~eopolska/Edukacja/Roz3/Praw.html, (dostęp: 01.07.2014).

w pełni istotą ludzką. 2. Powszechność - prawa człowieka przysługują w równym stopniu wszystkim ludziom, niezależnie od wszelkich różnic, jakie ich dzielą lub mogą dzielić, takich jak: kolor skóry, rasa, narodowość, przynależność państwowa, wyznawana religia, pochodzenie, pozycja społeczna, płeć, wiek i inne. 3. Niezmienność - czyli niezależność od warunków czasu i miejsca. 4. Nadrzędność w stosunku do państwa oraz każdej społeczności, w której człowiek się znajdzie. 5. Sposób nabycia praw - człowiek nabywa te prawa przez urodzenie, a według niektórych koncepcji od chwili poczęcia. 6. Niezbywalność - praw człowieka nie można się prawomocnie zrzec na czyjąkolwiek korzyść, nie może też być ich jednostka pozbawiona przez kogokolwiek (z wyjątkiem pozbawienia pewnych praw jako kary za przestępstwo)”[41].

Niezależnie od twierdzeń badaczy prawa naturalnego i pojawiającym się szeregom zarzutów na temat chociażby samej definicji, nauka sklasyfikowała to pojęcie oraz wykazała szereg łączących je elementów, dzięki czemu jesteśmy w stanie wyjaśnić to pojęcie. Ponadto „Koncepcjom prawa naturalnego zarzucano przede wszystkim, iż nie można ich zweryfikować naukowo. Złośliwi twierdzili, że jest tyle koncepcji prawa naturalnego, ilu ich autorów. Jeremy Bentham powiedział: »z prawdziwych praw pochodzą prawdziwe prawa, lecz z wyimaginowanych praw, z praw natury, pochodzą wyimaginowane prawa. Prawa naturalne to po prostu nonsens... «”[42]. Koncepcja prawa naturalnego - niezależnie od wszelkich zarzutów - wywarła wielki wpływ na powstanie i rozwój praw człowieka.

1.2.4.3. Relacja prawa naturalnego do stanowionego

Obecnie zauważyć można, że część zasad prawa stanowionego, wzorowana jest częściowo na prawie naturalnym lub w pewnej mierze je odzwierciedla. Świadczyć o tym może fakt, że coraz częściej prawo definiuje się jako zasady dające możliwość działania dla dobra wspólnego.

Należy wskazać na korelację pomiędzy prawem świeckim i naturalnym. Na potwierdzenie powyższego wskazać należy na pewną zależność, bowiem stwierdzić należy, że dla świeckich społeczności prawo jest niezbędne i konieczne. Bez określenia zasad nie będą w stanie funkcjonować. Dzieje się tak ponieważ „prawo naturalne nie dostarcza norm postępowania dla wszystkich kategorii działania ludzkiego, lecz tylko w zakresie czynów z natury dobrych lub złych; a przecież istnieje obszerna dziedzina aktów z natury swej obojętnych. Ponadto nie wszystkie nakazy prawa naturalnego są jednakowo oczywiste dla

[41] Ibidem.
[42] Ibidem.

człowieka; potrzebne jest w wielu przypadkach poznanie właściwej treści normatywnej tego prawa. Wreszcie normy prawa naturalnego nie mają w życiu doczesnym dostatecznej sankcji; prawo pozytywne człowieka, obejmując swym zasięgiem także normy prawa naturalnego, może przyczynić się do lepszego zachowywania tychże norm, a więc prawo społeczności świeckiej, stanowione przez władzę państwową, jest niezbędnym dopełnieniem prawa naturalnego. […] Prawo świeckie może mieć wymiar nie tylko wewnątrzpaństwowy, ale także międzynarodowy. Prawo międzynarodowe to system norm prawnych, regulujących wzajemne stosunki między państwami. Mowa tu o publicznym prawie międzynarodowym, gdyż tak zwane prawo międzynarodowe prywatne jest częścią prawa wewnątrzpaństwowego. Źródłami prawa międzynarodowego są umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy oraz ogólne zasady prawa. Swoistym źródłem tego prawa są uchwały Zgromadzenia Ogólnego ONZ”[43].

Ciekawie wątpliwości dotyczące prawa naturalnego ukazuje artykuł Tomasza Krzyżaka przytaczającego wypowiedzi abpa Marka Jędraszewskiego, który wskazuje, że „Na przełomie XIX i XX wieku pojawiły się teorie, że nie ma prawa naturalnego, jest tylko prawo pozytywnie stanowione przez odpowiednie władze […]. Początkowo była to dyskusja czysto akademicka i, jak to zwykle między uczonymi bywa, pojawiały się różne zdania na ten temat. Jednakże w XX wieku okazało się, że jeśli odrzuca się prawo naturalne, które mówi »czyń dobro, nie wolno ci czynić zła«, prawo stanowione przez struktury państwowe staje się uzasadnieniem systemów totalitarnych. System komunistyczny dbał o to, by wszystko odbywało się zgodnie z prawem”[44].

Nie sposób nie wspomnieć o tym, że „nauka Kościoła katolickiego prawo naturalne utożsamia z prawami boskimi i nie wiąże go z ustanowieniem i uznaniem przez władzę, wywodząc je z natury człowieka, który posiada rozum i wolną wolę”[45] oraz faktu, że prawo naturalne odgrywało kluczową rolę w kształtowaniu się koncepcji praw człowieka i prawa znanego obecnie jako stanowionego, które jesteśmy w stanie przestrzegać używając rozumu[46]. Ciekawe wydaje się spostrzeżenie, że „prawo naturalne traktowane jest współcześnie jako nadrzędne wobec prawa stanowionego, jako wzór, na którym powinno opierać się prawo tworzone przez ludzi”[47].

---

[43] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne …,* op. cit., s.15.
[44] http://www.rp.pl/artykul/1126565.html, (dostęp: 10.08.2014).
[45] *Prawo naturalne a prawo stanowione*, [online:] http://www.liceumlochow.pl/uploads/files/ddb45269a75390aebecbf6c0332bc4a0e44b7e2a.pdf, (dostęp: 22.07.2014).
[46] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn…,* op. cit., s. 129.
[47] *Prawo naturalne a prawo stanowione*, [online:] http://www.liceumlochow.pl/uploads/files/ddb45269a75390aebecbf6c0332bc4a0e44b7e2a.pdf, (dostęp:

Naturalne wydaje się być również powstanie prawa stanowionego, spisanego, ludzkiego. Dokonując analizy treści definicji prawa naturalnego widać, że dało ono początek prawu stanowionemu, bądź przynajmniej bardzo wyraźnie się w nim zarysowuje. Podstawa prawa stanowionego to prawo naturalne odnoszące się wyraźnie do moralności i rozumu człowieka[48].

1.2.5. Prawo stanowione

W odniesieniu do prawa stanowionego zbadać należy kilka kwestii, w tym między innymi: pojęcie prawa stanowionego, pochodzenie, zakres jego obowiązywania, a także akty normatywne, w których określone są normy i reguły prawa stanowionego.

1.2.5.1. Pojęcie i pochodzenie prawa stanowionego

Przed dalszymi rozważaniami, należy podjąć próbę zdefiniowania pojęcia prawa stanowionego. Pojęcie „prawo stanowione" pomimo tego, że w zależności od badacza, teoretyka czy praktyka ma różne akcenty składowe, to każda z definicji ma pewne wspólne elementy. Dla jednych „prawo stanowione" to prawo formalnie spisane w aktach prawnych, uchwalone przez organy do tego powołane. Sam proces jego stanowienia musi być skonkretyzowany oraz jasny dla wszystkich - nie tylko uczestników tych procesów, ale również dla podmiotów, które będą temu prawu podlegać.

Inna definicja stanowi z kolei, że prawo stanowione to „(…) prawo ustanawiane przez uprawnione do tego organy władzy państwowej. Prawo stanowione jest przykładem prawa formalnego, spisanego w aktach prawnych, dla którego przestrzegania ustanowione są określone mechanizmy. Za jego złamania grożą określone konsekwencje (sankcje). Prawo stanowione jest zatem podstawą szczególnego rodzaju stosunku prawnego, w którym strony tego stosunku mają gwarantowaną jego wykonalność – jeśli któraś ze stron uchyli się przed jego wykonaniem, wtedy zostanie do tego przymuszona siłą"[49], a ponadto „(…) dobre prawo stanowione powinno być oparte na prawie naturalnym, sprawiedliwe, a nie konstruowane dla doraźnych interesów sprawujących władzę"[50].

Prawo świeckie to akty prawne wydawane przez kompetentny organ władzy państwowej oraz samorządowej, mające na celu i dające możliwość celowego oddziaływania

---

22.07.2014).

[48] A. Sylwestrzak, *Historia doktryn*…, op. cit, s. 128 - 129.

[49] http://wosnastoprocent.pl/slownik/prawo-stanowione/, (dostęp: 11.07.2014).

[50] *Prawo naturalne a prawo stanowione*, [online:] http://www.liceumlochow.pl/uploads/files/ddb45269a75390aebecbf6c0332bc4a0e44b7e2a.pdf, (dostęp: 22.07.2014).

na stosunki społeczne. Zawiera ono ogół przepisów regulujących stosunki między ludźmi danej społeczności. Są one zbudowane z norm prawnych, które często zawierają nawet sankcje.

Czasem akt prawny posiada nazwę kodeksu, gdy - w sposób zupełny czy wyczerpujący - zawiera regulacje dla danej dziedziny czy stosunków społecznych, które w dużej mierze reguluje. Nadanie formy kodeksu nie powstaje wskutek „przerzucania" do aktu prawnego nazywanego kodeksem poszczególnych regulacji z jakiejś dziedziny, ale przez nową regulację w tym zakresie powstałą na skutek procesu prawotwórczego.

Ciekawie pojęcie prawa stanowionego oddaje opis dostępny w kompendium wiedzy z zakresu WOS-u w szkołach średnich. Zgodnie z tym opisem prawo naturalne jest „to zbiór norm prawnych, które zostały ustanowione przez organy ustawodawcze posiadające do tego uprawnienia, w procesie legislacyjnym uwzględniane zostały ogólne normy przyjęte w społeczeństwie"[51].

Prawo stanowione jest prawem stabilnym. Winno być przejrzyste i zapewniać odpowiedni poziom zabezpieczenia człowiekowi. Określa ono również zasady swojego tworzenia. Na podstawie norm prawa stanowionego tworzy się kolejne normy[52]. Mając na uwadze powyższe definicje widać, że dla każdej z nich elementem wspólnym jest pochodzenie norm prawa stanowionego. Pochodzą one zawsze od wyposażonego w kompetencje prawotwórcze odpowiedniego organu.

1.2.5.2. Rodzaje aktów normatywnych

Charakterystykę poszczególnych źródła prawa polskiego zacząć należy od aktu prawnego - Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., która jest usytuowana najwyżej w hierarchii źródeł polskiego prawa. Zapis odnoszący się do nadrzędnej roli Konstytucji Rzeczpospolitej w brzmieniu: „1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej." znajdziemy w art. 8 tegoż aktu. Jest to ustawa zasadnicza określająca zakres podstawowych praw człowieka, formy i tryb stanowienia prawa, wyznaczająca zasady organizacji i funkcjonowania władzy publicznej. Ustawa zasadnicza charakteryzuje się szczególnym trybem uchwalania (charakteryzujący się większym stopniem skomplikowania niż inne ustawy), a zawarte w niej normy mają szczególną moc prawną. Jest

[51] *Prawo stanowione,* [online:] http://eszkola.pl/wos/prawo-stanowione-definicja-charakterystyka-6365.html, (dostęp: 11.07.2014).
[52] R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 155.

aktem nadrzędnym w hierarchii aktów normatywnych. Oznacza to, że inne akty prawne muszą pozostawać w zgodności z zapisami ustawy zasadniczej[53]. Mają tutaj zastosowanie dwa aspekty nadrzędności: negatywny aspekt, który oznacza, że organy tworzące prawo nie mogą ustanawiać norm sprzecznych z regulacją konstytucyjną oraz pozytywny, sprowadzający się do tego, że w procesie stanowienia prawa wskazane jest konkretyzowanie i rozwijanie postanowień Konstytucji. Jedną z podstawowych zasad odnoszących się do jej stosowania jest zasada bezpośredniego stosowania. Mówi o tym art. 8 ust. 2. Uwzględnione są jednak wyjątki od tejże zasady, co również wskazane jest w zapisach ustawy zasadniczej.

Z Konstytucji wynika konieczność ogłaszania aktów prawnych, w tym samej ustawy zasadniczej w odpowiednich organach wyznaczonych do publikowania. Wśród tychże należy wymienić przede wszystkim Dziennik Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej, w którym publikowane są ustawy (w tym ustawa zasadnicza) oraz rozporządzenia i umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską. Oprócz Dziennika Ustaw RP wymienić należy także Monitor Polski czy też wojewódzkie dzienniki urzędowe. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa szczegółowe tryby ogłaszania aktów prawnych w wymienionych organach publikacyjnych. Nadrzędność Konstytucji wyraża się tutaj we wprowadzeniu zasady jawności i dostępności do stanowionych aktów prawnych. Ogłoszenie aktu prawnego – ustawy, rozporządzenia, ratyfikowanej umowy międzynarodowej czy też aktów prawa miejscowego, warunkuje wprowadzenie tegoż aktu w życie. Należy przy tym wyjaśnić, że wejście w życie przepisów prawa zachodzi po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia. Inny (dłuższy) termin jest możliwy, o ile dany akt prawny taki termin uwzględnia.

Należy przywołać także szczególny przepis Konstytucji określany mianem „klauzuli europejskiej". Art. 90 Konstytucji stanowi, że kompetencje organów władzy państwowej mogą – na podstawie międzynarodowej umowy – być przekazane organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Oczywiście, przekazanie tych kompetencji dotyczy tylko niektórych spraw, ale brak doprecyzowania tychże we wspomnianym art. 90. Zapis ten pojawił się w związku z perspektywą przystąpienia Rzeczpospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wymóg zgody Polski co do rozszerzenia zakresu kompetencji UE jest zapisany w Traktacie akcesyjnym (art. 48 TUE). W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przekazanie kompetencji nastąpiło na mocy Traktatu akcesyjnego, ale pozostało w zgodności z wymogu wynikającym z art. 90 ust. 1

[53] S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003, s. 19.

Konstytucji[54]. Wspólnota Europejska, zgodnie z art. 5 zd. 1 TWE, działa na podstawie kompetencji powierzonych. Państwa – członkowie Wspólnoty – mają kompetencję ogólną, a tym samym Wspólnota może posiadać kompetencje szczegółowe.

Zawieranie przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, czy też przystępowanie do międzynarodowych organizacji nie może być uznawane za naruszenie suwerenności kraju i nie stoi też w sprzeczności z suwerennością Narodu, który upoważnił właściwe organa państwowe do podejmowania takich działań poprzez zapisy Konstytucji.

W polskim prawodawstwie szczególną uwagę zwrócić należy na akt prawny najwyższej rangi, ponieważ to „Konstytucja jest najważniejszym aktem w systemie źródeł prawa krajowego. To ona jest źródłem wszystkich innych aktów prawnych - tzn. określa ich rodzaje, zakres obowiązywania, zasady i tryb stanowienia”[55].

W ustawodawstwie polskim znaczenie źródeł prawa oddaje, według mnie najtrafniej, preambuła do obowiązującej obecnie Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997r., która stanowi, że: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla

[54] M. Paszkowska, *Charakterystyka…*, op. cit., s. 52-74.
[55] *Źródła prawa,* [online:] *http*://www.net4lawyer.com/openlaw/wikka.php?wakka=zrodlaprawa, (dostęp: 10.08.2014).

dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”[56].

Analiza preambuły wskazuje jasno, że mamy do czynienia z aktem najważniejszej rangi, który zawiera motywy tworzenia prawa, określa jego cele oraz funkcje jakie prawo ma spełniać. Wynika z tego, że odwołanie do historii narodu, z naciskiem na dorobek dziejowy, wartości oraz zasady, którymi nasze społeczeństwo kieruje się i powinno się kierować obecnie i w przyszłości jest niejako „uroczystym” opisem znaczenia źródeł prawa dla każdej osoby.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, że w „(…) preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE)”[57], co doskonale odzwierciedla znaczenie źródeł prawa. Niezwykle istotna kwestia dotyczy faktu, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która obecnie obowiązuje ustawodawca „wskazał zamknięty katalog źródeł prawa. To, że w Polsce obowiązuje prawo wspólnotowe, a Rzeczpospolita Polska przekazała część kompetencji w zakresie prawotwórstwa na rzecz międzynarodowej wspólnoty, katalog ten otwiera”[58].

Kolejnym aktem w hierarchii źródeł prawa polskiego jest ustawa. Jest to powszechnie obowiązujący akt prawny o ogólnym charakterze, który jest uchwalany przez parlament. Pochodzi on od parlamentu, z uwagi na fakt, że „W Polsce obowiązuje zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu (nie może on delegować innych organów do wydawania ustaw). Zakres regulacji ustawowej (tzw. materia ustawodawcza) sprowadza się do trzech podstawowych zagadnień: 1) ustawy uszczegóławiają prawa, wolności i obowiązki obywateli;

---

[56] Preambuła do Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.

[57] Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r.- Sygn. akt K 18/04 (Sentencja została ogłoszona dnia 17 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 86, poz. 744. Sprostowano postanowieniem TK z dnia 22 czerwca 2005 r., które ukazało się w Dz. U. z dnia 8 lipca 2005 r. Nr 123, poz. 1035).

[58] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, op. cit, s. 30.

2) na ich podstawie powołuje się organy władzy publicznej i określa ich kompetencję oraz organizację; 3) ustawy regulują relacje między obywatelem a państwem”[59].

Mając na uwadze pochodzenie parlamentarne ustawy wspomnieć należy, że ustawa jest aktem zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ustawa jest aktem prawnym uchwalanym przez Sejm z udziałem Senatu w specjalnej procedurze – trybie ustawodawczym[60].

Ratyfikowana umowa międzynarodowa to trzeci rodzaj źródła prawa polskiego. Usytuowanie umowy międzynarodowej w polskim systemie prawa wskazuje, że powinna ona być zgodna z Konstytucją. Zgodność ustawy z Konstytucją może być badana przez Trybunał Konstytucyjny[61]. Należy również wyjaśnić na tym etapie pojęcie ratyfikacji. Oznacza ono akceptację jednego z rodzajów umowy międzynarodowej przez organ państwa będącego stroną tejże umowy.

Bardzo ważnym aspektem jest również obowiązywalność umowy międzynarodowej, Została ona uregulowana w artykułach 88-91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które stanowią, że podobnie jak w przypadku ustawy warunkiem obowiązywania ratyfikowanej umowy międzynarodowej jest jej ogłoszenie. Zgodnie bowiem z art. 88 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., „Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa”[62].

Ratyfikacja czasami wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, w szczególności, gdy dotyczy ona: „1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”[63].

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej należy rozważyć problematykę źródeł prawa polskiego w komparycji z umowami międzynarodowymi, w tym z prawem Unii Europejskiej, które jest prawem obowiązującym również na terytorium Rzeczpospolitej. Prawo Unii Europejskiej jest prawem międzynarodowym, ale mających znaczenie wyjątkowe, ponieważ każdy akt międzynarodowy staje się obowiązującym w kraju członkowskim. „W przypadku

[59] M. Paszkowska, *Charakterystyka*…, op. cit., s. 52-74.
[60] Ibidem.
[61] Ibidem.
[62] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP), art. 88 ust.3.
[63] Konstytucja RP, art. 89 ust.1.

prawa Unii następuje jednorazowa akceptacja stanu prawnego istniejącego w momencie przystępowania do Unii, ale także każdy późniejszy akt prawa UE mający właściwą formę korzysta z pierwszeństwa w stosunku do prawa krajowego, bez jakichkolwiek odrębnych czynności aprobujących ze strony organów krajowych (odrębna ratyfikacja jest niezbędna tylko w przypadku zmiany traktatów założycielskich)”[64].

Kolejnym niezwykle ważnym aspektem, który należy podkreślić, jest fakt, zgodnie z którym „Z pewnością w warunkach członkostwa państwa w Unii zasadniczej zmianie ulegają funkcje i znaczenie ustawy, w szczególności zostaje podważona przyjmowana dotąd tzw. zasada prymatu ustawy. Na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji prawo stanowione przez Unię Europejską jest bezpośrednio stosowane (zatem automatycznie inkorporowane do polskiego systemu prawnego) i w przypadku kolizji z ustawą ma przed nią pierwszeństwo. Oznacza to de facto przyznanie prawu wspólnotowemu mocy prawnej wyższej od ustawy zwykłej – i to zarówno pierwotnemu, co wynika z faktu ratyfikacji odpowiednich umów międzynarodowych, jak i wtórnemu, które w okresie przedakcesyjnym w ogóle nie było przedmiotem żadnych procedur prawotwórczych w Polsce.

Ustawa nie może już być uznawana za dominującą formę działalności prawotwórczej, której muszą być podporządkowane wszystkie inne obowiązujące akty normatywne. Jako instrument implementacji prawa UE przestaje też wyrażać jedynie bezpośrednią wolę suwerena. Ze względu na to, że wykonywanie części kompetencji prawodawczych zostało powierzone wyłącznie prawodawcy wspólnotowemu, w tym zakresie ustawodawca krajowy nie może z nich w ogóle korzystać. W innych dziedzinach (kompetencje konkurencyjne) ustawodawca krajowy może wykonywać swoje kompetencje dopóty, dopóki nie powstanie ewentualna regulacja prawa wspólnotowego”[65].

W okresie akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej zastanawiano się czy Polska może część swoich kompetencji przekazać na rzecz Unii Europejskiej, skoro jest Państwem suwerennym i niepodległym. Wątpliwości rozwiewa lektura art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., który stanowi: „1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. 2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co

[64] A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 32.
[65] Ibidem, s. 33.

najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. 3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125. 4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów".

Inna jest pozycja ratyfikowanej umowy w krajowym porządku prawnym. Zgodnie z art. 91. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami"[66].

Analizując treść cytowanych artykułów Konstytucji, zauważyć można, że pozycja umowy międzynarodowej w prawie polskim względem ustawy może być dwojaka. Z jednej strony ratyfikacja przez Prezydenta umowy międzynarodowej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji poprzedzona zgodą parlamentu nabiera mocy takiej jak ustawa, z drugiej strony, gdy rozwiązań przewidzianych w umowie międzynarodowej nie da się utożsamić z normami zawartymi w ustawie, wówczas taka umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo. Podkreślić należy, umowy międzynarodowe „ratyfikowane bez upoważnienia ustawowego znajdują się w hierarchii poniżej ustawy, która ma w związku z tym przed nimi pierwszeństwo. Wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe znajdują się „powyżej" rozporządzeń, które nie mogą być sprzeczne z ratyfikowaną umową międzynarodową. (…) Umowy międzynarodowe zawiera Rada Ministrów, a ratyfikuje Prezydent"[67].

Rozporządzenie z kolei, jest aktem prawnym ściśle powiązanym z ustawą. Jest to akt normatywny niższego rzędu niż ustawa. Akty normatywne do ustaw są obowiązujące powszechnie. W hierarchii źródeł prawa ustawodawca umiejscowił je poniżej ustaw, względem których mają charakter wykonawczy[68]. Zauważyć należy, że wydawane mogą być „tylko przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ

[66] Konstytucja RP, art. 88-91.
[67] M. Paszkowska, *Charakterystyka…*, op. cit. s. 52-74.
[68] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 205.

właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące jego treści. Wymienione w art. 87 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia nie są aktami pochodzącymi od parlamentu. Prawo ich wydawania posiada Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Obowiązuje zakaz subdelegacji do wydawania rozporządzeń na rzecz innego organu. Są to akty prawne o charakterze wykonawczym, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, bez którego rozporządzenie nie może być wydane. Badanie ich konstytucyjności i legalności należy do Trybunału Konstytucyjnego"[69].

Rozporządzenie ma za zadanie konkretyzowanie i uszczegóławianie norm ustawowych. Problematyka uregulowana w ustawie bardzo często może ulegać zmianom. Przykładem może być wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Gdyby konkretna kwota została wskazana w ustawie, to zmiana tej kwoty musiałaby odbyć się poprzez nowelizację ustawy. Widoczna na tym przykładzie jest zatem uzupełniająca funkcja rozporządzenia jako mechanizmu wykonania ustawy[70].

Aktem prawnym najniższego szczebla w polskim systemie prawnym są akty prawa miejscowego. Zgodnie z artykułem 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Należy wziąć pod uwagę fakt, że akty prawa miejscowego posiadają moc „obowiązującą wobec wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną. W grupie tej mieszczą się akty prawne wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub przez organy administracji rządowej. Promulgację aktów prawa miejscowego powierzono wojewodzie, którego zadaniem jest wydawanie wojewódzkiego dziennika rządowego"[71].

---

[69] M. Paszkowska, *Charakterystyka*…, op. cit. W podobnym tonie pisze także Bartosz Skwara w pozycji „Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym" (Warszawa 2010, s. 147-148), który stwierdził, że „Konstytucja dopuszcza stanowienie rozporządzeń nie tylko przez niewątpliwe organy władzy wykonawczej, ale również przez: 1) Prezydenta - wzbudzającego w piśmiennictwie zastrzeżenia w kwestii jego charakteru ustrojowego, z tego powodu, że funkcje Prezydenta z pewnością wykraczają poza funkcję wykonawczą. Jak jednak zauważono, stanowienie rozporządzeń zasadniczo, z nielicznymi wyjątkami, należy do klasycznych funkcji wykonawczych sprawowanych przez Prezydenta; 2) KRRiT, której nie sposób zaliczyć do kręgu organów władzy wykonawczej "jednym tchem" wraz z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów i ministrami. Dlatego należy ją zaliczyć po prostu - zgodnie z systematyką Konstytucji - do organów kontroli państwowej i ochrony prawa."

[70] Por. B. Skwarski, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 147-148.

[71] M. Paszkowska, *Charakterystyka* …, op. cit., s. 52-74.

Z uwagi na zakres niniejszego opracowania nie zagłębiono się tutaj w problematykę aktów prawa miejscowego. Zostanie ona zasygnalizowana na późniejszym etapie, gdzie zostaną wskazane aspekty udziału osób uczestniczących w jego tworzeniu.

1.3. Źródła prawa kanonicznego

Charakterystyka źródeł prawa kanonicznego jest bardzo złożona. W niniejszym podrozdziale skupiono się przede wszystkim na wyjaśnieniu pojęcia prawo kanoniczne, wyszczególnieniu rodzajów norm prawa kanonicznego ze wskazaniem na źródła tegoż prawa. Ponadto ukazana została relacja prawa kanonicznego do prawa świeckiego - zwłaszcza wyznaniowego.

1.3.1. Pojęcie prawa kanonicznego

„Prawo kanoniczne jako dyscyplina naukowa, zwana również kanonistyką, jest uporządkowanym i odpowiednio uzasadnionym systemem wiedzy służącej poznaniu i stosowaniu prawa, którym rządzi się i kieruje Kościół. Nauka prawa kanonicznego przez długi czas była uprawiana razem z nauką teologii, bowiem zagadnienia prawa kanonicznego były ściśle powiązane z teologią; wynikały z zagadnień teologicznych jako wnioski praktyczne”[72].

Należy zauważyć, że w odniesieniu do prawa w Kodeksie Prawa Kanonicznego używane jest określenie *ius*. Jest ono tłumaczone bardzo różnie, bowiem niektórzy „uważają, że wywodzi się on od wyrazu *iustitia* (= sprawiedliwość), jako że prawo jest produktem sprawiedliwości i realizuje zasadę sprawiedliwości w życiu społecznym. Inni termin *ius* wyprowadzają od słowa *iussum* (= rozkaz, polecenie), ponieważ prawo ukazuje się człowiekowi jako nakaz kompetentnej władzy. Są i tacy, którzy przyjmują, że termin *ius* pochodzi od czasownika *iungere* (= zespolić, złączyć), ponieważ prawo łączy ludzi żyjących we wspólnocie. Przeważa jednak pogląd, że termin *ius* jest raczej terminem pierwotnym, który oznacza to, co jest słuszne, sprawiedliwe, dobre, potrzebne człowiekowi żyjącemu w społeczności. Dlatego termin *ius* często traktuje się jako zrozumiały sam w sobie. Tym też tłumaczy się fakt, że nawet znakomici prawnicy rzymscy nie próbowali stworzyć definicji prawa. Celsus, żyjący u schyłku I i na początku II wieku, kojarzył prawo ze sztuką stosowania tego, co dobre i słuszne. Ulpian, żyjący sto lat później, zauważa, że nakazem prawa jest

[72] J. Gręźlikowski, *Nauczanie prawa kanonicznego w Wyższym Seminarium Duchownym we Włocławku w XX wieku*, Włocławek 2009, s. 316.

uczciwie żyć, nie szkodzić drugiemu, oddać każdemu, co mu się należy”[73].

Nie można na tym etapie pominąć znaczenia terminu prawo w systemie prawa polskiego. Podkreślenia wymaga, że „że polski termin *prawo*, odpowiadający łacińskiemu *ius*, jest spokrewniony z wyrazem *prawość*, który jest odpowiednikiem wyrazu *iustitia*”[74].

Nazwa „kanoniczne” pochodzi od podstawowej jednostki redakcyjnej kościelnych aktów prawnych – kanonu. „Pierwotnie to właśnie zbiory kanonów (*canones*) tworzyły prawo kanoniczne – choć były i są stosowane również inne formy redakcji przepisów. Kanon (łac. *canon*) to wyraz pochodzenia greckiego (*κανονες*) oznaczający dosłownie sznur ciesielski, a w przenośni prawidło, wzorzec – normę”[75]. Warto wskazać na pewną zależność prezentowaną przez wielu teoretyków, a mianowicie, że „Prawa kanonicznego nie można więc rozumieć ani owocnie studiować bez znajomości teologii. Nie można też go należycie stosować inaczej jak w kontekście wiary”[76].

Określenie i etymologia pojęcia prawo kanoniczne to proces złożony i wymagający pewnego wysiłku w celu jego wyjaśnienia. Generalnie rzec ujmując i przy podjęciu próby wyjaśnienia tego pojęcia w ujęciu przedmiotowym, możemy określić prawo kanoniczne, jako „(…) zbiór ustaw wydanych przez kompetentną władzę kościelną, stojących na straży jedności tych, co żyją we wspólnocie Chrystusowej, oraz wspomagających Kościół jako społeczność wiernych w jego dążeniu do celu”[77]. Prawo kanoniczne, jak każdy zbiór praw służy określonemu celowi. Natomiast Prawo kościelne w ogólności to zbiór przepisów prawnych normujących wewnętrzny porządek wybranego kościoła lub związku wyznaniowego. Określają one między innymi strukturę organów kościelnych, a także zadania kościoła, sferę administracyjną czy sferę spraw majątkowych.

Pojęcie prawa kanonicznego rozpatrywać można również w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym. Prawo kanoniczne „w znaczeniu podmiotowym (*sensu subiectivo*) to moralne i nie naruszalne upoważnienie do posiadania, działania bądź żądania w odniesieniu do czegoś, co mi się ściśle należy ze względu na równość wszystkich ludzi i sprawiedliwość. Prawo podmiotowe służy dobru własnemu. Prawem w szerszym znaczeniu jest upoważnienie

[73] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne ...,* op. cit., s. 10.
[74] Ibidem*,* loc. cit.
[75] http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Prawo_kanoniczne#.C5.B9r.C3.B3d.C5.82a_prawa_powszechnego, (dostęp: 03.08.2014).
[76] *Specyfika prawa Kościoła katolickiego. Referat wygłoszony przez JEm. ks. kard. Z. Grocholewskiego, prefekta watykańskiej Kongregacji Wychowania Katolickiego, podczas VI Międzynarodowego Kongresu „Katolicy i prawo: szanse i zagrożenia” zorganizowanego przez Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu we współpracy z Katedrą Filozofii Prawa KUL, Toruń, 15-16 listopada 2013 r.,* [online:] https://naszdziennik.pl/mysl/63577,specyfika-prawa-kosciolakatolickiego.html, (dostęp: 03.05.2020 r.).
[77] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 16.

jurysdykcyjne, które komuś przysługuje nie dla dobra własnego, lecz dla dobra innych”[78].

Na określenie prawa kanonicznego w zależności od okresów używano różnych zwrotów. Niemalże „(…) od XII wieku na określenie prawa kanonicznego zaczęto używać zamiennie terminu „prawo kościelne” (*ius ecclesiasticum*), jako że dotyczy ono Kościoła i przez kościelnych prawodawców jest tworzone. Termin ten jest w użyciu również dzisiaj; niekiedy jednak używa się go na określenie prawa nie tylko ściśle kanonicznego, ale też prawa świeckiego dotyczącego spraw kościelnych. W ciągu wieków prawo kanoniczne przybierało także inne nazwy, a mianowicie:

- *ius sacrum* - ze względu na świętość materii, celu i prawodawcy;
- *ius divinum* - w przeciwieństwie do prawa świeckiego, które nazywano *ius humanum;*
- *iuspontificium* - dla odróżnienia go od *iuscaesareum*;
- *iusdecretalium* - ponieważ zawarte było w dekretałach papieskich”[79].

Prawo kanoniczne wraz ze swoimi źródłami powinno „(…) być dynamiczne w swej części pozytywno-ludzkiej. Musi mieć zdolność adaptowania się do społeczności i czasów, w których Kościół żyje; nie może zrywać kontaktu z rzeczywistością Kościoła. Dlatego na naszych oczach reformy życia kościelnego dokonał najpierw Sobór Watykański II, a następnie nowy Kodeks Prawa Kanonicznego”[80]. Głównym źródłem prawa kościelnego są obecnie dwa kodeksy: Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 roku oraz Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich z 1990 roku.

Istnieje dążenie do usystematyzowania prawa kanoniczego w logiczne zbiory dające się tłumaczyć na wiele języków, dla wszystkich osób nim zainteresowanych, tak by każdy mógł je poznać, zrozumieć i stosować. Istotą norm prawa kanonicznego jest ich ujęcie w pewne ramy, określające sposób zachowania się, czy postępowania zapewniający „życie wspólnoty”. Oczywiście, wyznaczone przez normy prawa kanonicznego sposoby postępowania, muszą być na tyle ogólne, aby mogły w swej treści przekazać pewną powtarzalność zachowań. Można również pokusić się o wskazanie podmiotów podlegających prawu kanonicznemu. Podlegają mu przede wszystkim duchowni oraz świeccy jako członkowie Kościoła. Z kolei w innej, niezwykle wartościowej definicji, możemy zauważyć, że „Prawo kanoniczne to prawo stworzone przez Kościół. Pierwsze źródło prawa kanonicznego to Pismo Święte, obok niego dużą rolę odgrywa tradycja, czyli ustne podanie przekazywane w pismach przez ojców Kościoła - najstarszych pisarzy kościelnych. Stanowią

[78] Ibidem, s.10.
[79] Ibidem, s.16.
[80] Ibidem, s. 78.

one źródło poznania prawa boskiego objawionego.

1.3.1.1. Rodzaje norm prawa kanonicznego

Bardzo ważnym elementem wymagającym podkreślenia jest fakt, że trzeba prawo kanoniczne traktować jako system prawa, a nie ujmować je jako gałąź prawa. Wymaga tego założenie traktujące prawo kanoniczne jako system od prawie 2000 lat obejmujący swoimi rozwiązaniami wszystkie prawa Kościoła. Z lektury kanonu 22 wynika istotne zjawisko kanonizacji prawa, zgodnie z którym ustawy państwowe, do których odsyła prawo kościelne, należy zachować w prawie kanonicznym, o ile nie są przeciwne prawu Bożemu i o ile prawo kanoniczne czegoś innego nie zastrzega. Dobrym przykładem przywołanej kanonizacji norm prawa państwowego jest kan. 110 stanowiący o tym, że dzieci, które zostały przysposobione zgodnie z przepisami prawa cywilnego uważane są za dzieci tej lub tych osób przy adopcji wspólnej, którzy je przysposobili. Wyraża to art. 121. § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy[81], który stanowi, że „przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi."

Kolejnym rodzajem norm prawa kanonicznego są tzw. dekrety. Kodeks Prawa Kanonicznego zawiera osobne tytuły poświęcone dekretom ogólnym i instrukcjom (kan. 29-34), dekretom i poszczególnym nakazom (kan. 48- 58) oraz statutom i przepisom porządkowym (kan. 94-95). Dekrety można podzielić na m.in. dekrety władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podmiot posiadający kompetencje prawotwórcze, może wydać dekret ogólny dla społeczności zdolnej do przyjęcia ustawy, który będzie miał znaczenie ustawy i zgodnie z kanonem 29 będzie rządził się przepisami kanonów dotyczących ustaw. Zwykle regulują one jakąś konkretną kwestię administracyjną lub dyscyplinarną, przytaczając motywy decyzji przełożonego. Często nazywamy je zarządzeniami.

Niektóre normy prawne obowiązujące na terytorium Polski mają znaczenie w prawie kanonicznym. Możemy wyróżnić kanony zgodnie z którymi prawo świeckie należy przestrzegać (kanon 98, 1500 i inne), czy również takie, które będą przyznawały prawu polskiemu skuteczność na gruncie prawa kanonicznego (kanon 110, 1479 i inne). Niektóre z norm nazywane normami kanonizowanymi, przyznają skuteczność normie polskiej na gruncie prawa kanonicznego (kanon 197, 1714 i inne)[82].

[81] Dz. U. 1964 Nr 9 poz. 59 z późn. zm.
[82] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, Tom I, Księga I, Normy ogólne, Poznań 2003, s.77-78.

1.3.1.2. Relacja prawa kanonicznego do świeckiego

Wspomnienia na tym etapie rozprawy wymaga zasada odnosząca się do relacji państwo - Kościół, mająca korelację w związku z poszanowaniem świeckich regulacji prawnych przez wspólnotę Kościoła. Wiadomo bowiem, że normy prawne, pochodzące od świeckiego ustawodawcy są potrzebne i obowiązujące. Za takie uznaje je również Kościół. Muszą one natomiast pochodzić od władzy, która ma uprawnienie do ich wydawania. Kolejny aspekt dotyczy możliwości ich wykonania przez adresata oraz zgodności świeckich norm z prawem Bożym (godziwość normy)[83].

Podobnie jak normy prawa polskiego mają służyć realizacji celu dobra wspólnego obywateli, ojczyzny, mieszkańców, tak normy prawa kanonicznego są prawem, które wspomaga Kościół jako społeczność wiernych w dążeniu do celu Kościoła jako wspólnoty.

Nie można pominąć oczywiście pewnych zależności i różnic występujących w porównaniu społeczności kościelnej i politycznej. Każda społeczność wyróżnia się ze względu na ukształtowanie, normy ustanowione dla tejże społeczności i ukształtowane na przestrzeni dziejów. Społeczność polityczna czy też państwowa, to społeczność ukształtowana w procesie tworzenia się narodów przez ludzi. Społeczność kościelna ukształtowała się w sposób dwuetapowy czy dwupłaszczyznowy. Z jednej strony jest Kościół rozumiany jako instytucja pochodząca bezpośrednio od Boga, ale mająca też wspomnianą drugą płaszczyznę - ludzką. Obie te płaszczyzny funkcjonują łącznie i są nierozdzielne[84]. O nierozerwalności tych dwóch płaszczyzn świadczyć może również cel, który obiera prawo kościelne. Wspomnianym celem „(…) jest takie ustawienie życia we wspólnocie kościelnej, aby jej członkowie mogli jak najowocniej korzystać z posiadanych przez Kościół dóbr duchowych, a tym samym mogli ustawicznie doskonalić się i osiągnąć osobisty cel zgodnie z przeznaczeniem”[85].

Wykazać można też pewną różnicę w korelacji prawa kościelnego do prawa świeckiego, bowiem „Prawo kościelne nie usiłuje przez kompletną kodyfikację regulować całego ogromu działalności chrześcijanina, jak to czynią kodeksy państwowe w odniesieniu do obywateli”[86].

Generalnie rzecz ujmując, nie ma wielu publikacji traktujących o relacji prawa kanonicznego do prawa polskiego, czy szerzej państwowego. Jest to pogląd prezentowany przez wielu badaczy i po analizie tytułów wydawniczych nie sposób doszukać się wielu

---

[83] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 15.
[84] Ibidem, s. 16.
[85] Ibidem, loc. cit.
[86] Ibidem, s. 17.

publikacji w tym temacie[87]. Nie można też raczej pokusić się o wskazanie przesłanek, które warunkują deficyt publikacji w tym zakresie. Warto mieć na uwadze, że prawo kanoniczne i prawo polskie funkcjonują w jednej przestrzeni i nie można ich rozdzielać. Ponadto, „Z jednej strony podkreśla się specyfikę i odrębność prawa kościelnego, traktując prawo kanoniczne jako pewną rzeczywistość o charakterze teologalnym, a więc taką, co do której należy stosować kategorie myślenia teologicznego, natomiast z drugiej strony panuje pogląd, że jeśli prawo kościelne ma być uznane za prawo jako takie, to musi ono spełniać pewne podstawowe wymogi właściwe dla istoty współczesnego prawa państwowego. Prawo kanoniczne winno więc oddziaływać na adresata swej wypowiedzi normatywnej”[88]. Wielokrotnie relacjami na linii państwo polskie - kościół zajmował się Sąd Najwyższy, który mówiąc bardzo ogólnie, uznał „(…) autonomię prawa kanonicznego w stosunku do prawa państwowego, przyjął skuteczność norm prawa kanonicznego na forum państwowego porządku prawnego (…)”[89].

Należy wymienić na tym etapie akty normatywne regulujące stosunek państwa polskiego do Kościoła. Podstawowa regulacja została wyrażona w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.) i co wymaga podkreślenia - uchwalona w okresie PRL, gdy wówczas obowiązywała jeszcze Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Kolejnym z aktów regulujących sferę relacji na linii państwo - Kościół jest też Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.

W jednym ze źródeł prawa kanonicznego, tj. Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r. odnajdziemy przepis traktujący o relacjach pomiędzy prawem kanonicznym a prawem świeckim. Jest to zawarte w kanonie 22, który stanowi, co następuje: „ustawy cywilne, do których odsyła prawo kościelne, należy zachować w prawie kanonicznym z tymi samymi skutkami, o ile nie są przeciwne prawu Bożemu i o ile prawo kanoniczne czego innego nie zastrzega”.

Na uzasadnienie powyższego można wskazać, że relacje państwa z Kościołem są bardzo złożone. Jest to na pewno przestrzeń wieloaspektowa i wymagająca wielu rozważań, choćby z uwagi na fakt, że na przykład parafia może, np. zaciągnąć kredyt w banku,

[87] Podobnie wypowiada się A. Rzepecki w publikacji „Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym”, który wskazuje, że „W literaturze przedmiotu dostrzegalny jest wyraźny deficyt publikacji naukowych, które w sposób wyczerpujący traktowałyby na temat normatywnego wpływu źródeł prawa kanonicznego na krajowy porządek prawny.”

[88] A. Rzepecki, *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2013, s. 163.

[89] Ibidem, s. 169.

występować z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, a więc we własnym zakresie i na własny użytek wchodzić w relacje z prawem państwowym. Sama specyfika jest na tyle złożona, że została w niniejszej rozprawie jedynie zasygnalizowana.

1.3.1.3. Funkcjonowanie społeczności Kościoła według prawa kanonicznego

Normy prawa kanonicznego scalają wspólnotę Kościoła, ukazują też osobom spoza wspólnoty, jak należy traktować Kościół, wiernych czy też wszystkie osoby. Normy prawa kanonicznego zostały ustanowione po to, „(…) by strzegły jedności, wprowadzały wewnętrzny porządek, ukierunkowywały w dążeniu do celu. Prawo kanoniczne jest nierozłącznie związane z życiem Kościoła jako społeczności zorganizowanej. Porządek prawny Kościoła płynący z natury społeczności kościelnej uzyskał szczególną podstawę dzięki władzy rządzenia udzielonej Kościołowi przez Chrystusa”[90].

1.3.2. Rodzaje źródeł prawa kanonicznego

Wśród rodzajów prawa kanonicznego wyróżnić można prawo Boże i stanowione. Na tym etapie wyjaśnienia wymaga Prawo Boże jako źródło prawa z uwzględnieniem jego podziału. Nierozerwalnym elementem jest również kwestia związana ze sporami na linii państwo - Kościół o relacje Prawa Bożego do prawa ludzkiego. Kolejnym etapem jest charakterystyka prawa stanowionego przez Kościół wraz z uwzględnieniem źródeł partykularnego i powszechnego prawa Kościoła.

1.3.2.1. Prawo Boże jako źródło prawa

Prawo Boże stanowi główne źródło prawa Kościoła. Poniżej wyjaśniono zakres definicji Prawa Bożego w związku z jego pochodzeniem i poznaniem. Po dokonanym wyjaśnieniu pojęcia podjęto się charakterystyki Prawa Bożego.

1.3.2.1.1. Pojęcie i podział Prawa Bożego

Prawo boskie jest prawem pochodzącym od Boga, u którego podstaw „leży odwieczne prawo Boże. Odwieczne Prawo Boże to plan odwiecznej mądrości, czyli nakaz woli Bożej ustanawiający ład moralny, zobowiązujący człowieka do działania moralnie dobrego. Prawo odwieczne jest przyczyną sprawczą prawa naturalnego”[91].

Ze względu na pochodzenie prawo boskie dzieli się prawo naturalne i pozytywne.

[90] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 16.
[91] Ibidem, s. 14.

Prawo naturalne to podstawowe zasady postępowania, których każdy człowiek powinien przestrzegać. Prawo naturalne to zbiór norm nakazujących lub zakazujących, obiektywnych, powszechnych i niezmiennych, które uzdalniają podmioty rozumne do spełniania aktów moralnie dobrych, a unikania złych. Stanowi ono porządek działania wyznaczony ludziom w akcie stworzenia. Zaś prawo kanoniczne pozytywne, to prawo ogłaszane przez władze Kościoła.

1.3.2.1.1.1. Prawa poznawane przez naturę

Prawo naturalne polega na odróżnianiu działań dobrych od złych. Np. nie wolno nikogo zabijać. To prawo naturalne, które jest znane każdemu człowiekowi. Każda osoba posiadająca rozum podlega temu prawu. Jeżeli normy prawa, w tym prawa państwowego, nie są sprzeczne z Prawem Bożym obowiązują każdego człowieka w sumieniu. Osoby posiadające rozum winny mieć świadomość konieczności przestrzegania Prawa Bożego. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 roku wskazuje na prawo naturalne przede wszystkim w kanonach 1163 i 1165 oraz 1259 i 1299. Prawo Boże odnajdziemy w Starym i Nowym Testamencie. Przede wszystkim dotyczy ono ustanowienia Kościoła, wskazuje na władzę rządzenia w Kościele i precyzuje zasady funkcjonowania. Prawo Boże jest niezmienne[92]. Ważnym podkreślenia jest uznanie, że „Prawo odwieczne jest przyczyną sprawczą prawa naturalnego. Prawo naturalne jest wrodzone każdemu człowiekowi. Zostało ono niejako wszczepione w naturę ludzką przez Boga w akcie stworzenia. Jest ono składnikiem ludzkiej natury”[93].

Prawo naturalne to zbiór zasad. „Zawiera ono zasady powszechne i niezmienne, jak powszechną i niezmienną jest natura ludzka. W prawie naturalnym rozróżniamy trojakiego rodzaju zasady: 1) fundamentalne, czyli pierwszorzędne (*universalissimaet communissima principia*), same przez się znane (*principia per se nota*), których nie potrzeba udowadniać, gdyż są zawsze i wszędzie dla człowieka oczywiste, np. czyń dobrze, unikaj złego, oddaj każdemu, co mu się należy, itp.; 2) wnioski (*conclusiones*), które z logiczną koniecznością wypływają z zasad pierwszorzędnych, np. nie zabijaj, nie kradnij, itp.; tego rodzaju wnioski zawarte są w Dekalogu, wyjąwszy trzecie przykazanie, które jest pozytywnym prawem boskim; 3) wnioski, które mogą być poznane tylko za pomocą myślenia refleksyjnego przy stosowaniu zasad ogólniejszych do sytuacji nietypowych, np. nie popełniaj eutanazji, znalezioną rzecz oddaj właścicielowi, utrzymuj i wychowuj własne dzieci itp.; wypracowanie

[92] F. Lempa, *Kompetencje, uprawnienia i obowiązki w kościele katolickim*, Białystok 2013, s 53-56.
[93] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne ...,* op. cit., s. 14.

tych zasad należy do prawodawcy”[94].

Według Tadeusza Pawluka „Najbliższym fundamentem prawa (*fundamentum proximum etsecundarium*) jest godność i nienaruszalność osoby, która z natury swej jest społeczna, natomiast ostatecznym źródłem prawa (*fundamentum primarium seufonsultimus*), z którego prawo wypływa i czerpie swoją moc zobowiązującą, jest Bóg. Bóg jest ostatecznym źródłem prawa nie tylko pośrednio, jako że jest Stworzycielem ludzi jako istot społecznych, mających wszczepioną ideę prawa, ale także bezpośrednio, gdyż jest twórcą prawa przyrodzonego i pozytywnego boskiego, na którym winno opierać się każde prawo ludzkie. Samo przeświadczenie ludzi o konieczności przepisów dla wzajemnego współżycia, czy też potrzeba porządku prawnego dla dobra wspólnego, nie tłumaczy wystarczająco pochodzenia prawa i jego obowiązywalności. Gdyby ostatecznym źródłem prawa nie był Bóg, trudno byłoby wyjaśnić, skąd istotnie wynika obowiązek zachowania prawa oraz dlaczego człowiek swoją osobistą korzyść ma poświęcić dla dobra drugiego lub całej społeczności”[95]. Nie sposób jest się z tym nie zgodzić, a uznać należy za słuszny.

Badacze prawa Boskiego, podnoszą również argumenty stanowiące o tym, że w światowych aktach normatywnych, nawet tych o zasięgu międzynarodowym odnaleźć można odwołanie do prawa Bożego. Przykładem na potwierdzenie przytoczonej tezy jest np. fakt, że „Każdy człowiek jest osobą, to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, w związku z czym jest podmiotem praw i obowiązków wypływających bezpośrednio i równocześnie z jego natury, której przyczyną sprawczą jest odwieczne prawo Boże. Te prawa i obowiązki są powszechne i nienaruszalne, dlatego nie można się ich wyrzec w żaden sposób. Wszyscy ludzie są sobie równi w szlachetności, godności i naturze, wszyscy mają jednakowe prawo do zrealizowania celu właściwego człowiekowi. Tego rodzaju świadomość wartości człowieka leżała u podstaw zarówno ustaw Hammurabiego, jak i wszystkich dokumentów Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, które wzięły w obronę prawo człowieka i podstawowe wolności”[96].

1.3.2.1.1.2. Prawa pozytywne

Prawo boskie jest tak naprawdę prawem stanowiącym, że „jedynym gwarantem ludzkiej godności i życia jest Bóg. Stąd nadrzędność prawa Bożego nad prawem

[94] Ibidem, loc. cit.
[95] Ibidem, s. 13.
[96] Ibidem, s. 11.

stanowionym. Zaprzeczać temu, to tworzyć prawa niesprawiedliwe i niebezpieczne”[97]. Pozytywne Prawo Boże pochodzi od samego Boga i zostało człowiekowi objawione. Należy pamiętać o tym, że „Źródłem objawienia Bożego jest Pismo Święte obu testamentów i święta Tradycja”[98]. Tworzą one „jeden święty depozyt słowa Bożego powierzony Kościołowi”. Publiczne objawienie Boże, stanowiące przedmiot wiary katolickiej, zakończyło się wraz ze śmiercią ostatniego z Apostołów. Pozytywne prawo Boże nazywamy prawem ewangelicznym lub prawem Chrystusa, jeśli przekazali je nam święci ewangeliści. Prawo Nowego Testamentu, zwane też prawem Nowego Zakonu, zawarte jest w objawieniu Bożym Nowego Testamentu.

Prawo Boże pozytywne, podobnie jak prawo naturalne, obowiązuje wszystkich ludzi, ponieważ objawienie Boże zostało skierowane do każdego człowieka, a Bóg jest Panem wszystkich”[99]. Prawo boskie gwarantuje niezbywalną godność każdemu człowiekowi.

1.3.2.2. Prawo stanowione przez Kościół

Społeczność Kościoła funkcjonuje według określonego porządku prawnego. Charakteryzuje się także istnieniem w nim władzy, która posiada delegację w zakresie prawotwórstwa. Wspomniany porządek „(…) Kościoła zakłada istnienie w tymże Kościele władzy prawodawczej, otrzymanej od Boskiego Założyciela, Jezusa Chrystusa. Władzę tę w Kościele mają Papież oraz biskupi; poszczególni biskupi reprezentują swoje Kościoły partykularne, wszyscy zaś razem z Papieżem, stanowiąc Kolegium Biskupów - cały Kościół. Sobór Watykański II władzę tę nazywa świętą (*sacra potestas*), mocno podkreślając jej pochodzenie sakramentalne oraz charakter służebny. Władza Kościoła, mimo swego charakteru służebnego, polega na autentycznym autorytecie”[100]. Władza biskupów rozciąga się na obowiązki i prawa, które posiadają, wśród których można wyróżnić „(…) święte prawo i obowiązek wobec Pana stanowienia praw dla swych poddanych, sprawowania sądów i kierowania wszystkim, co należy do dziedziny kultu oraz apostolatu”[101].

Podkreślić należy również, że „Prawo kościelne wiąże chrześcijanina podwójnie: ze względu na święty autorytet prawodawcy oraz ze względu na treść przepisu, która ma

[97] Hoser H. abp, *Prawo Boże jest nadrzędne. Zaprzeczać temu, to tworzyć prawa niesprawiedliwe i niebezpieczne*, [online:] https://natemat.pl/63379,abp-henryk-hoser-prawo-boze-jest-nadrzedne-zaprzeczac-temu-to-tworzyc-prawa-niesprawiedliwe -i-niebezpieczne, (dostęp: 15.07.2014).
[98] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 14.
[99] Ibidem, s.13-14.
[100] Ibidem, s. 17.
[101] Ibidem, loc. cit.

związek z wiarą”[102]. Podsumowując powyższe, prawo stanowione przez Kościół to reguły rządzące tą społecznością. Stoją one w relacji z prawem świeckim, którego reguły również szanuje ustawodawca kościelny.

1.3.2.2.1. Podział prawa stanowionego przez Kościół

Prawo stanowione przez Kościół może dotyczyć całego Kościoła i wspólnoty lub określonej grupy osób, do których poszczególne normy są kierowane. W tym miejscu dokonano krótkiej charakterystyki źródeł prawa stanowionego przez Kościół i rozróżnienia źródeł na powszechne i partykularne. Oczywiście prawo stanowione pochodzi od kompetentnej władzy w kościele, która posiada kompetencje ustawodawcze. Kompetencje ustawodawcze dotyczą ustaw kościelnych, dekretów, zwyczajów, czy też kwestii związanych z prawem polskim czy międzynarodowym w relacji do prawa kanonicznego. Należy również mieć na uwadze wyodrębnienie prawa stanowionego przy uwzględnieniu adresata normy, czyli normy ogólne na przykład dla wszystkich wiernych i normy szczególne, które dotyczą jedynie określonej grupy (na przykład osób zakonnych)[103].

Wśród prawa, które stanowi Kościół, wyróżnić można kilka jego rodzajów biorąc pod uwagę wybrane jego elementy składowe. Podziałem najistotniejszym, poprzez który zostanie w dalszej części opracowania wykazana możliwość ingerencji osoby w procesy prawotwórcze w prawie kanonicznym, jest podział prawa kanonicznego ze względu na zakres jego obowiązywania. Mowa o podziale na prawo kanoniczne powszechne i partykularne, które kolejno obejmuje swoim zakresem obszar całego Kościoła łacińskiego (KPK), lub określone terytorium Kościoła (część terytorialnie wyodrębnioną), np. diecezję, prowincję kościelną, ewentualnie - jak wskazuje wielu teoretyków - okręg terytorialny należący do tej samej Konferencji Biskupów[104].

W rozważaniach na temat możliwości uczestnictwa osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim i kanonicznym, skupić należy się wyłącznie na prawie czysto kościelnym, czyli pochodzącym od kompetentnej władzy kościelnej. Na tę władzę bowiem w dalszej części niniejszego opracowania wykazano możliwości wpływu konkretnych osób, jak również instytucji czy to pod kątem sformalizowanym, czy niesformalizowanym i dowolnym, który bardzo często uzależniony jest od chęci i dążeń konkretnych podmiotów.

---

[102] Ibidem, loc. cit.

[103] F. Lempa, *Kompetencje, obowiązki…*, op. cit., s. 54.

[104] Szerzej na temat podziału kanonicznego przeczytać można choćby w publikacji: „Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II”, Tom I, j. w., s. 17-18, czy też na przykład we wstępie do Komentarza do Kodeksu Prawa Kanonicznego autorstwa ks. Józefa Krukowskiego i ks. Remigiusza Sobańskiego z 2003 r. wydawnictwa Pallottinum.

1.3.2.2.2. Charakterystyka źródeł prawa stanowionego przez Kościół

Zauważyć należy, że akt normatywny kanoniczny musi być również, analogicznie jak w przypadku prawa polskiego, prawidłowo skonstruowany i posiadać określone cechy. Jedną z najważniejszych cech, jest jego wydanie przez organ posiadających do tego kompetencje.

Krótką charakterystykę aktów normatywnych prawa kanonicznego chciałbym zacząć od ustawy kościelnej. Ustawa kościelna „(…) według Świętego Tomasza z Akwinu: łac. *Lex estordinatiorationis ad bonumcomunae ad eopi curam habet comunicatis prumulgata*. - to rozumny nakaz służący dobru wspólnemu, promulgowany przez tego, kto stoi na straży dobra jakiejś wspólnoty”[105].

Ustawa kościelna, jak każdy inny akt normatywny, jest prawem, które posiada określony zespół cech, którymi się charakteryzuje. Niewątpliwie dla ustawy kościelnej cechami konstytutywnymi, które można wymienić są: „prawnie zobowiązujący charakter; rozumność; dzieło kompetentnego prawodawcy; ustawa jest zaadresowana w sposób generalny, do pewnej grupy osób; ustawa ma ujęcie abstrakcyjne - nie określa liczbowo kazusów; ustawa musi być promulgowana; ustawa wprowadza pewną innowacyjność - prawo ustanawia się po to, aby uregulować coś nowego”[106].

Podobnie jak w prawie polskim ustawa kościelna również „(…) powstaje z chwilą jej promulgowania”[107]. Promulgowanie powszechnej ustawy Kościelnej zostało unormowane w Kanonie 8 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego, który stanowi, że: „§ 1. Powszechne ustawy kościelne są promulgowane przez zamieszczenie w organie urzędowym Acta Apostolicae Sedis, chyba że w poszczególnych przypadkach został przepisany inny sposób promulgowania. Uzyskują moc prawną wyłącznie po upływie trzech miesięcy od dnia, którym numer Akt jest oznaczony, chyba że z natury rzeczy wiążą od razu albo w samej ustawie został specjalnie i wyraźnie określony krótszy lub dłuższy okres nieobowiązywalności”[108].

Warto zauważyć, że tytuł pierwszy Kodeksu Prawa Kanonicznego, zatytułowany Ustawy Kościelne „(…) nie zawiera przepisów dotyczących procedur legislacyjnych (z wyjątkiem kan. 7 i 8) i formy ustaw, nie wskazuje się też kto jest ustawodawcą w Kościele (o tym w kan. 132 § 2 oraz kan. 336-337; 338; 381 §2; 391§ 2; 441; 455; 596§ 2)”[109].

Bardzo ważnym aspektem dotyczącym ustaw jest ich interpretacja. Ustawy kościelne

[105] www.mm.pl/~radaz_kun/teologia/prawo_kanon.pdf, str. 3, (dostęp:10.08.2014).
[106] Ibidem, loc. cit.
[107] Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984 (dalej: KPK), kanon 7.
[108] KPK, kanon 8.
[109] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz…*, op. cit., s. 55.

bowiem zgodnie z treścią kanonu 16 interpretuje prawodawca w sposób autentyczny oraz ten podmiot, któremu prawodawca zlecił taką czynność i ustanowił go możnym i władczym w zakresie interpretowania autentycznego ustaw. Dla lepszego zobrazowania problematyki, warto przyjrzeć się kanonom od 16 do 18, z uwagi na fakt, że stanowią zobrazowanie możliwości interpretacyjnych ustaw kościelnych. Trzy kolejne kanony ukazują trzy różne możliwości interpretacji ustawy: 1. autentyczny - przez prawodawcę lub upoważniony przez niego podmiot, mogąca wymagać promulgacji, o mocy jak ustawa; 2. interpretacja w formie wyroku sądowego lub aktu administracyjnego w poszczególnej sprawie- nie mająca mocy ustawy, wiążąca jedynie strony których dotyczyła; 3. interpretacja według własnego znaczenia słów, rozważanego w tekście i kontekście. Ciekawym jest fakt, że „Ustawy, które ustanawiają kary, ograniczają swobodne wykonywanie uprawnień albo zawierają wyjątek od ustawy, podlegają ścisłej interpretacji”[110].

Podkreślić należy również na tym etapie, że „Ustawy państwowe, do których odsyła prawo kościelne, należy zachować w prawie kanonicznym na ile nie są przeciwne prawu Bożemu i o ile prawo kanoniczne czego innego nie zastrzega”[111]. Ze względu na obszar oddziaływania i zakres regulacji ustawy kościelne podzielić można na powszechne i partykularne.

1.3.2.2.3. Źródła powszechnego prawa Kościoła

Jak wskazuje piśmiennictwo, zauważyć należy, że w „(…) ciągu pierwszych dziesięciu wieków w różnych miejscach pojawiły się prawie niezliczone zbiory praw, sporządzone raczej prywatnym staraniem, w których zostały zawarte normy przeważnie przez sobory i papieży wydane i inne od mniejszych źródeł zaczerpnięte”[112]. Postęp dokonał się w XII wieku w momencie ukazania się Dekretu Gracjana. Stanowił on podstawę do późniejszego Corpus Iuris Canonici. Dekret Gracjana nazywany był na początkowym etapie *Discordantium canonum concordia*, a dopiero w późniejszym okresie *Decretum*.

Zawiera przepisy prawne, wśród których są kanony soborów powszechnych, niektórych synodów, dekretałów papieskich oraz innych ksiąg używanych w różnych Kościołach partykularnych. Podkreślić należy, że zbiór ten „nigdy nie był urzędowym zbiorem ustaw kościelnych. Zawarte w nim teksty ustaw zawsze miały takie znaczenie prawne, jakie miały poza nim. Mimo to zbiór cieszył się dużym uznaniem. Wartością swą przewyższał wszystkie

[110] KPK, kanon 18.
[111] KPK, kanon 22.
[112] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz…*, op. cit., s. 21.

dotychczasowe zbiory prawa kanonicznego. To dzięki Dekretowi Gracjana nauka prawa kanonicznego mogła usamodzielnić się i szybko rozwinąć”[113].

Kolejne ważne dzieło to *Corpus Iuris Canonici*. Jest to zbiór „dokumentów prawnych, stanowiących pewną całość, obowiązującego w danej społeczności. Dlatego niejeden dawny zbiór prawa kanonicznego przez jakiś czas nazywano *Corpus iuris canonici*, *Corpus canonum* albo *Corpus decretorum*. Dzisiaj nazwy *Corpus Iuris Canonici* używamy na określenie sześciu zbiorów prawa kanonicznego łącznie, wyliczonych w brewe Cum pro munere pastorali Grzegorza XIII z dnia 1 lipca 1580 r., a mianowicie: Dekretu Gracjana, Dekretałów Grzegorza IX, Księgi VI Bonifacego VIII, Klementyn, Ekstrawagantów Jana XXII i Ekstrawagantów powszechnych. Oficjalne wydanie Corpus Iuris Canonici, zatwierdzonego w 1580 r., ukazało się w Rzymie w 1582 r.”[114].

Zbiorami praw kanonicznych, które mają niewątpliwie największy związek z niniejszym opracowaniem, jest pierwszy Kodeks Prawa Kanonicznego (1917) oraz drugi Kodeks Prawa Kanonicznego (1983). „Pierwszy z nich wszedł w życie w uroczystość Zesłania Ducha Świętego roku następnego, czyli 19 maja 1918 r. Odstąpił od formy kazuistycznej, jaką miało prawo dekretałowe. Pod względem formy upodobnił się do nowoczesnych kodeksów państwowych”[115].

Pierwszy Kodeks Prawa Kanonicznego był zbiorem urzędowym, powszechnym i ekskluzywnym. Oczywiście, miał na celu nie reformowanie prawa, a jego uporządkowanie, skodyfikowanie, co wyraża się na przykład w tym, że wszystkie ustawy (powszechne i partykularne), przeciwne przepisom Pierwszego Kodeksu Prawa Kanonicznego, zostały zniesione, chyba że o niektórych ustawach partykularnych co innego postanowiono[116].

Drugi Kodeks Prawa Kanonicznego, nazywany w piśmiennictwie bardzo często „nowym”, jest wynikiem prac Soboru Watykańskiego II. Ukazuje to między innymi fakt, że „cały system nowego prawa kanonicznego jest oparty na eklezjologii soborowej; jest uzupełnieniem tegoż Soboru, ponieważ naukę soborową, zwłaszcza dwie Konstytucje: dogmatyczną i duszpasterską, ukazuje w aspekcie prawnym”[117].

Ciekawie kształtują się sprawy i sytuacje regulowane prawem świeckim, do którego odsyła Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. pod warunkiem, że nie pozostaje ono

[113] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne ...,* op. cit., s. 49.
[114] Ibidem, s. 52-53.
[115] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne ...,* op. cit., s. 53-56.
[116] Ibidem, loc. cit.
[117] Ibidem, s. 59.

w sprzeczności z prawem kanonicznym[118].

Przypomnieć należy w tym miejscu, że „Nowy Kodeks Prawa Kanonicznego nie jest zbiorem ekskluzywnym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Odwołuje on całkowicie Kodeks Prawa Kanonicznego promulgowany w 1917 r. (kan. 6 § 1n, 1), ale jednocześnie zakłada istnienie pozakodeksowych ustaw i zespołów norm kanonicznych. Istnieją *leges speciales* dotyczące wakansu Stolicy Apostolskiej i wyboru papieża (zob. kan. 335). Poza Kodeksem znajdują się normy o organizacji i kompetencji Kurii Rzymskiej (zob. kan. 360). Pozakodeksowe normy regulują proces kanonizacyjny (zob. kan. 1403)”[119]. Podkreślenia wymaga kształt obecnego Kodeksu Prawa Kanonicznego. W swojej obecnej formie jest niewątpliwie „(…) aktem pochodzącym od całego Kościoła. Jego normy posiadają naturę prymatu i są owocem kolegialnej współpracy”[120].

Kodeks stanowi uporządkowany zbiór norm, ukazujący porządek panujący w społeczności Kościoła, umożliwiający postęp w życiu całej społeczności, czy też poszczególnych osób do niej należących. Jest to akt następczy, z uwagi na fakt, że pierwszym źródłem prawa kanonicznego i prawodawstwa Kościoła jest na pewno Stary i Nowy Testament. Jest to niejako tradycja, na której zbudowane jest dziedzictwo obecnego prawa kanonicznego[121]. Zawartość tego Kodeksu Prawa Kanonicznego przedstawia się następująco: Księga I: Normy Ogólne; Księga II: Lud Boży; Księga III: Nauczycielskie zadania Kościoła; Księga IV: Uświęcające zadania Kościoła; Księga V: Dobra doczesne Kościoła; Księga VI: Sankcje w Kościele; Księga VII: Procesy.

Jak widać po lekturze wyłącznie spisu treści Kodeksu Prawa Kanonicznego, pierwszy rozdział zatytułowany został „Normy ogólne”. Na wstępie wyjaśnić należy, że termin „norma prawna” ma różne znaczenia. Jest to widoczne w literaturze przedmiotu. Podstawowe znaczenia to przede wszystkim norma prawna ujmowana jako synonim przepisu prawnego, czy określona i przyjęta reguła zachowania o określonej strukturze[122].

Co ciekawe, mając na uwadze powyższe, w zestawieniu z treścią kanonów księgi i Kodeksu Prawa Kanonicznego widać wyraźnie, że termin „norma” używany jest zamiennie z terminem przepis. Ponadto, warto odnieść się do treści całości Kodeksu Prawa Kanonicznego, bowiem nie jest to jedyne źródło prawa, czy też całościowe źródło prawa

[118] Por. loc. cit.
[119] Ibidem, loc. cit.
[120] Por. Konstytucja Apostolska Jana Pawła II Sacrae Disciplinae Leges, ogłoszona 25 stycznia 1983 r. promulgująca nowy Kodeks Prawa Kanonicznego, [w:] Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984, s.10-27.
[121] Ibidem.
[122] Por. J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz…*, op. cit., s. 44.

kanonicznego, które obowiązuje w Kościele katolickim. Oprócz Kodeksu Prawa Kanonicznego funkcjonują powszechnie inne akty prawne, których materia nie została uregulowana w Kodeksie Prawa Kanonicznego, mowa tu m.in. o *Peregrinans in terra* z 30 kwietnia 1969 r., czy też funkcjonujące powszechnie ustawy szczególne, z których część po ogłoszeniu obowiązującego obecnie Kodeksu została na nowo ogłoszona np. „*Ratio Fundamentalis Institutionis Sacerdotalis (edito approbata post Codicem Iuris Canonici promulgatum),1985; litt. Circ. De procesu super matrimoniorato sed non consummato* z 20.12.1989”[123].

Wspomnieć należy również, że prawem powszechnym stanowionym przez Kościół jest również prawo papieskie, np. bulle, czy też prawo stanowione przez dykasterię kurii rzymskiej – *iusconstitutum* oraz uchwały skierowane dla całego Kościoła.

Ponadto „(…) na podstawie upoważnienia papieskiego dekrety ogólne mające znaczenie ustawy wydają Kongregacje rzymskie. W takich dekretach znajduje się wyraźna wzmianka o upoważnieniu lub aprobacie papieskiej. Z przepisu kan. 135 §2 wynika, że ustawodawca niższy od władzy najwyższej, np. biskup diecezjalny, nie mógłby ważnie upoważnić kogoś do wydania dekretu ogólnego z mocą ustawy”[124].

Prawem powszechnym kościoła może być również zwyczaj. Zwyczaj jest istotnym elementem prawa. Funkcjonuje w prawie kanonicznym i prawie polskim (o czym w dalszej części rozważań). Nazywamy nim „(…) to, co jest powszechnie przyjęte w jakiejś społeczności, czyli i to, co zostało utwierdzone przez tradycję. Taki zwyczaj nazywamy faktycznym (*consuetudofacti*), ponieważ istotę jego stanowi powtarzanie w jednolity sposób tych samych czynności”[125].

1.3.2.2.4. Źródła partykularnego prawa Kościoła

Prawo partykularne (łac. *Leges particulares)* to prawo obowiązujące na części terytorium Kościoła, np. prawo diecezjalne wydane przez biskupa diecezjalnego, który jest ustawodawcą partykularnym. Dla Kościoła partykularnego „może też być wydane prawo partykularne przez najwyższego ustawodawcę, np. Papieża”[126].

Ciekawym uregulowaniem pochodzącym z prawa powszechnego jest uregulowanie dotyczące tworzenia prawa partykularnego. Pomimo tego, że prawo partykularne tworzone jest lokalnie i obowiązuje określoną społeczność Kościoła, to sposób jego tworzenia czy też

[123] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz…,* op. cit., s. 54.
[124] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne …,* op. cit., s. 125.
[125] Ibidem, s.122.
[126] www.mm.pl/~radaz_kun/teologia/prawo_kanon.pdf, str.5, (dostęp: 01.08.2014).

możliwości legislacyjne pochodzą z prawa powszechnego Kościoła. Wydaje się to zrozumiałe, przede wszystkim ze względu na to, że prawo Kościoła ma być w miarę możności jednolite i zrozumiałe. Należy mieć na uwadze również wytyczne dotyczące kryteriów koniecznych do zaistnienia funkcji ustawodawczej, a mianowicie: „Kongregacja ds. Biskupów w Dyrektorium *Apostolorum Successores* z dnia 22 lutego 2004 roku określiła elementarne kryteria obowiązujące w pełnieniu funkcji ustawodawczej w sposób następujący: 1. władza ustawodawcza w obrębie diecezji należy wyłącznie do biskupa diecezjalnego. Tak poważna odpowiedzialność nie sprzeciwia się, a raczej domaga się tego, by biskup przed wydaniem ogólnych przepisów i zarządzeń dla diecezji wysłuchał rady i poszukał współpracy z instytucjami i radami diecezjalnymi. Synod diecezjalny jest tu narzędziem wyjątkowo przydatnym, by udzielać biskupowi pomocy w stanowieniu przepisów kanonicznych Kościoła partykularnego; 2. z samej natury Kościoła partykularnego wynika, że władza ustawodawcza nie wyczerpuje się w precyzowaniu lub przystosowaniu do potrzeb lokalnych przepisów wydanych przez Stolicę Apostolską lub konferencję biskupów, gdy są to normy prawnie obowiązujące, ale obejmujące także regulowanie wszelkich zagadnień duszpasterskich w obrębie diecezji, które nie są zarezerwowane dla najwyższej lub innej władzy kościelnej. Jednakże władza ustawodawcza powinna być wykonywana z umiarem w taki sposób, aby przepisy zawsze odpowiadały rzeczywistej potrzebie duszpasterskiej; 3. pasterz diecezji wie dobrze, że jego władza podlega najwyższej władzy Kościoła oraz przepisom prawa kanonicznego. Dlatego w decydowaniu o tym, co stanowi o dobru diecezji, winien zawsze zagwarantować niezbędną harmonię pomiędzy dyspozycjami i kierunkami działalności duszpasterskiej a powszechną dyscypliną kanoniczną i konkretnymi ustaleniami powziętymi przez konferencję biskupów lub przez synod partykularny; 4. biskup będzie się troszczył, aby teksty ustawodawcze i teksty kanoniczne były redagowane precyzyjnie z zachowaniem rygorów techniczno-prawnych, unikając sprzeczności, zbędnych powtórzeń lub mnożenia rozporządzeń dotyczących tej samej dziedziny; zwróci też uwagę na konieczną przejrzystość, aby wyraźnie rozróżniona była obligatoryjna czy wskazująca natura przepisów i, by jasno można było zrozumieć, jakie postępowanie jest nakazane lub zabronione. w tym będzie korzystał z rad kompetentnych specjalistów w zakresie prawa kanonicznego, których nigdy nie powinno brakować w Kościele partykularnym. Ponadto, aby właściwie kierować jakimś aspektem życia diecezjalnego, konieczna jest – i to jako warunek wstępny – dokładna

informacja na temat stanu diecezji oraz sytuacji wiernych, ponieważ ma to niemały wpływ na sposób myślenia i działania chrześcijan (AS 67)”[127].

Zauważyć należy, że „W Kościele partykularnym uprawnienie do stanowienia prawa mają tylko niektóre podmioty władzy. z ustanowienia Bożego kompetencję tę posiada wyłącznie: władza najwyższa, czyli Biskup Rzymu i Kolegium Biskupów z Papieżem jako jego Głową (kan. 331-341), oraz biskup diecezjalny (kan. 381, 391). z prawa pozytywnego kompetencje do stanowienia aktów normatywnych w Kościele mają także organy kolegialne, takie jak: synody partykularne (kan. 445), konferencja biskupów (kan. 455) i zebranie biskupów prowincji (kan. 952)”[128].

Po zasygnalizowaniu podmiotów wyposażonych w prawotwórcze kompetencje w prawie kanonicznym partykularnym, wskazać należy, że ustawa kościelna może być również partykularna. Część aspektów i unormowań dotyczących ustawy partykularnej wykazałem przy analizie ustaw powszechnych i myślę, że nie należy kolejny raz powtarzać tych samych rozwiązań. Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące ustawy partykularnej, skieruję do elementów charakterystycznych wyłącznie dla tejże, z pominięciem uregulowań występujących zarówno w przypadku partykularnej, jak i powszechnej ustawy.

Ustawa o charakterze partykularnym, analogicznie jak jej odpowiednik o charakterze powszechnym, również zaczyna obowiązywać po jej promulgowaniu. Promulgowanie partykularnej ustawy Kościelnej zostało unormowane w kanonie 8 Kodeksu Prawa Kanonicznego, który stanowi, że: „§ 2. Ustawy partykularne są promulgowane w sposób określony przez prawodawcę i zaczynają obowiązywać po miesiącu od dnia promulgacji, chyba że w samej ustawie określono inny termin”.

Jeśli nie stwierdzi ono czego innego, „ustawy partykularne posiadają charakter terytorialny nie zaś personalny”[129]. Ustawami o charakterze partykularnym nie są związani podróżni, w zakresie określonym w kanonie 13 § 2., który stanowi, że: „Podróżni nie są związani: 1° ustawami partykularnymi własnego terytorium, jak długo poza nim przebywają, chyba że ich przekroczenie powoduje szkodę na własnym terytorium albo ustawy mają charakter personalny; 2° ani ustawami terytorium, na którym przebywają z wyjątkiem tych, które zaradzają porządkowi publicznemu albo określają formalności aktów, albo dotyczą rzeczy nieruchomych, położonych na tym terytorium”. W kanonie 13 § 3 można doszukać się

[127] M. Sitarz, *Wymogi stanowienia prawa w Kościele partykularnym. Zarys problematyki*, [w:] „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” 26(2013), s. 87–88.
[128] Idem, *Polskie prawo kanoniczne*, [w:] *Prawo polskie. Próba syntezy*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. R. Pałubska, Warszawa 2009, s. 123-140.
[129] KPK, kanon 13 §1.

jednak, choć niedosłownie, personalnego charakteru ustaw (zarówno powszechnych, jak i partykularnym), z uwagi na fakt, że „Tułacze podlegają ustawom - tak powszechnym, jak i partykularnym - obowiązującym w miejscu przebywania”[130].

Promulgowanie ustawy partykularnej uregulowane zostało w kanonie 31 §2, który stanowi, że „§2. Ustawy partykularne są promulgowane w sposób określony przez prawodawcę i zaczynają obowiązywać po miesiącu od dnia promulgacji, chyba że w samej ustawie określono inny termin”.

Podobnie jest ze zwyczajem, który może być partykularny (np. wprowadzony przez wspólnotę wiernych w danej diecezji). Oczywiście sposób jego wprowadzenia, elementy, którymi musi się charakteryzować odnajdziemy w Kodeksie Prawa Kanonicznego we wspomnianych już kanonach 23-28 oraz 5[131]. Zwyczaj partykularny może mieć moc prawa obowiązującego np. w obrębie diecezji.

Ponadto oprócz ustawy i zwyczaju, które mogą być tak powszechne, jak i partykularne, do prawa kanonicznego partykularnego zaliczyć można między innymi: 1. dekrety ogólne, 2. zarządzenia, np. w sprawie dni wolnych dla kapłanów czy Komunii Świętej[132], 3. statuty, np. parafialnej rady duszpasterskiej (przykład statutu parafialnych rad zamieściłem w załączniku nr 1 do niniejszej rozprawy), 4. uchwały, 5. regulaminy, np. wyborów do parafialnych rad duszpasterskich. Niektóre regulaminy mogą być wprowadzone, np. dekretem partykularnym.

Z punktu widzenia niniejszej rozprawy najważniejsze są akty partykularnego prawa kanonicznego, z uwagi na fakt, że na nie bezpośrednio największy wpływ może mieć osoba, także wierny świecki. Powyższa, krótka charakterystyka wybranych aktów normatywnych prawa kanonicznego została dokonana, aby w dalszej części opracowania wskazać

---

[130] KPK, kanon 13 §3.

[131] Pominę na tym etapie już charakterystykę zwyczaju, gdyż został on scharakteryzowany w przypadku prawa powszechnego stanowionego przez Kościół.

[132] Przykład zarządzenia: „Zarządzenie dotyczące Pierwszej i Rocznicowej Komunii Świętej.
W związku z wprowadzeniem nowej Podstawy Programowej Katechezy Kościoła katolickiego w Polsce niniejszym zarządzam, że od roku 2012/2013 do Pierwszej Komunii Świętej będą przystępowały dzieci z trzeciej klasy szkoły podstawowej. Dziecko powinno przystępować do tego sakramentu w parafii zamieszkania rodziców. Aby dziecko mogło być dopuszczone do Pierwszej Komunii Świętej, powinno być odpowiednio przygotowane. Przygotowanie do Pierwszej Komunii Świętej obejmuje uczestnictwo dzieci w nauce religii od przedszkola do klasy trzeciej szkoły podstawowej oraz systematyczne uczestnictwo dzieci i ich rodziców w katechezie parafialnej w parafii zamieszkania rodziców. Stan przygotowania dziecka, zgodnie z Kodeksem Prawa Kanonicznego (kan. 914), ocenia proboszcz i decyduje o jego dopuszczeniu. Natomiast Komunię Rocznicową dzieci przeżywają w klasie czwartej szkoły podstawowej. Ksiądz proboszcz powinien dołożyć wysiłku, aby dzieci wraz ze swymi rodzinami coraz intensywniej uczestniczyły w liturgii Kościoła. +Wiesław Mering, Biskup Włocławski Ks. Artur Niemira, Kanclerz Kurii Włocławek, dnia 28 lutego 2012 r. (L.dz.367/2012)”. Zarządzenie zostało zamieszczone również na stronie internetowej Diecezji, tj.: http://www.diecezja.wloclawek.pl/pl/news/20,aktualnosci/428,biskup-wloclawski-wydal-zarzadzenie-dot-pierwszej-i-rocznicowej-komunii-swietej, (dostęp: 10.02.2015).

możliwości oddziaływania na kształt niektórych z tychże aktów przez różne podmioty.

1.3.2.3. Spory o relacje prawa Bożego do prawa ludzkiego

Bardzo często dochodzi do sporów o rozdział Kościoła od państwa[133]. Najczęściej spory dotyczą braku zrozumienia ze strony niektórych osób podstawowych praw rządzących Kościołem jako wspólnotą oraz podstawowego znaczenia pojęcia prawa boskiego.

Oprócz sporu o rozdział państwa od Kościoła często mamy do czynienia z sytuacją, w której prawo polskie pozostaje w sprzeczności z prawem boskim. Przykładem może być sytuacja związana z cywilnym rozwodem i nowym cywilnym małżeństwem. Dotyczy to również wielu katolików. Jeżeli dojdzie do rozwodu cywilnego i zawarcia kolejnego związku, to będzie to sprzeczne z prawem Bożym, gdyż taki stan traktowany jest jako cudzołóstwo[134]. Jest to niewątpliwie trudna sytuacja dla podmiotu, który może się w niej potencjalnie znaleźć. Jak bowiem człowiek wierzący, katolik może odnaleźć się w sytuacji, gdy druga strona wytoczy powództwo o rozwód?

Niezmiernie ważny aspekt, który w niniejszym opracowaniu nie mógł zostać pominięty, świadczy o tym, „(…) że Kościół, głosząc wielkość godności ludzkiej i powołania człowieka oraz związane z tym jego podstawowe prawa, staje w obronie nie tylko własnych praw i praw swoich członków, którzy zostali ochrzczeni, ale także całej społeczności ludzkiej. Kościół głosi poszanowanie praw wszystkich ludzi - praw opartych na wspólnej wszystkim naturze ludzkiej i na prawie naturalnym, będącym odbiciem odwiecznej woli Bożej. Stwierdzając, że każdy człowiek „ma w sobie zasiane pewne boskie ziarno", Kościół zaofiarował ludzkości szczerą współpracę dla zbudowania powszechnego braterstwa, odpowiadającego najszczytniejszemu powołaniu człowieka"[135].

1.4. Źródła polskiego prawa konkordatowego

Źródła polskiego prawa konkordatowego są dla niniejszej rozprawy bardzo istotną kwestią. Na uwagę zasługuje przede wszystkim relacja prawa polskiego do kanonicznego. Warto również wskazać na stosunek państwa do Kościoła z uwagi na długą obecność

[133] Przykładem może być sytuacja, w której „(…) Kościół zwolnił organistę, który dopuścił się cudzołóstwa. Ten nie dał za wygraną – stwierdził, że nie można być zwolnionym za coś takiego. I chociaż niemieckie sądy przyznały rację pracodawcy – czyli parafii – to Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu opowiedział się za zwolnionym organistą. Bo "prawa ludzkie muszą być nad prawami Kościoła". Przytoczone słowa pochodzą z artykułu dostępnego w internecie. M. Wąsowski, *Trybunał w Strasburgu kontra niemiecki Kościół. Czy prawo ludzkie stoi nad boskim?*, [online:] http://natemat.pl/21477,trybunal-w-strasburgu-kontra-niemiecki-kosciol-czy-prawo-ludzkie-stoi-nad-boskim, (dostęp: 15.07.2014).

[134] Katechizm Kościoła Katolickiego, s. 390.

[135] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne ...,* op. cit., s. 12.

Kościoła na ziemiach polskich. Podkreślić należy, że w niniejszym rozdziale poruszono kwestie związane z obowiązywaniem prawa konkordatowego w Polsce. Jest to problematyka wieloaspektowa, która na tym etapie została jedynie krótko scharakteryzowana.

1.4.1. Relacja prawa polskiego i kanonicznego

Prawo polskie i kanoniczne funkcjonuje łącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Niekiedy uregulowania tej samej płaszczyzny są podobne, a w wielu przypadkach również wzajemnie na siebie oddziaływujące. Przykładem może być małżeństwo. W prawie kanonicznym wyłącznie określona forma zawarcia związku warunkuje jego ważność. Podobnie jest w prawie polskim. Tylko charakter i forma zgodna z kodeksem rodzinnym i opiekuńczym gwarantuje ważność małżeństwa. Natomiast zależności „pomiędzy systemem prawa kanonicznego Kościoła katolickiego a systemem prawa polskiego stanowią narastający od kilku lat problem. W konsekwencji sądy i organy administracji publicznej stają coraz częściej przed dylematem, czy uwzględniać (stosować, dokonywać wykładni, odwoływać się), a jeżeli tak, to w jaki sposób i w jakim zakresie prawo kanoniczne w swoich rozstrzygnięciach. Brak jest bowiem w prawie polskim – z nielicznymi wyjątkami – instrumentów prawnych pozwalających określić relacje tego prawa z prawem kanonicznym. Próba określenia tych relacji wymaga ustalenia czy prawodawca państwowy rości sobie prawo determinowania treści prawa kanonicznego i sprawowania nad nim kontroli, a także jaki jest zakres autonomii prawnej Kościoła katolickiego w Polsce”[136].

Relację prawa polskiego i kanoniczego można również wykazać na podstawie obowiązujących rozwiązań konkordatowych, które zawarte są na przykład w artykułach 1, 4, 9, 10, 14, 19 i kolejnych Konkordatu polskiego z 1993 roku. Dotyczą one między innymi poszanowania wzajemnej niezależności, uznania osobowości prawnej Kościoła Katolickiego na gruncie prawa polskiego itd. Dają „(…) gwarancję, że Kościół – mimo że jest organizacją o zasięgu światowym – respektować będzie w stu procentach prawo polskie. W związku z tym poszczególne artykuły konkordatu w większości wypadków zawierają odniesienia do prawa polskiego, a dotyczy to wszelkich działań Kościoła, poczynając od sprawowania kultu, a kończąc na działalności gospodarczej”[137].

[136] D. Walencik, *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce a fundacje pobożne*, [w:] *Studia z prawa wyznaniowego*, Tom 16-2013, Lublin, 2013, s. 65.
[137] M. Przeciszewski, *24. rocznica konkordatu z Rzecząpospolitą Polską*, [online:] https://ekai.pl/24-rocznica-konkordatu-miedzy-stolica-apostolska-i-rzeczapospolita-polska/, (dostęp: 15.03.2018).

1.4.2. Stosunek państwa do Kościoła

Kościół katolicki jest obecny w państwie polskim bardzo długo. Niewątpliwie hierarchia Kościoła miały duży wpływ na kształtowanie się państwa, jak i procesy zachodzące w jego strukturze. Zauważyć należy, że Kościół już od wielu wieków włączał się we wspomniane procesy. Podkreślenia wymaga fakt, że „Kościół gnieźnieński w okresie rozbicia dzielnicowego stanowił jedyną władzę polską o pełnym zasięgu terytorialnym, pielęgnując pojęcie *Corona Regni Poloniae* oraz wpływając na świadomość, że *Regnum Poloniae* to nie własność rodu książęcego, lecz Rzeczpospolita. Działalność synodów w dawnej Polsce była przesiąknięta ideą polską. Biskupi zebrani na tych synodach niejednokrotnie dawali wyraz głębokiemu poczuciu odpowiedzialności za naród polski, biorąc na siebie - jak np. na synodach w Łęczycy w 1285 i 1287 r. - troskę o zjednoczenie Polski i przywrócenie Królestwa Polskiego w etnicznych granicach. Znane jest ich przeciwstawienie się naporowi germańskiemu na Śląsku”[138].

Polska związana była z duchem katolicyzmu. Miało to swój przejaw w trakcie Soboru w Konstancji, gdzie „Polacy pierwsi rzucili Europie hasło o zjednoczeniu świata chrześcijańskiego na zasadzie miłości, która jest źródłem dobrobytu narodowego i bezpieczeństwa; było to hasło o wymiarze uniwersalnym, rzucające pomost między narodami i państwami”[139].

Zapisany w dziejach Polski okres zniewolenia, rozbiorów i okupacji odznaczył piętno na polskości. W tym czasie ostoją dla narodowości był niewątpliwie Kościół, obecny zresztą nawet w dzisiejszych czasach. Patriotyzm, wiara i pozostałe istotne cechy, które Kościół pielęgnuje od lat, nawet w ciężkich czasach stanowiły dla ludności polskiej nadzieję na wyzwolenie.

Należy wskazać na tym etapie ustawę, która reguluje sferę prawa polskiego i kanonicznego. Jest to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2018, poz. 380 t.j. z dnia 2018.01.30). Wspomniana ustawa określa zasady stosunku Państwa do Kościoła, w tym jego sytuację prawną i majątkową. Natomiast w sprawach odnoszących się do Kościoła, nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami.

[138] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 97.
[139] Ibidem, s. 98.

1.4.3. Obowiązywanie prawa konkordatowego

Z czasem, aby podkreślić rangę Kościoła katolickiego zrezygnowano z regulacji ustawowych i stosunki łączące państwo z Kościołem podniesiono do rangi ustaw międzynarodowych. Jest to wyraz szczególnego traktowania Kościoła katolickiego. Osobowość publicznoprawna Stolicy Apostolskiej umożliwia zawieranie umów z państwami, regulujących sprawy Kościoła katolickiego na terytorium takiego państwa.

Podkreślenia wymaga fakt, że „Konsekwencją zawarcia przez państwo demokratyczne konkordatu nie jest dyskryminacja kogokolwiek, ale obowiązek rozszerzenia tych gwarancji wolnościowych, jakie wpisane zostały do Konkordatu, na inne kościoły i związki wyznaniowe. Rozszerzenie to nie może nastąpić jednak w drodze umów międzynarodowych, ponieważ organy zwierzchnie tych Kościołów są niezdolne do ich zawarcia. Właściwym instrumentem prawnym służącym regulacji sytuacji prawnej tych Kościołów jest ustawa, której treść może być uzgodniona w drodze porozumienia z ich przedstawicielami. Zawarcie Konkordatu nie narusza również suwerenności państwa, jeżeli państwo z własnej woli podejmuje decyzję o jego zawarciu, tak jak w odniesieniu do każdej innej umowy międzynarodowej dotyczącej poszanowania praw człowieka, których adresatami – w tym przypadku – są obywatele państwa będący jednocześnie – zgodnie ze swym przekonaniem – członkami Kościoła katolickiego”[140]. Należy niewątpliwie podkreślić, że główną rolą konkordatu jest unormowanie stosunków pomiędzy Kościołem katolickim a państwem. Oczywiście relacje i stosunki dotyczą dwóch niezależnych podmiotów przy zachowaniu zasady wzajemnego tolerowania i szanowania. Nie ma również przeciwwskazań do tego, aby współdziałać w niektórych kwestiach z uwagi na wspólne dążenia i realizację zasady dobra wspólnego. Należy mieć także na uwadze fakt, że „Kościół zatem szanuje prerogatywy i zakres kompetencji państwa, a jednocześnie wymaga odeń zgody na wolne pełnienie swej misji, gdyż ma ona zupełnie inny cel i inną naturę. Przyjmując jednak, że zarówno państwo jak i Kościół są zainteresowane dobrem człowieka i obywatela (choć w innych obszarach) dopuszcza się ich współpracę dla wspólnego dobra, co konkordat także potwierdza”[141].

Bardzo ciekawie na temat roli i obowiązywania konkordatu pisze także ks. prof. Wojciech Góralski, który stwierdził: „Konkordat, jako sprawdzony od stuleci instrument prawny służący regulacji wzajemnych stosunków państwa i Kościoła katolickiego, wciąż nie przestaje spełniać swojej roli, wydatnie przyczyniając się do utrwalania tak niezbędnego

[140] J. Piechowicz, *Konkordat a Konstytucja RP*, Warszawa 2011, s. 899.
[141] M. Przeciszewski, *24. rocznica*…, op. cit., (dostęp: 15.03.2018).

w każdym miejscu i w każdym czasie ładu społecznego. Nie sposób przecież wątpić, że harmonijnie układające się w danym kraju wzajemne relacje wspólnoty politycznej i wspólnoty religijnej w niemałym stopniu ów ład budują”[142].

1.4.4. Konkordat z 1925 r.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości postanowiono uregulować stosunki państwo - Kościół katolicki. Konstytucja marcowa z 1921 r. zagwarantowała w zasadzie równość kościołów w państwie, przy czym naczelne miejsce zajmował Kościół katolicki. W celu lepszego uporządkowania problematyki związanej ze wspomnianą zależnością państwo- kościół, zawarto Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.).

Konkordat z 1925 r. jest aktem prawnym już nieobowiązującym. Opublikowany został w Dzienniku Ustaw 1925 nr 72 pod pozycją 501. Wszedł w życie 02 sierpnia 1925 r. Składał się z 27 artykułów oraz jednego załącznika (A), który określał uposażenia i koszty przyznane Kościołowi przez państwo. Preambuła wskazuje jasno na cel jego zawarcia. Główny cel przyświecający wówczas to określenie stanowiska Kościoła Katolickiego w Polsce i ustalenie zasad, które będą w sposób godny i trwały kierować na terytorium RP sprawami kościelnymi[143].

Zgodnie z treścią artykułu pierwszego, Rzeczpospolita Polska asygnowała Kościołowi swobodne wykonywanie władzy duchownej i jurysdykcję a także zapewniła swobodę w administrowaniu majątkiem kościelnym. Co ciekawe, już w artykule trzecim tego konkordatu ustalono, że aby zapewnić trwałość poprawnych relacji pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, w Polsce rezydować ma Nuncjusz Apostolski a przy Stolicy Apostolskiej Ambasador Rzeczpospolitej Polskiej. W zasadzie na skutek zawarcia tego konkordatu Kościół mógł swobodnie administrować swoim majątkiem, tworzyć cmentarze. Możliwe stało się nauczanie religii w szkołach powszechnych. Umożliwiono Kościołowi katolickiemu działanie zgodne z przepisami prawa kanonicznego.

---

[142] W. Góralski, *Gwarancje otrzymane przez Kościół katolicki w Konkordacie z 1993 r.*, [w:] „Kieleckie Studia Teologiczne”, 8 (2009), s. 45.

[143] Sama preambuła jest bardzo krótka. W zasadzie to jednozdaniowe wprowadzenie. Po niej nastąpiła wymiana pełnomocnictw pomiędzy osobami upoważnionymi do zawarcia konkordatu zarówno ze strony polskiej, jak i ze strony Stolicy Apostolskiej.

1.4.5. Konkordat z 1993 r.

Po II wojnie światowej prace nad konkordatem polskim rozpoczęto bez jakiegokolwiek pośpiechu. Przypomnieć należy w tym miejscu, że w „odróżnieniu od Konkordatu z roku 1925 rozmowy (później zaś także rokowania) poświęcone Konkordatowi podpisanemu w roku 1993 były rzeczą ministra spraw zagranicznych, który działał za wiedzą prezesa Rady Ministrów i w porozumieniu z nim. Pierwszą przyczyną tego stanu rzeczy był brak resortu wyznaniowego w rządzie, w odróżnieniu od II Rzeczypospolitej, w której istniało Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Wyznania wchodziły w zakres kompetencji premiera; w Urzędzie Rady Ministrów istniało Biuro do spraw Wyznań, na którego czele w tamtych latach stał dyrektor generalny Marek Pernal. Biuro to odegrało istotną rolę w przygotowaniu polskiego projektu konkordatu; minister-szef URM Jan Rokita i dyrektor Pernal weszli w skład delegacji RP na rokowania ze Stolicą Apostolską. Niemniej przewodniczącym delegacji został przez premiera mianowany minister spraw zagranicznych. Doradcą delegacji RP był prawnik z MSZ, nie zaś z URM (Janusz Stańczyk, dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ)”[144].

Podnieść należy, że już po zerwaniu przez Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (12 września 1945 r.) umowy Konkordatu z 10 lutego 1925 r. państwo podejmowało próby całkowitego podporządkowania sobie Kościoła, który nie mógł swobodnie funkcjonować z uwagi na wydawane przez PRL akty regulujące jego działania. Zmierzały one do zablokowania Kościołowi możliwości pełnienia swojej apostolskiej misji. Pamiętać należy także o tym, że próbowano przywrócić część regulacji np. poprzez porozumienie z 14 kwietnia 1950 r. między Episkopatem Polski i Rządem PRL. Niestety PRL z uwagi na spojrzenie na Kościół nie respektowała zawartych postanowień. Dnia 6 lipca 1974 r. podpisano w Watykanie protokół uzgodnień, który umożliwił stałe kontakty Stolicy Apostolskiej z Polską Republiką Ludową. Powyższe doprowadziło w konsekwencji do wznowienia prac Komisji Wspólnej w skład której wchodzili przedstawiciele Rządu i Episkopatu. Wznowiona współpraca na płaszczyźnie Komisji miała na celu wypracowanie rozwiązań pozwalających na normalizację sytuacji Kościoła katolickiego w Polsce. Konferencja Episkopatu zaproponowała regulację funkcjonowania pomiędzy Kościołem a Rządem PRL opartą na dwóch filarach. Pierwszy polegający na wypracowaniu konwencji pomiędzy Rządem PRL a Stolicą Apostolską, drugi regulujący sprawy wewnętrznie w postaci ustawy regulującej sferę funkcjonowanie Kościoła i relacji Konferencji Episkopatu z Rządem

[144] K. Skubiszewski, *Polska i Stolica Apostolska przed rokowaniami nad konkordatem*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVIII, zeszyt 2 – 2006, s. 272.

PRL. Sytuację polityczną w Polsce sprzyjającą sfinalizowaniu sprawy wznowienia przez Polskę stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską zmieniły wyniki wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r.[145]

Wieloletnie działania obu stron, działalność papieży nie tylko w relacji państwo-Stolica Apostolska, ale również na płaszczyźnie politycznej i w sferze międzynarodowej doprowadziły do tego, że podjęto się rokowań konkordatowych popartych starannymi przygotowaniami. Sytuacja sprawiła, że rokowania zakończyły się podpisaniem Konkordatu dnia 28 lipca 1993 roku w Warszawie. Został on opublikowany w Dzienniku Ustaw 1998 nr 51 pod pozycją 318.

Punktem wyjścia powinna być formalna realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym. Jest to niezwykle ciekawe, gdyż ratyfikacja Konkordatu jako uroczystej umowy międzynarodowej wymagała złożenia pod nią podpisów „Prezydenta RP i Papieża, wymiany not ratyfikacyjnych, opublikowania go w Dzienniku Urzędowym i upływu terminu przewidzianego na jego wejście w życie. Wejście w życie konkordatu oznacza, że uzyskał on moc prawa obowiązującego na terytorium całego Państwa polskiego. Zaś termin wyznaczony na wejście w życie Konkordatu upłynął 25 kwietnia 1998 r."[146]

Ważne jest, że opisywany konkordat „(…) nie tylko nie narusza zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych, ale stwarza dla demokratycznego państwa zobowiązanie do rozszerzenia na inne Kościoły analogicznych gwarancji, jakie zostały przyznane Kościołowi katolickiemu, rozszerzając przez to w istotny sposób margines swobód obywatelskich, dotyczących tych obywateli, którzy należą do innych związków wyznaniowych"[147].

Ważną sferą są uregulowane w Konkordacie stosunki prawne pomiędzy Polską a Stolicą Apostolską. W charakteryzowanym obecnie akcie prawnym stanowi o nich artykuł2. Potwierdza on stosunki dyplomatyczne pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą, które realizowane są poprzez obecność w ambasadora Rzeczpospolitej Polskiej w Rzymie oraz Nuncjusza apostolskiego w Warszawie. Cenne jest również uregulowanie zawarte w artykule trzecim Konkordatu. Zostało w nim zagwarantowane swobodne utrzymywanie relacji pomiędzy Stolicą Apostolską a Kościołem w Rzeczpospolitej Polskiej[148].

Główne regulacje zawarte w Konkordacie dotyczą przede wszystkim osobowości

[145] A. Romanko, *Geneza i przedmiot Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z 1993 r.*, [w:] „Kościół i prawo", 7(20) 2018, nr 2, s. 191-192.
[146] *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, [w:] „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich", J. Krukowski (red.), Nr 21, Lublin 2008, s.53-82.
[147] M. Przeciszewski, *24. rocznica*…, op. cit., (dostęp: 15.03.2018).
[148] *Realizacja Konkordatu…*, op. cit., s.53-82.

prawnej Kościoła i jego jednostek organizacyjnych, wolności Kościoła w dokonywaniu zmian, poszanowania niedziel i dni świątecznych czy ochrony małżeństwa i rodziny. Uregulowano w nim także sprawy praktyk religijnych na koloniach i obozach letnich dla dzieci i młodzieży, sprawy katolickich placówek oświatowych i wychowawczych oraz katolickich szkół wyższych. Poruszono też następujące sfery: duszpasterstwo wojskowe, służbę wojskową duchownych, duszpasterstwo w zakładach penitencjarnych, wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej i społecznej, duszpasterstwo mniejszości narodowościowych. Bardzo ogólnikowe są regulacje dotyczące finansowania instytucji kościelnych oraz kwestii związanych z utrzymaniem duchowieństwa, praw majątkowych kościelnych osób prawnych, budownictwa sakralnego i kościelnego oraz cmentarzy.

Ciekawie o roli Konkordatu z 1993 r. mówił ks. Józef Krukowski podczas wykładu przedłożonego w ramach konferencji naukowej „Konkordat polski z 1993 r. w dziesięć lat po ratyfikacji", zorganizowanej 10 maja 2008 r. na Uniwersytecie Kard. Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, który we wnioskach stwierdził:

„1. Konkordat ten okazał się instrumentem pożytecznym bezpośrednio w procesie normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem katolickim, a pośrednio także stosunków między Państwem a innymi związkami wyznaniowymi. Doświadczenia, jakich dostarczyła realizacja Konkordatu, wykazują, że ratyfikacja konkordatu otworzyła większe szanse na stabilizację stosunków społecznych w Polsce w zakresie poszanowania wolności sumienia i religii w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym aniżeli na drodze wyłącznie ustawowej. O tym, w jakiej mierze szanse te były realizowane w porządku prawnym, w znacznej mierze decydowała wola polityczna konkretnych osób sprawujących funkcje organów władz państwowych. Stosunkowo skutecznie takie współdziałanie, a nawet współpraca, między państwem i Kościołem miała miejsce w zakresie świadczenia społeczeństwu pomocy charytatywnej i humanitarnej, oraz w dziedzinie oświaty i wychowania, nauki i ochrony zabytków kościelnych należących do dziedzictwa kulturowego.

2. Oceniając zakres zmian, jakie zostały wprowadzone do polskiego porządku prawa w ubiegłym dziesięcioleciu, należy stwierdzić, iż gwarancje, jakie zostały wpisane do Konkordatu, w większości obowiązywały w momencie ratyfikacji Konkordatu, gdyż wcześniej były wpisane do ustaw zwykłych, a zwłaszcza do ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego. Przez potwierdzenie w Konkordacie uzyskały one silniejszą pozycję w polskim porządku prawnym.

3. Całkowicie nowe regulacje, jakie zostały wprowadzone do polskiego systemu prawa

w następstwie ratyfikacji, *expressis verbis* dotyczą uznania przez państwo skutków cywilnych małżeństw kanonicznych oraz nowelizacji ustawy w sprawie zakładania cmentarzy i udzielania pochówku niekatolików na cmentarzach katolickich”[149].

[149] Ibidem, loc. cit.

Rozdział II. PROCES PRAWOTWÓRCZY

Proces prawotwórczy jest niezwykle złożony. Zarówno w prawie polskim i kanonicznym cechuje go formalizm, który powinien zapewniać jego przejrzystość i odpowiedni poziom jego finalnego procesu. w niniejszym rozdziale omówiono pojęcie tego procesu wraz z jego cechami (jawnością, zorganizowaniem oraz formalnością). Omówiono również pozycję prawodawcy oraz innych podmiotów uczestniczących czy mających możliwości uczestniczenia w tym procesie. Opisany został również sam przebieg tych procesów zarówno w prawie polskim, jak i kanonicznym.

2.1. Pojęcie procesu prawotwórczego

Proces prawotwórczy jest wieloetapowy. Jego głównym celem jest wydanie aktu normatywnego. Poniżej wykazano cechy, którymi się charakteryzuje i wskazano na rolę w tym procesie prawodawcy jak i innych osób, które mogą w nim brać udział.

2.1.1. Ogólne określenie procesu prawotwórczego

Stanowienie prawa zarówno w prawie powszechnym, jak i prawie kanonicznym, jest procesem sformalizowanym. Co do tego nikt nie powinien mieć wątpliwości. Spełnienie wielu wymogów jednocześnie decyduje o tym, czy dany akt prawa będzie obowiązywał czy też nie (wyłącznie przejście całego procesu stanowienia prawa daje gwarancję „wprowadzenia" aktu prawnego do powszechnego stosowania).

Jak wcześniej wspomniano, wyłącznie spełnienie kilku warunków, stwarza możliwość prawidłowego powstania aktu normatywnego. Proces ten w prawie kanonicznym jest bardzo zbliżony do procesu powstawania aktu normatywnego w prawie polskim. W obydwu procesach musi być poprzedzony podjęciem decyzji prawotwórczej przez kompetentny organ (wyposażony w moc prawotwórczą), formalnie spisany i skonstruowany według ściśle określonej procedury, podany do wiadomości osób (adresatów norm). W prawie polskim opis procesu prawotwórczego został wykazany już na wcześniejszym etapie niniejszej pracy. Podane powyżej części, które definiują akt prawa polskiego jako obowiązujący są zbliżone do cech aktu normatywnego w prawie kanonicznym.

2.1.2. Rola prawodawcy w procesie prawotwórczym

Rola prawodawcy w każdym ustroju jest bardzo istotna. To prawodawca jest zdolny do tworzenia określonych norm prawnych, w których opisane są sytuacje hipotetyczne, określone dyspozycje, a bardzo często przewidziane sankcje za brak wykonania dyspozycji.

Zauważyć należy, że działalność prawotwórcza wywodzi się z upoważnienia wynikającego z konstytucji lub innego aktu normatywnego wydanego zgodnie z nią. Z aktu normatywnego wynikają kompetencje prawotwórcze dla określonych organów wraz z ich ramami i zakresami umocowania. Pozwala to na uniknięcie dobrowolności w zakresie tworzenia prawa, a nawet można stwierdzić, że powoduje konieczność jego tworzenia w sposób usystematyzowany[150].

2.1.3. Rola osoby w procesie prawotwórczym

Pojęcie procesu prawotwórczego, opisać można jako sposób, umożliwiający konkretnym podmiotom (osobom), tworom, ustanowienie pewnych reguł, zasad, do których stosować się muszą odpowiednie podmioty (osoby fizyczne, prawne, wierni etc.) Proces prawotwórczy jest procesem zorganizowanym, jawnym, w którym „prawodawca występuje w dwóch rolach: a) w roli organizatora prac prawodawczych – wtedy, gdy wskazuje podmioty wyposażone w kompetencje prawodawcze, wyznacza struktury organizacyjne, w jakich prawo ma być tworzone, tok prac prawotwórczych; b) w roli tego, który tworzy poszczególne akty normatywne, działając – jak należy oczekiwać – zgodnie z przyjętymi i wiążącymi go regułami prawodawczymi”[151]. Proces tworzenia prawa inicjowany jest formalnie zawsze przez konkretny podmiot posiadający kompetencje ustawowe w tym zakresie.

W Polsce proces prawotwórczy ulegał różnym zmianom. Poprzez różne jego modele (woluntarystyczny, legalistyczny) w końcu stał się systemem demokratycznym. Ostanie gruntowne zmiany, można rzec historyczne, czas po epoce komunizmu, dały nowe możliwości udziału społeczeństwa w tym procesie. W końcu władza posiada pewne ograniczenia, ze względu na odzyskane po epoce komunizmu w Polsce prawa jednostki. „Zmiany polityczne, które dokonały się po roku 1989, sprawiły, że paternalistyczny system tworzenia prawa, sterowany przez jeden ośrodek podejmowania decyzji politycznych, prosty i pozwalający na szybką działalność prawodawczą, zastąpiono systemem, w którym ukształtowało się wiele ośrodków podejmowania decyzji politycznych i aktywne stały się instytucje wcześniej jedynie formalnie uczestniczące w procesie prawodawczym. Intensywnie zaczęły działać wszystkie podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej i zasadniczo zmieniła się rola parlamentu w procesie tworzenia prawa. Proces prawotwórczy stał się autentyczny, ale zarazem żywiołowy. Po okresie przełomu istotnie wzrosła liczba inicjatyw poselskich, mimo że ugrupowania parlamentarne nie dysponują na ogół obsługą

[150] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 432.
[151] Wronkowska S., *Polski proces prawotwórczy - między autonomią a polityką*, [w:] „IUS ET LEX”, nr (III) 1/2005, s. 196.

prawną zdolną przygotować dojrzałe projekty ustaw. Projekty poselskie, choć bardzo liczne, okazują się mało skuteczne, bo stosunkowo rzadko stają się ustawą. Można więc sądzić, że nie są przygotowane profesjonalnie i że częściej są elementem gry politycznej niż dostrzeganej społecznie potrzeby regulacji prawnej. Tytułem przykładu wskażmy, że w III kadencji Sejmu z inicjatywy posłów (a nie komisji sejmowych) wniesiono blisko 60% projektów ustaw (podczas gdy z inicjatywy RM niecałe 40%), przy czym z projektów tych uchwalono niecałe 14% (podczas gdy skuteczność projektów rządowych wahała się w granicach 70%). Poprzednie kadencje Sejmu także charakteryzowała znaczna przewaga projektów poselskich nad rządowymi. Nastąpiło więc wyraźne zachwianie typowych dla demokratycznych państw proporcji w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez rząd i przez posłów lub Senat na korzyść inicjatywy „parlamentarnej". Przy słabości partii reprezentowanych w parlamencie, zarówno organizacyjnej, jak i finansowej, i braku dostępu do informacji, projekty poselskie wymagały w toku prac parlamentarnych daleko idących zmian. Tendencja, o której mowa, zanika; proporcja projektów rządowych i poselskich zmienia się ostatnio wyraźnie na korzyść rządu. Z inicjatywy rządu wnosi się ostatnio około 70% projektów, a inicjatywy poselskie zmalały do około 20%. Za wcześnie jednak, by formułować wnioski, czy i jak wpływa to na jakość stanowionych ustaw"[152].

Pamiętać należy, że proces prawotwórczy jest mocno sformalizowany i tylko zachowanie określonych zasad i reguł postępowania, zmierza do powstania aktu normatywnego, który będzie skuteczny, funkcjonujący w przestrzeni prawnej i obowiązujący. Ponadto, z uwagi na charakter i temat niniejszego opracowania, zwrócić należy uwagę - dla niektórych może być to truizm, że im większy udział osoby w procesie prawotwórczym, tym większe poszanowanie dla rozwiązania, które akt zawiera. Przy uwzględnieniu jednak partycypacji społeczeństwa / osób w tym procesie (oraz wyborach, np. udział w głosowaniu), widać, że jest on niewielki i słychać często głosy przemawiające przeciwko prawu, czy nawołujące zachowania postawy braku poszanowania prawa.

Rola osoby w tym procesie widoczna jest na przykład w kwestii ustawy. Należy mieć na uwadze fakt, że „Ustawa jest próbą rozwiązania problemu dotyczącego społeczeństwa, gospodarki, polityki czy kultury. Projektodawcy, którym na mocy konstytucji przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (posłowie, Senat, Rada Ministrów, prezydent RP i 100 tysięcy obywateli mających prawo wyborcze w wyborach do Sejmu, a w wypadku projektu ustawy o zmianie konstytucji – 92 posłów, Senat lub prezydent), uznają za konieczne

[152] Ibidem, s. 199-200.

wprowadzenie do powszechnie obowiązującego prawa nowych reguł albo modyfikację lub zniesienie dotychczasowych. Może się to stać z inspiracji wyborców, pod wpływem organizacji społecznych, ekspertów, mediów lub grup interesów albo wynikać z obowiązku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czy też z członkostwa w Unii Europejskiej"[153].

Podsumowując powyższe widać wyraźnie, że rola osoby w procesie prawotwórczym uzależniona jest od pozycji tej osoby. Należy wziąć pod uwagę konieczność wykonywania zadań przez osobę zajmującą jakieś stanowisko czy zasiadanie w gremium, które muszą dokonywać prac legislacyjnych, czy też zwykłego zainteresowania tematyką lub chęcią dążenia ku dobru wspólnemu.

2.2. Proces prawotwórczy w prawie polskim

Charakterystyka polskiego procesu prawotwórczego została przede wszystkim dokonana w oparciu o źródła uregulowań w prawie polskim dotyczące tego procesu oraz zasady jego tworzenia. Podkreślić należy, że proces ten jest sformalizowany i jawny. Na potrzeby niniejszego opracowania skupiono się na możliwości jego zainicjowania, opisano przebieg tego procesu w ujęciu powszechnym, a także lokalnym, aż do momentu uzyskania finalnego „produktu".

2.2.1. Źródła uregulowań w prawie polskim dotyczące procesu prawotwórczego

Proces prawotwórczy w prawie polskim, unormowany został w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 02 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dokładniej wskazując to uregulowanie, wymienić należy artykuły od 118 do 125. Uregulowania dotyczące procesu tworzenia prawa zawarte są także w Regulaminie Sejmu, czyli w Uchwale Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Regulaminie Senatu, czyli w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu.

Przywołana powyżej regulacja konstytucyjna dotyczy przede wszystkim etapów tworzenia ustawy, wśród których wyróżnia się: 1. inicjatywę ustawodawczą, 2. pierwsze czytanie w Sejmie, 3. drugie czytanie w Sejmie, 4. trzecie czytanie w Sejmie, 5. prace nad

[153] *Noty o Senacie. Jak powstaje ustawa*, [online:] https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2012/4.pdf, (dostęp: 01.07.2014).

ustawą w Senacie, 6. działania prezydenta, 7. promulgację.

Uregulowania związane z polskim procesem prawotwórczym znajdują się również w samorządowych ustawach ustrojowych, z uwagi na przewidziane tam niektóre z kompetencji prawotwórczych na poziomie lokalnym. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w ustawie z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[154], ustawie z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[155]. Na poziomie wojewódzkim problematykę aktów normatywnych reguluje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[156].

Techniczne aspekty dotyczące aktów normatywnych w prawie polskim unormowano w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016 poz. 283). Przedmiotowe rozporządzenie zawiera aspekty techniczne dotyczące budowy aktów normatywnych. Podkreślić powinno się, że w „polskim systemie prawnym obowiązujące normy prawne tworzy się głównie przez stanowienie. Normy te są wyrażane w postaci przepisów prawnych, które stanowią wyodrębnione części aktu normatywnego. Technika prawodawcza wskazuje m.in. metodykę prac nad aktami normatywnymi, sposoby redagowania i systematyzowania przepisów prawnych oraz techniczne zasady włączania aktów normatywnych w system prawa”[157].

2.2.2. Zasady tworzenia prawa polskiego

Obecnie obowiązujące i stosowane zasady tworzenia prawa polskiego odnaleźć możemy przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na przykład w kodeksach dobrych praktyk legislacyjnych. Tworzenie prawa jest procesem bardzo ciekawym, który „ujmuje się współcześnie jako działalność celową i zorganizowaną odróżniając ją od kształtowania się prawa jako procesu zachodzącego spontanicznie (np. kształtowania się norm prawa zwyczajowego)”[158]. Może opierać się na usankcjonowaniu zwyczajów, rozwiązań powszechnie używanych czy też konkretnych rozstrzygnięć na podstawie podobnych przypadków lub przybrać postać procesu jednostronnego (dokonywanego przez właściwy uprawniony organ państwowy) albo umowy czy decyzji niezawisłego sądu. Inaczej mówiąc można wyróżnić tworzenie prawa klasyczne lub prawotwórstwo w ujęciu opartym na praktyce.

---

[154] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1875.
[155] Ibidem, poz. 1868.
[156] Ibidem, poz. 2096.
[157] G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2017, s. 211.
[158] S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy* …, op. cit., s. 195.

Ponadto „Prawna regulacja wszystkich czynności składających się na tworzenie prawa nie jest możliwa i nie byłaby celowa. Proces prawodawczy jest bowiem procesem politycznym. Racjonalizować go można tak dalece, jak dalece możliwe jest racjonalizowanie procesów podejmowania decyzji politycznych. Na proces prawodawczy mają wpływ regulujące go normy prawne, ale także całe polityczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, w jakim się on toczy, zwłaszcza żywione wartości, kultura polityczna i prawna elit decydujących, dobre obyczaje w życiu publicznym i gotowość ich respektowania oraz wiedza, jaką te elity dysponują”[159].

Ujmując proces tworzenia prawa jako proces polityczny, wyróżnić można dwa jego modele. Pierwszym z nich jest model legalistyczny, w którym władza jest ograniczona różnymi granicami, których nie może przekroczyć choćby ze względu na wolności jednostki. W odróżnieniu do tego modelu, wyróżnia się model, w którym to faktycznie wyłącznie ośrodek mający władzę polityczną podejmować może inicjatywę tworzenia prawa[160].

W Polsce model tworzenia prawa ma charakter legalistyczny, który niestety „(…) w Polsce nie stał się w zadowalającym stopniu demokratyczny, ponieważ ani nie wykształcił na większą skalę negocjacyjnych form tworzenia prawa, ani nie zapewnił autentycznego wpływu społeczeństwa na treść prawa. Tworzenie prawa pozostawiono demokratycznie wyłonionemu parlamentowi, nie dostrzegając, że może on nie być w stanie wyartykułować i skoordynować istotnych interesów społecznych. Jest to w pewnym stopniu konsekwencja braku społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do samoorganizowania się i aktywnego udziału w życiu publicznym. Jest to jednak także następstwo nawyku sterowania sprawami społecznymi przez jeden ośrodek decyzyjny (w rozważanym przypadku – przez parlament) i traktowania prawa bardziej jako techniki niż środka ułożenia spraw społecznych, na którego tworzenie mieliby wpływ i wyrażali zgodę ci, których owo stanowione prawo ma dotyczyć. W konsekwencji prawo jest nadal postrzegane w odczuciu społecznym jako „nadane”, a nie jako wynegocjowane w społecznym dialogu, co nie zwiększa gotowości dawania mu posłuchu. Nie udało się zatem wyzbyć odczucia wyobcowania prawa. Zatrzymano się na wysoce uproszczonym ujmowaniu demokratyzacji procesu tworzenia prawa – prawo demokratycznie tworzone, to prawo tworzone przez parlament. Podczas gdy nawet przy przyjęciu tego założenia trzeba dostrzec, że demokratyczne prawo nie ma być jedynie wynikiem zgody uczestników ciała prawodawczego, ale ma się legitymować metodą

[159] Ibidem, s. 197.
[160] Ibidem, loc. cit.

rozstrzygnięcia taką, w której przyjęte rozwiązanie jest przekonujące dla wszystkich”[161]. z drugiej strony jednak, w procesie tworzenia prawa polskiego doszukać się można bardzo wielu instytucji, z których korzystać może osoba, by mieć realny wpływ na kształt aktu prawnego. Należą do nich między innymi: inicjatywa obywatelska, wysłuchanie publiczne, możliwość składania petycji, wniosków i skarg w trybie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[162]. Dzięki tym instytucjom, społeczeństwo, często nazywane również obywatelskim może wywierać wpływ na decydentów w procesie tworzenia prawa. Wpływ na decydentów w procesie prawotwórczym nazywamy lobbingiem[163].

Zasady tworzenia prawa, to również tworzenie konkretnego aktu normatywnego w określony sposób pod względem jego budowy. Nie można pominąć i nie wskazać na tym etapie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[164]. Zawiera ono wskazanie jak poprawnie powinna wyglądać redakcja konkretnego aktu normatywnego w prawie polskim. Z uwagi na fakt, że przywołane rozporządzenie jest w miarę krótkie, a warto się z nim zapoznać, podaję w przypisie adres internetowy do Internetowego Systemu Aktów Prawnych pod którym można zapoznać się z jego treścią[165].

2.2.3. Przebieg procesu legislacyjnego

Charakterystyka przebiegu procesu legislacyjnego rozpatrywana powinna być wielopłaszczyznowo. Na początku należy wziąć przede wszystkim pod uwagę podmioty mające kompetencje w zakresie prawotwórstwa. Następnie zasadnym wydaje się wykazanie przebiegu tego procesu na poziomie ogólnokrajowym, a następnie lokalnym. Nie można zapomnieć także o aspekcie tworzenia prawa na poziomie ponadnarodowym, który na potrzeby niniejszej pracy został jedynie krótko zasygnalizowany.

Wykazano również możliwości zainicjowania procesu prawotwórczego przez wskazane podmioty, a także dokonano jego odrębnej charakterystyki w odniesieniu do

[161] S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy* …, op. cit., s. 200.

[162] Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który brzmi: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

[163] Pojęcie lobbingu zostanie wyjaśnione na dalszym etapie rozprawy, w rozdziale poświęconym możliwościom udziału osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim.

[164] Dziennik Ustaw 2002 nr 100 poz. 908.

[165] http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021000908, (dostęp: 01.01.2015).

projektów pilnych czy ustawy budżetowej.

2.2.3.1. Podmioty posiadające kompetencje w zakresie prawotwórstwa

Podmioty posiadające kompetencje w zakresie prawotwórczym w prawie polskim rozpatrywać należy w relacji z konkretnym aktem prawnym. Od rangi aktu prawnego zależy, kto ma kompetencje do jego stanowienia.

W przypadku ustaw inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie 15 posłów, komisjom sejmowym, senatowi, prezydentowi, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli. W przypadku rozporządzeń należy wskazać na art. 92 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, który stanowi w ustępie 1, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.” Podkreślenia wymaga fakt, że organ, który posiada kompetencje do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji na rzecz innego organu ani upoważnić go do zastępstwa przy tej czynności.

Z kolei w kwestii prawotwórczej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia z organami stanowiącymi poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, czyli radę gminy, radę powiatu oraz sejmik województwa. Organy te wydają akty prawa miejscowego w formie uchwały. Odstępstwo od tej zasady następuje w przypadku przepisów porządkowych. Przepisy te bowiem wydawane są w sytuacjach niecierpiących zwłoki przez jednoosobowy organ wykonawczy gminy, a więc wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub zarząd powiatu.

2.2.3.2. Proces legislacyjny na poziomie ogólnokrajowym

Pamiętać należy o tym, że „Aby proces legislacyjny mógł się rozpocząć, konieczne jest wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Mogą to uczynić tylko określone podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.”[166]. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje podmiotom wymienionym w Art. 118 Konstytucji RP, czyli posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu (posiadających czynne prawo wyborcze). Poniżej przedstawię krótką charakterystykę poszczególnych inicjatyw.

[166] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 16.08.2014).

Pierwszą charakteryzowaną jest tzw. inicjatywa obywatelska, która często potocznie nazywana jest czasami również inicjatywą ludową[167]. Polega na zdolności osób, konkretnie określonych (posiadających czynne prawo wyborcze) do występowania z projektami aktów normatywnych. Inaczej mówiąc jest to jeden z elementów demokracji bezpośredniej, który umożliwia, określonej przez prawo grupie, co najmniej 100.000 obywateli (posiadających czynne prawo wyborcze), wniesienia projektu ustawy w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem na ręce Marszałka Sejmu.

Kolejną inicjatywą jest inicjatywa poselska, „która została uregulowana w Regulaminie Sejmu. Zgodnie uregulowaniem tam zawartym (art.32 ust.2) inicjatywę poselską mogą wykonywać komisje sejmowe oraz grupa co najmniej 15 posłów. Posłowie mają również prawo przedłożyć projekt o zmianie Konstytucji, przy czym zgodnie z art. 235 Konstytucji RP prawo złożenia takiego projektu przysługuje grupie co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów[168].

Inicjatywa ustawodawcza Senatu przysługuje całemu Senatowi, a nie poszczególnym senatorom". „Zgodnie z art. 76 Regulaminu Senatu, postępowanie w sprawie inicjatywy senackiej wszczyna się na podstawie wniosku komisji senackiej lub co najmniej 10 senatorów. Do wniosku takiego załącza się projekt ustawy w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem. Wniosek wraz z projektem składa się na ręce Marszałka Senatu. Marszałek Senatu kieruje zgłoszony projekt do prac. Po zakończeniu prac Senat przyjmuje uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej do Sejmu. Uchwałę taką Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu"[169]. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 235 Konstytucji RP Senat jest podmiotem mogącym przedłożyć projekt ustawy o zmianie Konstytucji (oprócz Prezydenta RP oraz grupy 1/5 ustawowej liczby posłów).

Bardzo ważną możliwością zainicjowania drogi prawotwórczej dla konkretnego projektu jest inicjatywa prezydencka. Stanowi ona również jedno z ciekawszych uregulowań dotyczących stanowienia prawa. Prezydent RP będący bowiem „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej"[170] ma również prawo wniesienia do Sejmu projektu ustawy wraz ze swoim uzasadnieniem. Prezydent RP posiada również inicjatywę w zakresie zmiany Konstytucji.

Ciekawym mechanizmem jest też inicjatywa Rady Ministrów, inaczej nazywana

[167] Ibidem, (dostęp: 01.08.2014).
[168] M. Smereczyński, *Władza ustawodawcza a wpływ na ustawodawstwo obywateli*, [w:] *Konstytucyjno-prawna zasada podziału władzy publicznej*, Warszawa 2008, s. 30.
[169] http://www.monitoring-legislacyjny.pl/pl/Proces-legislacyjny, (dostęp: 01.06.2014).
[170] Konstytucja RP., art. 126, ust.1.

inicjatywą rządową. Przysługuje całej Radzie Ministrów. Ustawa o Radzie Ministrów oraz przyjęty na jej podstawie Regulamin pracy Rady Ministrów określają „szczegółowe zasady regulujące przygotowywanie projektów ustaw przez Radę Ministrów, ich uzgadnianie i przyjmowanie przez Radę Ministrów, wnoszenie do Sejmu oraz prezentowanie projektu w pracach w Sejmie”[171]. Rada Ministrów posiada szereg szczególnych uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Uprawnienia te wymienione są art. w Art. 123 i Art.221 Konstytucji RP. Art. 123 Konstytucji RP stanowi: „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”[172], natomiast Art.221 Konstytucji RP stanowi o tym, że „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów”[173]. Rada Ministrów nie może wystąpić z projektem ustawy o zmianie Konstytucji, czego wyrazem jest uregulowanie zawarte w Art. 235 Konstytucji RP, w którym nie odnajdziemy Rady Ministrów jako zdolnego do wystąpienia z projektem ustawy o zmianie konstytucji.

Najważniejszym wymogiem formalnym jest wymóg stanowiący, że „Wszystkie podmioty uprawnione do zgłaszania projektów ustaw, składając taki projekt, muszą złożyć go w formie pisemnej z uzasadnieniem na ręce Marszałka Sejmu, wskazując jednocześnie przedstawiciela, który jest upoważniony do reprezentowania projektodawcy w pracach nad projektem”[174]. Po przygotowaniu projektu aktu normatywnego następuje kolejny etap procesu legislacyjnego, którym są prace nad ustawą w Sejmie. Podkreślenia wymaga również fakt, że z chwilą uchwalenia ustawy przez Sejm, nie mówimy już o projekcie ustawy, lecz o ustawie.

Ustęp pierwszy artykułu 119 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej stanowi, że: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”[175]. Pierwsze czytanie zostało w sposób wyraźny scharakteryzowane na stronie edukacyjnej Sejmu RP. Zgodnie z zamieszczonym na niej opisem, dowiedzieć można się, że: „Odbywa się ono na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub na posiedzeniu komisji sejmowej właściwej dla danej problematyki wynikającej z projektu. Z uwagi na znaczne obciążenie porządku dziennego posiedzeń Sejmu regułą jest

[171] http://www.monitoring-legislacyjny.pl/pl/Proces-legislacyjny, (dostęp: 01.06.2014).
[172] Konstytucja RP, art. 123.
[173] Konstytucja RP, art. 221.
[174] M. Smereczyński, *Władza ustawodawcza* …, op. cit., s. 31.
[175] Konstytucja RP, art. 119.

przeprowadzanie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji. Jednak pewne, ważne społecznie projekty ustaw muszą być przedstawione na posiedzeniu Sejmu tj. o zmianie Konstytucji, projekt ustawy budżetowej, projekty ustaw podatkowych, projekty dotyczące wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujące ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksy. Ponadto, Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Jeżeli pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu, kończy się ono podjęciem uchwały o skierowaniu projektu do właściwej - ze względu na tematykę projektu - komisji, bądź kilku komisji, jeżeli tematyka projektu obejmuje ich zakres działania. Może jednak zostać już na tym etapie złożony wniosek o odrzucenie projektu w całości.

Komisje pracując nad przepisami projektu mogą poprawiać i zmieniać ich treść. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą ze swego grona powołać podkomisję, a ponadto mogą korzystać z opinii zaproszonych specjalistów z danej dziedziny tj. ekspertów komisji. Obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach komisji i podkomisji ma upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. W wyniku tych prac komisja ustala wspólne stanowisko w sprawie danego projektu i przedstawia je w formie sprawozdania, a w nim wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami lub odrzucenie projektu. W sprawozdaniu zamieszcza się również, po pisemnym zgłoszeniu, wnioski i propozycje poprawek odrzuconych przez komisje, które stają się później przedmiotem obrad jako wnioski mniejszości. Ze swego grona komisja wybiera posła sprawozdawcę, którego zadaniem podczas drugiego czytania jest przedstawienie efektów prac komisji nad projektem, a w szczególności sprawozdania”[176].

Drugie czytanie projektu obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, debatę nad projektem oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Radzie Ministrów, wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów oraz przewodniczącemu klubu lub wiceprzewodniczącemu, który otrzymał upoważnienie od przewodniczącego, przysługuje prawo do wnoszenia poprawek w trakcie drugiego czytania. Art. 119 ust.2 Konstytucji RP stanowi, że „Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu”[177]. Podkreślić

[176] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 12.11.2014).
[177] Konstytucja RP, art.119 ust.2.

należy, że „Jeżeli podczas II czytania zostały zgłoszone kolejne poprawki i wnioski, projekt zostaje ponownie skierowany do komisji, która je rozpatruje, ocenia i przedstawia Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym wnosi o ich przyjęcie lub odrzucenie. Natomiast, jeśli projekt nie został podczas drugiego czytania skierowany powtórnie do komisji, może odbyć się niezwłocznie III czytanie”[178]. To trzecie czytanie „obejmuje przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, a następnie głosowanie. Jeżeli po drugim czytaniu projekt został ponownie skierowany do komisji, wówczas trzecie czytanie obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji i głosowanie”[179].

Bardzo ważny jest sposób głosowania w przypadku uchwalania ustaw. Pamiętać należy, że „Sejm uchwala ustawę większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jednak przepisy prawa w szczególnych przypadkach przewidują inne proporcje głosów konieczne do uchwalenia ustawy”[180].

Uregulowanie kolejnego kroku w procedurze legislacyjnej odnajdujemy w art. 121 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, bowiem stanowi on, że: „Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Uchwałę Senatu, odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”[181]. W sposób wyczerpujący również na witrynie edukacyjnej Sejmu RP zapoznać można się z dalszą częścią procesu nad ustawą w Senacie. „Jeśli Senat podejmie w terminie uchwałę zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm lub odrzucającą ustawę w całości, jest ona kierowana przez Marszałka Sejmu pod obrady komisji, która wcześniej zajmowała się pracami nad tą ustawą. Komisja, przy udziale senatora sprawozdawcy, dyskutuje nad stanowiskiem Senatu i przedstawia kolejne sprawozdanie, w którym wnioskuje o przyjęcie senackich poprawek w całości lub części, bądź też ich odrzucenie. Sejm może odrzucić poprawki Senatu, jak i wniosek o odrzucenie ustawy, bezwzględną większością głosów (liczba głosów „za” jest większa niż suma „przeciw” i wstrzymujących się), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby

[178] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 12.11.2014).
[179] http://www.monitoring-legislacyjny.pl/pl/Proces-legislacyjny/75, (dostęp: 12.11.2014).
[180] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 12.11.2014).
[181] M. Smereczyński, *Władza ustawodawcza…*, op. cit., s. 33.

posłów. Jeżeli nie będzie takiej większości, ostateczny tekst ustawy będzie zawierał treść uwzględniającą poprawki Senatu. Natomiast w przypadku głosowania uchwały Senatu o odrzucenie ustawy, brak większości będzie oznaczał, że ustawa upadła i nie stanie się obowiązującym prawem"[182].

Po rozpatrzeniu stanowiska Senatu, ustawa przekazywana jest do podpisu Prezydentowi RP. „Może on ją podpisać bez zastrzeżeń, przed podpisaniem skierować do Trybunału Konstytucyjnego albo zawetować. Jeśli Trybunał uzna wniosek prezydenta za bezzasadny albo gdy Sejm odrzuci weto, prezydent ma obowiązek ustawę podpisać"[183]. Szczegółowo etap procesu legislacyjnego z udziałem prezydenta zobrazować można następująco: „Prezydent RP w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia podpisuje ustawę (7 dni w przypadku ustaw pilnych i ustawy budżetowej) i zarządza jej publikację w Dzienniku Ustaw. Aby bowiem ustawa stała się obowiązującym prawem (weszła w życie), musi być w nim ogłoszona, a następnie musi upłynąć określony termin, tzw. *vacatio legis*, czyli okres potrzebny do zapoznania się z nią przez obywateli i przygotowania do jej realizowania. Prezydent może jednak odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. weto ustawodawcze), co powoduje, że zajmie się nią ponownie Sejm (ale już nie Senat). Nie ma on jednak na tym etapie możliwości wnoszenia nowych poprawek. Jeżeli większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Sejm odrzuci weto Prezydenta, to nie ma on innej możliwości, jak tylko podpisać ponownie uchwaloną ustawę i zarządzić jej ogłoszenie. Jeżeli takiej większości nie będzie, proces ustawodawczy kończy się i ustawa nie nabierze mocy prawnej. Prezydent, jeśli ma wątpliwości prawne co do ustawy uchwalonej przez parlament, może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Jeśli jednak skorzysta z tego uprawnienia, nie może już zastosować weta ustawodawczego. Po rozpatrzeniu sprawy Trybunał orzeka, czy ustawa jest zgodna z Konstytucją. Jeśli Trybunał uzna ustawę za zgodną z konstytucją, Prezydent ma bezwzględny obowiązek jej podpisania. Jeśli zaś orzeknie o niezgodności całej ustawy, głowa państwa musi odmówić jej podpisania. Może się również zdarzyć, że Trybunał orzeknie, iż tylko niektóre przepisy są niezgodne z Konstytucją. Jeśli te przepisy nie są nierozerwalnie związane z ustawą, wtedy Prezydent, po uzyskaniu opinii Marszałka Sejmu, może ją podpisać z pominięciem tych przepisów albo zwrócić Sejmowi ustawę w celu usunięcia niezgodności. W takim przypadku ustawą zajmuje się ponownie Sejm, a następnie Senat, a ich głównym zadaniem jest taka zmiana przepisów,

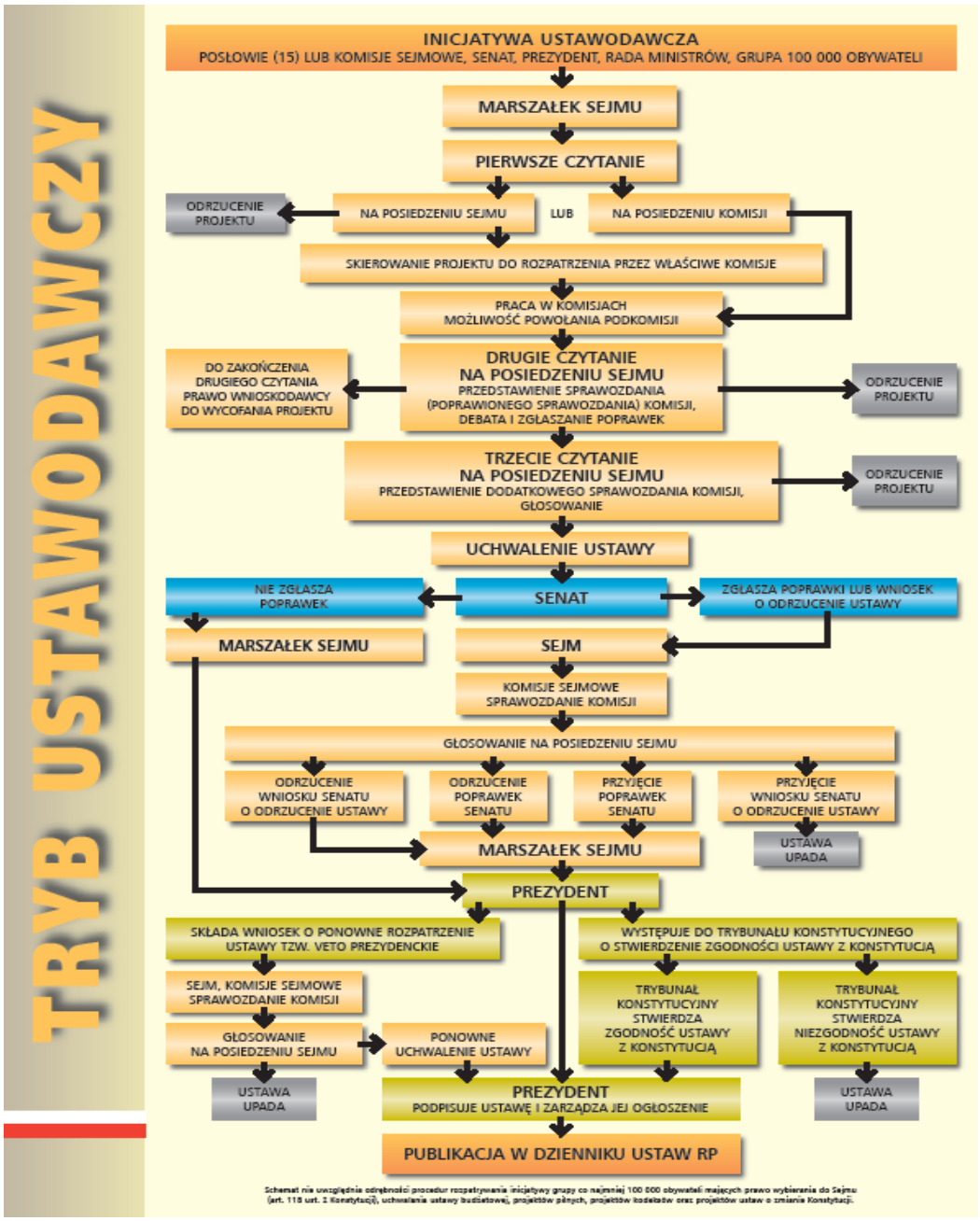
[182] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 12.11.2014).
[183] P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy*, Warszawa 2009, s. 9.

aby były one zgodne z Konstytucją. Po ich przepracowaniu poprawiona ustawa jest ponownie przekazywana Prezydentowi do podpisu”[184].

Etap wieńczący postępowanie legislacyjne daje czas na zapoznanie się z aktem prawnym osobom, których dotyczyć będzie lub które będą musiały go znać i stosować / znają i stosują. Jest to również czas dla osób zainteresowanych konkretnymi przepisami do zapoznania się z regulacją oczekującą na wejście w życie. Etapem tym jest „(…) promulgacja, czyli ogłoszenie ustawy. Jest to konstytucyjny warunek wejścia w życie ustaw, rozporządzeń, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz aktów prawa miejscowego. Akty te ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej. Ostatni przepis danego aktu mówi nam o tym, kiedy dany przepis wchodzi w życie. Okres od ogłoszenia aktu prawnego (ukazania się w Dzienniku Ustaw) do dnia wejścia w życie tego aktu to *vacatio legis*. Okres ten pozwala na przygotowanie się adresatów danego aktu prawnego do nowego prawa. Niekiedy dany akt prawny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”[185].

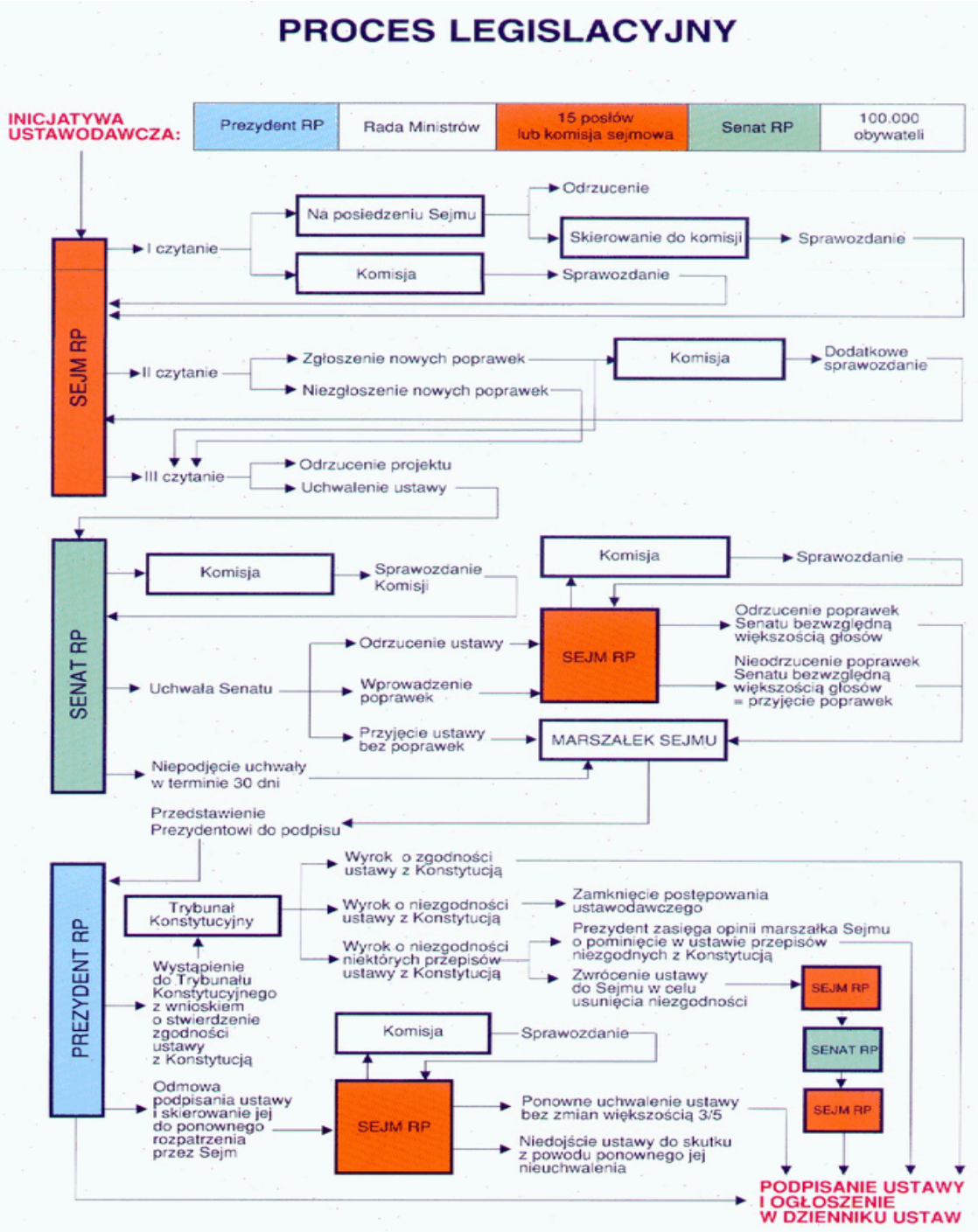
Bardzo ciekawie powyżej opisany proces prawotwórczy obrazuje grafika dostępna na edukacyjnej stronie internetowej Sejmu RP, a dokładniej pod adresem: http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/graficznie.html, którą zamieszczam poniżej:

[184] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 12.11.2014).
[185] M. Smereczyński, *Władza ustawodawcza…*, op. cit., s. 35.



Rys.2. *Tryb ustawodawczy*

Patrząc na powyżej wskazaną grafikę zauważyć można, że Sejm RP prowadzi również edukację w zakresie prawotwórstwa. Oczywiście Sejm, czy też ściślej precyzując - Kancelaria Sejmu, nie jest jedynym organem, który zajmuje się kwestią edukacji. Również na stronie internetowej Senatu znaleźć można grafikę obrazującą proces tworzenia prawa. Grafika, którą poniżej zamieszczam, dostępna jest pod adresem internetowym: https://www.senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/.



Rys. 3 *Tryb ustawodawczy*

2.2.3.3. Proces legislacyjny na poziomie lokalnym

Proces legislacyjny na poziomie lokalnym charakteryzować powinno się w zależności od szczebla jednostki samorządu terytorialnego, która bierze udział w tym procesie.

W gminie procedura legislacyjna została unormowana w ustawie z dnia 08 marca

1990 r. o samorządzie gminnym[186]. Gminie, na podstawie upoważnień ustawowych, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze[187]. Na podstawie przywołanej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[188].

Ponadto, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli lub dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego gmina ma możliwość wydawania przepisów porządkowych. Oczywiście, wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wspomniane przepisy porządkowe mogą również przewidywać sankcje za ich naruszanie w postaci kary grzywny, którą wymierza się w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach[189].

Każdy akt prawa miejscowego musi być wydany w określonej formie. W artykule 41 przywołanej ustawy ustawodawca wskazał formę dla aktów prawa miejscowego na poziomie gminy, a także określił kwestie dotyczące przepisów porządkowych wydawanych przez wójta. Artykuł ze względu na jasne sprecyzowanie tych kwestii warto zacytować w całości. Brzmi on następująco: „Art. 41. 1. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. 2. w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. 3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. 4. w razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. 5. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.”

Kwestia tworzenia aktów prawa miejscowego w powiecie została uregulowana w ustawie z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[190]. Akty prawa miejscowego stanowi tam rada powiatu. Oczywiście do ich wydania niezbędne jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Upoważnienie wskazuje również ramy, w których powiat ma swobodę

[186] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1875.
[187] Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 poz. 1875, t.j. z dnia 2017.10.09), art. 40, ust.1.
[188] Ibidem, art. 40, ust. 2.
[189] Ibidem, art. 40, ust. 3 i 4.
[190] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1868.

prawotwórczą. Akty prawa miejscowego stanowione przez radę powiatu dotyczą przede wszystkim spraw, które wymagają uregulowania w statucie, kwestii porządkowych, czy też spraw związanych ze szczególnym trybem zarządzania mieniem powiatu oraz zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[191].

Podobnie jak w przypadku gminy, na poziomie powiatu „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy”[192]. Analogicznie, jak w przypadku gminy, powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Akty prawa miejscowego powiatu stanowione przez radę powiatu mają formę uchwały, chyba, że w ustawie upoważniającej radę powiatu przewidziano inne rozwiązanie. Oczywiście w sytuacji, gdy mamy do czynienia z sytuacją nagłą, gdy nie można czekać na uchwałę rady powiatu, przepisy porządkowe mogą być wydawane przez zarząd powiatu. Przepisy porządkowe wydane przez zarząd powiatu podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Bezsprzecznym jest, że tracą one moc w przypadku nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy ich zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej przepisów porządkowych w tej sytuacji określa rada powiatu[193].

Należy mieć na uwadze fakt, że na staroście ciąży obowiązek poinformowania organów wykonawczych gmin położonych na terenie powiatu o ustanowieniu przepisów porządkowych. Artykuł 42 ustęp 4 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[194] precyzuje termin, do którego starosta jest zobowiązany poinformować organy wykonawcze gmin położonych na terenie powiatu. Nakazuje wykonać to następnego dnia po ich ustanowieniu.

W artykule 43 ustęp 2 przywołanej powyżej ustawy określono, kto podpisuje i kieruje do publikacji akty prawa miejscowego stanowione przez powiat. Należy to do kompetencji przewodniczącego rady powiatu, który podpisuje te akty niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje do publikacji.

[191] Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2017 poz. 1868, t.j. z dnia 2017.10.09), art. 40.
[192] Ibidem, art. 40, ust. 1.
[193] Ibidem, art. 42.
[194] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1868.

W województwie problematykę aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 05 czerwca 1998 o samorządzie województwa[195]. Zgodnie z regulacją zawartą w artykule 9 tejże ustawy, na obszarze województwa akty prawa miejscowego stanowi samorząd województwa, na podstawie upoważnień ustawowych. Pozostałe kwestie ustawodawca umieścił w artykułach 89-91 przywołanej ustawy.

Warto pochylić się szczególnie nad regulacjami zawartymi w artykule 89 wymienionej ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, co następuje: „1. Na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. 2. Przewodniczący sejmiku województwa podpisuje akty prawa miejscowego, przyjęte przez sejmik województwa, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. 3. Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega także uchwała budżetu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa. 4. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523)". W artykule tym zawarte są ogólne regulacje, na podstawie których sejmikowi województwa przyznano uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustawodawca wskazał również, że to przewodniczący sejmiku województwa dokonuje podpisania aktu prawa miejscowego, a także przekazuje go do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rozwiązanie cenne dla każdego z mieszkańców przewiduje artykuł 90 przywołanej ustawy. Dotyczy on skargi na akty prawa miejscowego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Dzięki temu rozwiązaniu „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego"[196]. Przepisy artykułu 90 stosuje się także, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem, ewentualnie - gdy podejmowane przez ten organ czynności naruszają prawa osób trzecich. w takiej sytuacji sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

Odrębną, wspólną dla gminy, powiatu i województwa kwestią jest publikacja aktów prawa miejscowego. Zostało to uregulowane w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu

[195] Dziennik Ustaw 2017 poz. 2096.
[196] Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2017. poz. 2096), art. 90, ust.1.

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[197], a w ustawach samorządowych znajdziemy odwołanie do przepisów tejże ustawy. Konkretne odesłania znajdują się w art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[198], art. 44 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[199] oraz w artykule 89 ustęp 4 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[200].

2.2.3.4. Możliwości zainicjowania procesu legislacyjnego

Możliwości zainicjowania procesu legislacyjnego uzależnić należy od podmiotu posiadającego kompetencje prawotwórcze oraz od rodzaju aktu normatywnego, który ma zostać wydany w toku procedury legislacyjnej. Określone podmioty mogą zgłaszać projekty, na przykład ustaw. Samo wniesienie projektu (poprawne) inicjuje procedurę prawotwórczą. Odmienna sytuacja jest z rozporządzeniami. Możliwości zainicjowania ścieżki legislacyjnej są ściśle związane z delegacją ustawową konkretnego podmiotu. Precyzując, należy mieć na względzie kwestię ustawowej delegacji podmiotu do jego wydania. W tej sytuacji, podmiot, dla którego ustawa przewiduje upoważnienie do wydania rozporządzenia przygotowuje jego projekt i inicjuje całą procedurę. Z kolei na poziomie jednostek samorządu terytorialnego odpowiednie organy mają możliwość zainicjowania tego procesu.

Wskazane powyżej możliwości zainicjowania procesu prawotwórczego są formalne. Nie można na tym etapie pominąć również kwestii nieformalnych, które mają bardzo często ogromne znaczenie i są zalążkiem inicjacji procedury prawotwórczej. Wśród nieformalnych możliwości warto wskazać na działania lobbingowe w procesie tworzenia prawa. Gdy osoby wpływają na decydentów w procesie tworzenia prawa, dochodzić może do sytuacji, gdzie decydenci zdecydują się pod wpływem nacisku osób prywatnych czy grup interesu na stworzenie projektu ustawy, co z kolei może przełożyć się na zainicjowanie tego procesu. Szerzej o możliwościach, które mają osoby w procesie prawotwórczym traktuje rozdział III niniejszego opracowania.

2.2.3.5. Przebieg procesu legislacyjnego w odniesieniu do projektów pilnych

Dokonana na wcześniejszym etapie charakterystyka procesu prawotwórczego była ogólna. Proces legislacyjny wygląda inaczej w przypadku projektu pilnego, na przykład ustawy budżetowej. W przypadku ustawy budżetowej jest on bardzo sformalizowany. Premier

[197] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1523.
[198] Ibidem, poz. 1875.
[199] Ibidem, poz. 1868.
[200] Ibidem, poz. 2096.

lub Minister Finansów na posiedzeniu plenarnym Sejmu przedstawiają projekt nowej ustawy budżetowej. Należy mieć na uwadze fakt, że przy ustawie budżetowej mamy do czynienia z „ograniczeniem roli Senatu, który nie ma prawa odrzucenia uchwały Sejmu. Może natomiast zgłosić poprawki po trzecim czytaniu, z tym zastrzeżeniem, że zwiększenie wydatków ma nie powodować zwiększenia deficytu budżetowego w stopniu większym niż przewiduje to projekt ustawy. Na podjęcie decyzji w sprawie dokumentu, wyższa izba parlamentu ma 20 dni. Jej poprawki mogą być odrzucone przez Sejm bezwzględną większością głosów. Przepisy wykluczają zaistnienie weta prezydenta w przypadku ustawy budżetowej, może on jednak skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego, który musi wydać stosowne orzeczenie w ciągu dwóch miesięcy. Na podpisanie dokumentu przez prezydenta i ogłoszenie jej publikacji przewidziano 7 dni. Wszystkie opisane zmiany mają na celu zapewnienie przyjęcia ustawy w przewidzianym terminie. Inicjatywa ustawodawcza w przypadku procedury budżetowej (oraz ustaw o udzieleniu gwarancji finansowej przez państwo) zastrzeżona jest wyłącznie dla Rady Ministrów”[201].

Od opisanego powyżej ogólnego procesu legislacyjnego należy odróżnić przebieg innych procesów legislacyjnych, ponieważ w ramach klasycznej procedury nie uwzględnia się odmienności zastrzeżonych dla projektów pilnych, ustawy budżetowej, kodeksów, czy też projektu obywatelskiego. Ma to zagwarantować możliwość skodyfikowania i uporządkowania przepisów, czy też przyjęcia ustawy (np. budżetowej) w odpowiednim terminie.

Obok opisanej procedury dotyczącej projektu ustawy budżetowej należy pamiętać jednocześnie o pilnych projektach ustaw „które może wnieść do Sejmu tylko rząd (jednak pewne sprawy nie mogą być regulowane w tym trybie, np. ustawy dotyczące wyborów). Ma on zapewnić pierwszeństwo przed innymi projektami i szybkie uchwalenie ustawy (tzw. szybka ścieżka legislacyjna), co zapewnia rządowi możliwość realizowania najważniejszych zadań dla państwa. Różnica polega tu m.in. na tym, że Senat ma na rozpatrzenie ustawy tylko 14 dni, a Prezydent 7 dni”[202].

2.2.4. Finalny „produkt” procesu prawotwórczego

Finalnym produktem procesu prawotwórczego jest akt normatywny (akt prawny). Wyróżnić można kilka rodzajów finalnych produktów procesu prawotwórczego, ponieważ końcowym etapem tegoż procesu może być ustawa, rozporządzenie, umowa

[201] N. Sobiech, *Jak powstaje nowa ustawa? Poznaj przebieg procesu legislacyjnego*, [online:] http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/556420,proces-legislacyjny-tryb-ustawodawczy-uchwalanie-ustawy.html, (dostęp: 20.08.2017).

[202] http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html (dostęp: 12.11.2014).

międzynarodowa, konwencja czy nawet akt prawa miejscowego. Pokusić się można o stwierdzenie, że enumeratywne wyliczenie „produktów" procesu prawotwórczego jest zbliżone do wyliczenia znajdującego się w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.

Pomimo przebycia drogi od pomysłu do ogłoszenia i momentu, w którym akt normatywny zaczyna obowiązywać, przy udziale społeczeństwa (czasami bez bezpośredniego udziału, ale społeczeństwo może dotrzeć do projektów i innych informacji na temat procedur legislacyjnych), wiele osób neguje stan prawny i nie utożsamia się z nim.

2.2.4.1. Ogłoszenie aktu normatywnego

Zgodnie z artykułem 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego jest jego ogłoszenie. Promulgacja to inaczej ogłoszenie (przekazanie adresatom norm) ustawy czy również innych powszechnie obowiązujących aktów, czyli rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Katalog zawarty jest w przywołanym artykule 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[203]. Ponadto określa ona również zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Ogłoszenie ustawy polega na zamieszczeniu jej w tak zwanym publikatorze, którym jest Dziennik Ustaw.

Pamiętać należy, że „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, zwanego dalej "Dziennikiem UE", określają przepisy Unii Europejskiej"[204].

Podkreślenia wymaga również sytuacja adresata ustawy. Dla ustawodawcy nie liczy się fakt zapoznania przez adresata normy z przyjętym rozwiązaniem. Domniemywa się bowiem, że w wyniku prawidłowego ogłoszenia aktu normatywnego adresat zapoznał się z treścią norm. Takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r. (sygn. Akt K4/99), który stwierdził, że „Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji,

[203] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1523.
[204] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017 poz. 1523, z dnia 2017.08.10), art. 1, ust.3.

zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z dalszych przepisów konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw. Inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej nie jest wystarczający. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego"[205].

Czas od ogłoszenia ustawy do jej wejścia w życie nazywamy *vacatio legis.* Jest to czas dany adresatom norm na zapoznanie się z ich treścią i, jeżeli zachodzi taka konieczność, na dostosowanie się do nowych regulacji. Czas ten określony został w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[206] i wynosi: „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 2. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. 3. Przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia"[207].

Czas, w którym adresat powinien zapoznać się z nowymi regulacjami musi być dla niego wystarczający. Podkreślił to również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. Akt: K13/97, w którym przeczytać można co następuje: „Inną sprawą jest ocena, czy dwunastodniowe *vacatio legis* poprzedzające wejście w życie przepisów

[205] Dziennik Ustaw 1999 nr 106 poz. 1215.
[206] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1523.
[207] Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017 poz. 1523, z dnia 2017.08.10), art. 4.

modyfikujących obowiązki podatnika można uznać za odpowiednie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne, gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej, której swoboda jest gwarantowana przez przepisy konstytucyjne, bo podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat. Z drugiej strony badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni" do ich treści i charakteru (zob. *Orzeczenie z 18 października 1994 r.,* OTK w 1994 r., cz. II, s. 49-50)"[208].

Zgodnie z artykułem 8 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[209] dziennikami urzędowymi są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. W artykule 9 tejże ustawy znajdziemy katalog aktów normatywnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku ustaw, zgodnie z którym ogłasza się w nim: Konstytucję, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz teksty jednolite tychże aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra. Ogłoszeniu podlegają również akty prawne dotyczące stanu wojny i zawarcia pokoju, referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, skrócenia kadencji Sejmu, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej, ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, a także, gdy odrębne ustawy przewidują taką konieczność również inne akty normatywne.

[208] Dziennik Ustaw 1997 nr 157 poz. 1039.
[209] Dz.U.2017.1523 z dnia 2017.08.10.

Wskazania wymaga również regulacja zawarta w artykule 12 przywołanej ustawy, zgodnie z którą: „1. (...) w dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłasza się:
1) akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych; 2) uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy; 3) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach aktów normatywnych, o których mowa w pkt 1 i 2; 4) ogłoszenia sądowe, jeżeli tak stanowią inne ustawy. 2. w dziennikach urzędowych, o których mowa w ust. 1, mogą być publikowane informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia organów wymienionych w ust. 1 pkt 1.
3. w dziennikach urzędowych nie zamieszcza się aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim, jak również, z zastrzeżeniem ust. 1 pkt 1, aktów prawnych organów innych niż ten, który wydaje dziennik urzędowy."

Wskazać należy także na akty prawne i orzeczenia, które są ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Zgodnie z artykułem 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[210] ogłoszeniu w tych publikatorach podlegają: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych, statuty związków metropolitalnych, akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa, obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy, rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, statut urzędu wojewódzkiego, oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

[210] Dziennik Ustaw 2017 poz. 1523.

Szczególnemu ogłoszeniu podlegają przepisy porządkowe, które ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.

2.2.4.2. Wymogi ogólne aktu normatywnego

Regulacje dotyczące wymogów aktu normatywnego odnajdziemy w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[211], wydanego na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[212]. W dalszej części opracowania rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nazywane będzie rozporządzeniem ZTP. Przywołane rozporządzenie definiuje katalog ogólnych zasad i wymogów odnoszących się do aktów normatywnych.

Wśród ogólnych wymogów aktów normatywnych wyróżnić można kwestie proceduralne. Wyłącznie akt normatywny pochodzący od podmiotu posiadającego kompetencje do jego wydania będzie aktem właściwym. Podmioty mające upoważnienie wskazują nam przepisy Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza wskazuje również formy aktów normatywnych: konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie oraz akty prawa miejscowego. W systemie prawnym w Polsce występują także akty prawa europejskiego.

Ogólnie akt normatywny składa się z tytułu, przepisów merytorycznych, nowelizujących, przejściowych, dostosowujących oraz końcowych. Jednocześnie „W aktach normatywnych można wyróżnić także części, które nie posiadają charakteru merytorycznego: tytuł, numeracja przepisów, oznaczenia struktury wewnętrznej aktu normatywnego (tytuły, rozdziały), załączniki graficzne”[213].

Wśród kwestii ogólnych należy zaznaczyć także regulacje zawarte w dziale VIII rozporządzenia ZTP[214], który dotyczy typowych środków techniki prawodawczej. z uwagi na ramy objętościowe scharakteryzowano jedynie część tychże środków. Jedna z ważniejszych regulacji ogólnych została zawarta w paragrafie 144 przedmiotowego rozporządzenia, który stanowi: „1. Jeżeli norma ma być adresowana do każdej osoby fizycznej, adresata tej normy wskazuje się wyrazem „kto”. 2. Jeżeli zakres adresatów normy ma być węższy niż wskazany w ust. 1, wyznacza się go przez użycie odpowiedniego określenia rodzajowego. 3.

[211] Dziennik Ustaw 2016 poz. 283.
[212] Dziennik Ustaw 2012 poz. 392.
[213] http://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/a/271975,Akt-normatywny.html, (dostęp: 11.11.2018).
[214] Dziennik Ustaw 2016 poz. 283.

w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 2, określenia adresata normy nie poprzedza się wyrazem „każdy". 4. Jeżeli norma ma być adresowana do podmiotów innych niż osoby fizyczne, adresata tej normy można wskazać nazwą rodzajową albo własną." Oczywiście, pamiętać należy również o stosowaniu norm prawnych. Jeżeli „norma ma znajdować zastosowanie we wszystkich okolicznościach, w przepisie prawnym nie określa się okoliczności jej zastosowania. 2. Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie"[215].

Bardzo cenne są wskazówki w zakresie formułowania definicji w aktach normatywnych. Żeby nie wprowadzać wątpliwości interpretacyjnych należy pamiętać o zasadzie wskazanej w § 146 rozporządzenia ZTP, zgodnie z którą: „1. w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. 2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym." Przy definiowaniu pojęć należy również pamiętać o tym, że raz przybrana definicja nie może zmienić się w obrębie tego samego aktu normatywnego, a także zgodnie z zasadą hierarchiczności w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych.

W paragrafie 157 rozporządzenia ZTP wprowadzono zasadę, która porządkuje przepisy i ustala barierę związaną z ciągłymi odesłaniami. Wskazuje, że nie można odsyłać do przepisów, które już zawierają odesłania. Natomiast w paragrafie 158 rozporządzenia ZTP wskazano, że w sytuacji, w której „w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie: 1) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany; 2) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono zarówno pierwotny tekst tego aktu, jak i akty zmieniające ten akt - jeżeli akt ten był nowelizowany, a nie ogłoszono jego tekstu jednolitego; 3) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst

[215] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016 poz. 283), §145.

jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity; 4) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, oraz dziennika urzędowego, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono tekst jednolity tego aktu, a był on nowelizowany.”.

Natomiast jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego więcej niż raz, należy pamiętać o zasadzie związanej z kolejnym odesłaniem, gdzie przytacza się jedynie aktualny tytuł tego aktu w całości. W sytuacji, kiedy odesłanie jest bezpośrednio do przepisu, którego brzmienie zostało zmienione, a przepis go zmieniający został uchylony w okresie jego *vacatio legis*, przytacza się również oznaczenie pozycji oraz w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono przepis zmieniający i przepis, który go uchylił.

Ważną zasadę ustawodawca wskazał w zasadach techniki prawodawczej, zgodnie z którą w sytuacji gdy „Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu normatywnego, do którego się odsyła, albo poszczególnych jego przepisów, do których następuje odesłanie, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, przy przytaczaniu pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dzienników urzędowych, w których ogłoszono dany akt i jego kolejne zmiany, podaje się również pozycję oraz, w razie potrzeby, rocznik dziennika urzędowego, w którym ogłoszono to orzeczenie. Nie przytacza się roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których ogłoszono orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznające, że akt normatywny, do którego następuje odesłanie, jest zgodny albo nie jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, oraz orzeczenia o umorzeniu postępowania albo o pozostawieniu wniosku właściwego organu bez rozpoznania”[216].

Oczywiście zasady ogólne nie dotyczą każdego rodzaju aktu normatywnego. w odniesieniu do konkretnego aktu normatywnego odnaleźć możemy przepisy precyzujące jego budowę i elementy składowe. Wymogi aktu konkretnego są scharakteryzowane poniżej.

2.2.4.2. Wymogi aktu normatywnego konkretnego

Wymogi aktu normatywnego w postaci ustawy są bardzo złożone. Regulują je bardzo dokładnie przepisy rozporządzenia ZTP. Konkretyzując wskazać należy na § 14 ZTP. Określa on budowę ustawy i wskazuje na elementy składowe. Zgodnie z tym rozwiązaniem ustawa powinna zawierać tytuł, przepisy merytoryczne, przepisy o wejściu ustawy w życie oraz

[216] Ibidem, §158.

przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę. Zgodnie z punktem 3 paragrafu 14 „ustawa może zawierać przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach (przepisy zmieniające), przepisy epizodyczne oraz przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy." Ustawodawca wskazuje w § 15 rozporządzenia ZTP, że „Poszczególne elementy ustawy zamieszcza się w następującej kolejności: 1) tytuł; 2) przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe; 3) przepisy zmieniające; 3a) przepisy epizodyczne; 4) przepisy przejściowe i dostosowujące; 5) przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe)."

W dalszej części rozporządzenia ZTP znajdziemy regulacje dotyczące tytułu ustawy (§16-19b), kwestie układu i postanowień merytorycznych ustawy (§20-29). Pozostałe kwestie regulowane rozporządzeniem ZTP są następujące: przepisy epizodyczne: §29a - §29c; układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących: §30-§37; układ i postanowienia przepisów końcowych: §38-§53; oznaczanie przepisów ustawy i ich systematyzacja: §54-§62; zmiana (nowelizacja) ustawy: §82-§97; tekst jednolity: §98 -§110; sprostowanie błędu: §111-§114. Rozporządzenie musi zostać wydane przez „organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu"[217]. Oczywiście ważne jest również to, że „zgodnie z konstytucją rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niedopuszczalne jest takie sformułowanie, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowa regulacja do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia"[218].

Rozporządzenie ZTP w dziale V wskazują na zasady, którymi należy kierować się przygotowując projekt rozporządzenia. Przytoczenia wymaga regulacja stanowiąca o tym, że

[217] Konstytucja RP, art. 92 ust. 1.
[218] http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2956wymogiformalneupowaznienia-do-wydawania-rozporzadzen/, (dostęp: 11.06.2019)

podmiot posiadający ustawowe upoważnienie może wydać tylko rozporządzenie, które reguluje sprawy wskazane w przepisie, który go do tego upoważnia[219]. Bardzo ważna jest także regulacja stanowiąca o tym, że „1. Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. 2. Jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie”[220]. Rozporządzenie wydawane jest w konkretnej sprawie, a rozpoczyna się wskazaniem przepisu upoważaniającego do jego wydania. Kwestie budowy rozporządzenia reguluje paragraf 124 rozporządzenia ZTP, który wskazuje: „1. Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§). 2. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.”

Kwestie konkretne związane z projektami aktów prawa miejscowego reguluje dział VII rozporządzenia ZTP, zatytułowany „Projekty aktów prawa miejscowego”. Zgodnie z paragrafem 143 do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem §141, w dziale V, z wyjątkiem §132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

2.3. Proces prawotwórczy w prawie kanonicznym

Proces prawotwórczy w prawie kanonicznym jest także złożony. w niniejszym rozdziale będzie dokonana charakterystyka tego procesu wraz ze wskazaniem na zasady jego tworzenia. Po wykazaniu powyższego podjęto się wskazania organów posiadających kompetencje w procesie prawotwórczym w prawie kanonicznym wraz z rolą tych organów zarówno w tworzeniu prawa powszechnego, jak i partykularnego. Na końcu skupiono się na ostatnim etapie tego procesu, którym jest promulgacja aktu w prawie kanonicznym.

2.3.1. Charakterystyka procesu prawotwórczego w prawie kanonicznym

Proces prawotwórczy w prawie kanonicznym jest regulowany przez wiele zasad, które zostaną tu omówione. Oczywiście jest to proces sformalizowany, a wydanie aktu prawnego poprzedzone jest zawsze podjęciem decyzji przez kompetentny organ, który w tym zakresie

[219] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016 poz. 283 z dnia 2016.03.07), §115.
[220] Ibidem, §119.

posiada odpowiednią delegację.

Konkretny ustawodawca, hierarchiczność aktów prawa kanonicznego oraz odpowiednia procedura włącznie z kwestią promulgowania konkretnego aktu prawa kanonicznego stanowią trzon procesu, który tylko przy spełnieniu określonych reguł będzie skuteczny i prawidłowy. Brak uwzględnienia chociażby jednego z powyższych skutkować będzie brakiem zachowania przepisanej formy, a tym samym powodować może nieważność aktu prawa kanonicznego.

2.3.2. Zasady i modele tworzenia prawa kanonicznego

Zasady tworzenia prawa kanonicznego obowiązują wszystkie podmioty kompetencje w prawotwórstwie kanonicznym. Zasady tworzenia prawa to przede wszystkim reguły, które muszą zostać spełnione czy zachowane, aby można było mówić o skuteczności, czy ważności przygotowanego aktu.

Naczelną zasadą tworzenia prawa kanonicznego (i nie tylko, bo w prawie polskim ta zasada jest również nadrzędną) jest zasada, która stanowi o tym, że konkretny akt prawny, czy to powszechny czy partykularny musi pochodzić od organu, podmiotu wyposażonego w tego rodzaju kompetencje. Jeżeli chodzi o prawo kanoniczne, to podkreślić należy, że „Władza ustawodawcza powinna być wykonywana w sposób przepisany prawem. Ustawodawca kościelny, niższy od władzy najwyższej, nie może swojej władzy ustawodawczej delegować innym, chyba że prawo wyraźnie stanowi inaczej. Niższy ustawodawca nie może ważnie wydać ustawy, która by się sprzeciwiała ustawie pochodzącej od ustawodawcy wyższego (kan. 135 § 2). Jest więc rzeczą oczywistą, że np. biskup diecezjalny nie może swojej władzy ustawodawczej przekazać innym (zob. kan. 391 §2, 466), chyba że ustawa powszechna wyraźnie czyni jakiś wyjątek (zob. kan. 30, 31); nie może też wydawać ustaw przeciwnych prawu powszechnemu, prawnym postanowieniom Konferencji Biskupów czy uchwałom synodu plenarnego”[221].

Z analizy powyższego wynika, że poza naczelną zasadą, czyli tworzeniem prawa przez podmiot posiadający kompetencje w tym zakresie, można wyodrębnić następną z zasad, która stanowi o tym, że wykonywanie władzy ustawodawczej odnosi się wyłącznie do tego, co zostało przyznane. Mając kompetencje do wydawania ustaw partykularnych, nie można wydawać aktów powszechnych. Tworzenie prawa kanonicznego zatem wymaga określonych, przypisanych do konkretnej osoby kompetencji, a ta z kolei nie może poza nie wykraczać.

[221] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II,* Tom I, Olsztyn 1986, s. 155.

W podobnym tonie wypowiada się również autor w Komentarzu do Kodeksu Prawa Kanonicznego pod redakcją Piotra Majera, gdzie wyraźnie zaznacza, że „określone są trzy wymagania, które muszą być zachowane przy sprawowaniu tej władzy: a) praworządność *in lege ferenda*, a więc zachowanie procedury wymaganej przy sprawowaniu prawa; b) podporządkowanie się najwyższej władzy; c) hierarchia norm pochodzących od ustawodawców o różnej randze hierarchicznej”[222].

Oprócz zasad, należy wskazać na konkretny model procesu prawotwórczego w prawie kanonicznym. Główny model nazywamy modelem wykonawczym, który „jest najbardziej rozpowszechnionym w praktyce stanowienia prawa w Kościele. Polega on na wydaniu decyzji prawodawczych przez kompetentny, jednoosobowy organ prawodawczy. Jest on jednoosobowo odpowiedzialny za ustanowione akty normatywne. Stanowiąc ustawę prawodawca *agit in persona Christi*. Organem tym dla Kościoła powszechnego jest Biskup Kościoła Rzymskiego. Papież z racji swego urzędu posiada najwyższą, pełną, bezpośrednią i powszechną władzę zwyczajną w Kościele, którą może wykonywać zawsze w sposób nieskrępowany (kan. 331)”[223]. Z powyższego wynika, że część podmiotów w Kościele może być wyposażona w kompetencje do jednoosobowego stanowienia prawa.

Oczywiście poza jednoosobowym modelem tworzenia prawa wyróżnić należy też model, który jest oparty na koncyliacji, która jest swojego rodzaju porozumieniem wszystkich stron biorących udział w jakimś procesie. Pojęcie to odnosi się też szeroko do prawa międzynarodowego[224].

Powyższe dwa modele czasami w procesie prawotwórczym zazębiają się. Wynika to z faktu, że na przykład prawo soborowe tworzone jest przez uczestników synodu, ale akty prawne powstałe w jego trakcie, nie są dziełem każdego z nich z osobna, lecz dziełem pochodzącym bezpośrednio od synodu. Mowa w tym miejscu o tak zwanym modelu synodalnym. Zgodnie z tym modelem, głównie w „przypadku przygotowania tekstu normatywnego w modelu synodalnym jest on oparty o współpracę członków organu uchwałodawczego. Projekt stanowi ich wspólne dzieło. Przy nadaniu projektowi statusu aktu normatywnego, tzn. tekstu, który zawiera normy mogące po wejściu w życie wiązać użytkowników prawa, podstawą jest model wykonawczy. Decyzję o zamianie projektu na akt normatywny podejmuje jednoosobowo podmiot, jakiemu prawo przyznaje taką kompetencję.

[222] P. Majer, (red.) *Kodeks prawa kanonicznego. Komentarz*, Kraków 2011, s. 178.

[223] Kanon 331 KPK; zob. także: P. Kroczek, *Modele stanowienia prawa w Kościele i ich konsekwencje dla wykładni prawa,* [w:] *Servabo legem tuam in toto cordemeo. Księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPII z okazji 70. rocznicy urodzin*, A. Zakręta, A. Sosnowski (red.), Kraków 2013, s. 310.

[224] Por. definicja zawarta w: Encyklopedia Powszechna PWN, R. Łąkowski (red.), Warszawa 1982, s. 359.

Prawo kanoniczne w modelu synodalnym reguluje kilka sposobów jego realizacji. Można tu wymienić synod biskupów (kan. 342-348) i synod diecezjalny (kan. 460-468)”[225].

Prawo kanoniczne jest niezwykle ciekawe z punktu widzenia władzy ustawodawczej. Nie można tu wskazać tego, co charakterystyczne dla prawa polskiego, wyodrębnionej władzy ustawodawczej. W Kościele powszechnym akty normatywne stanowi papież ewentualnie sobór powszechny. Decyzje prawotwórcze pochodzą najczęściej od Papieża. Posiada on bowiem w Kościele władzę zwyczajną i może zgodnie z kanonem 331 wykonywać swą władzę w sposób nieskrępowany i niczym nieograniczony. Ponadto powszechne akty normatywne Kościoła mogą być tworzone na zasadzie koncyliacji, czyli przez organ prawodawczy składający się z wielu osób. Podkreślić należy, że „Każdy z podmiotów mających w tym organie członkostwo posiada zasadniczo takie same prawa, gdy mowa o zgłaszaniu propozycji rozwiązań legislacyjnych i taki sam głos w przypadku głosowania nad projektem aktu normatywnego. Zróżnicowanie w prawach pomiędzy członkami takiego kolegium może dotyczyć udziału w określonych czynnościach proceduralnych związanych ze stanowieniem prawa. W zależności od wewnętrznych unormowań obowiązujących w danym organie lub zewnętrznych regulacji narzuconych temu organowi przez ustawodawcę wyższego stopnia organ uczestniczący w modelu koncyliacyjnym podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym określoną większością głosów. Przykładem zastosowania tego modelu w prawie kanonicznym jest stanowienie prawa przez sobory, synody partykularne czy Konferencje Episkopatu”[226].

2.3.3. Organy kompetentne do stanowienia prawa

Wśród organów kompetentnych w zakresie stanowienia prawa kanonicznego wyróżnić należy podmioty mające kompetencje w zakresie prawa powszechnego oraz partykularnego. Powszechne prawo kanoniczne pochodzić może od następujących autorów: 1, Biskup Rzymu; 2. Sobór w łączności z Biskupem Rzymu; 3. Synod Biskupów, gdy uchwały zostaną zatwierdzone przez Papieża. Partykularne prawo kanoniczne pochodzi od: 1. Biskupa diecezjalnego; 2. Synodów partykularnych; 3. Konferencji Episkopatu; 4. Wiernych, gdy mamy do czynienia ze zwyczajem[227]. Zakres kompetencji poszczególnych autorów norm prawa kanonicznego opisuję poniżej.

[225] P. Kroczek, *Modele stanowienia prawa*..., op. cit., s. 312.
[226] Ibidem, s.311.
[227] Por. T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…,* op. cit., s. 107-108.

2.3.4. Stanowienie prawa powszechnego i partykularnego

Prawo powszechne i prawo partykularne są prawem Kościoła. W zależności od podmiotów stanowiących obowiązuje powszechnie lub partykularnie. W niniejszym podrozdziale wykazano rolę podmiotów posiadających kompetencje w tym zakresie. Skupiono się przede wszystkim na roli papieża, biskupa diecezjalnego oraz roli synodu. Ustawy kościelne są wydawane bądź dla całego Kościoła, bądź dla Kościoła partykularnego. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z ustawami powszechnymi, w drugim zaś - z ustawami partykularnymi.

Stanowienie prawa powszechne wymaga wskazania autorów powszechnych aktów normatywnych. Dla ustaw kościelnych byli to na początku apostołowie, a obecnie papież. W bardzo prosty sposób pisał o tym prof. Tadeusz Pawluk w cytowanej już publikacji[228]. Na podstawie swej władzy papież może wydawać nowe ustawy, zmieniać istniejące lub znosić dawne. Jedynie prawo naturalne i pozytywne prawo Boże zakreśla granice władzy papieskiej.

Powszechne prawo Kościoła wydawać może również Kolegium Biskupów. Kolegium Biskupów czynić może to tylko razem z Papieżem. Zgodnie z kanonem 336 KPK „Kolegium Biskupów, którego głową jest Papież a członkami biskupi na mocy sakramentalnej konsekracji oraz hierarchicznej wspólnoty z głową Kolegium i członkami, i w którym trwa nieprzerwanie ciało apostolskie, razem ze swoją głową, a nigdy bez niej, stanowi również podmiot najwyższej i pełnej władzy nad całym Kościołem."

Oczywiście, istotny jest również sposób sprawowania tejże władzy. Jest to możliwe na dwa sposoby. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 roku w kanonie 337 postanawia: „§ 1. Władzę w całym Kościele Kolegium Biskupów wykonuje w sposób uroczysty na soborze powszechnym. § 2. Tę samą władzę wykonuje przez zjednoczoną działalność biskupów rozproszonych po świecie, która jako taka została przez Biskupa Rzymskiego zapowiedziana lub dobrowolnie przyjęta, tak żeby stała się prawdziwym aktem kolegialnym." W powyższym widać analogię do powszechnego prawa polskiego. Funkcjonuje ono bowiem również na określonym terytorium, a jego skuteczność rozciąga się na osoby, które się na nim znajdują. Władza ustawodawcza jest również sprawowana przez określone podmioty, które posiadają w tym celu dyspozycję wynikającą wprost z przepisów prawa.

W stanowieniu prawa partykularnego udział biorą: biskup diecezjalny, synod diecezjalny, prowincjonalny i plenarny. Odnieść należy się na tym etapie do zakresu władzy

[228] Ibidem, loc. cit.

wskazanych podmiotów.

Wiadomo, że „Władza rządzenia dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądową (kan. 135 § 1). Zatem na pełnię władzy rządzenia składa się władza ustawodawcza *(potestas legislativa),* władza wykonawcza *(potestas exsecutiva)* oraz władza sądowa *(potestas iudicialis).* Koncepcja trójpodziału władzy pochodzi od Monteskiusza (1689-1755), francuskiego prawnika, myśliciela społecznego i pisarza politycznego, autora dzieła pt. *O duchu praw*. Koncepcja ta w prawie kanonicznym ma inną wymowę niż u Monteskiusza: nie oznacza ona oddzielenia od siebie poszczególnych władz i przyznania im autonomii. Prawo kanoniczne, dzieląc władzę rządzenia - zresztą zgodnie z tradycją Kościoła - na ustawodawczą, wykonawczą i sądową, nie stanowi o niezależności każdej z nich. W Kościele bowiem władza rządzenia z istoty swojej jest jednolita i pełna. Pełnię władzy w całym Kościele ma Biskup Rzymski (zob. kan. 331), pełnia władzy w Kościołach partykularnych przysługuje biskupom diecezjalnym (zob. kan. 391). Podział władzy rządzenia przeprowadzony w prawie kanonicznym jest przydatny przy jej wykonywaniu”[229].

Biskup diecezjalny sprawuje władzę rządzenia nad częścią wspólnoty (diecezją) i w odniesieniu do niej dysponuje wspomnianym prawem rządzenia. Nie jest to rozciągnięte prawo nad inne Kościoły ani Kościół powszechny (postanowienia ustawodawcze biskupa diecezjalnego skuteczne są wobec tej części Kościoła - pochodzące z prac na synodzie zawarte nie tylko w statutach, uchwałach, ale także w aneksach do statutów)[230].

Wskazać należy w tym miejscu na dyspozycję wynikającą z kanonu 391, który stanowi, że: „§ 1. Obowiązkiem biskupa diecezjalnego jest rządzić powierzonym mu Kościołem partykularnym; z władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, zgodnie z przepisami prawa. § 2.Władzę ustawodawczą wykonuje sam biskup; władzę wykonawczą wykonuje bądź osobiście, bądź przez wikariuszy generalnych lub biskupich, zgodnie z przepisami prawa; władzę sądowniczą osobiście albo przez wikariusza sądowego i sędziów, według przepisów prawa”[231].

Warto także wskazać, że wspomniana władza „biskupa nie jest niezależna, powinna być zawsze sprawowana we wspólnocie hierarchicznej z głową i członkami Kolegium. Określając naturę władzy biskupa, ustawodawca stwierdza, iż jest ona „zwyczajna”, czyli sprawowana przez biskupa na mocy powierzonego mu urzędu pasterskiego i przysługuje mu

[229] Ibidem*,* s. 154.
[230] J. Przybysławska, *Władza biskupa diecezjalnego w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 roku*, [w:] „Kościół i prawo”, 6 (19) 2017, nr 2, s. 85.
[231] Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984 (dalej: KPK), Kanon 391.

habitualnie na sposób stały względem powierzonej jego trosce wspólnoty wiernych”[232].

Rządy biskupa diecezjalnego (również te o charakterze prawotwórczym) rozciągają się również na synody diecezjalne. Synod diecezjalny jest zgodnie z kanonem 460 „zebraniem wybranych kapłanów oraz innych wiernych Kościoła partykularnego, którzy dla dobra całej wspólnoty diecezjalnej świadczą pomoc biskupowi diecezjalnemu, zgodnie z postanowieniami zamieszczonych poniżej kanonów”[233]. Co więcej prawodawca w kan. 460. podał definicję synodu diecezjalnego, która określa ogólnie uczestników i zadania synodu. Jej treść pochodzi z KPK/17 (kan. 356) i dyrektorium *Ecclesiae imago*. „Synod diecezjalny, zwoływany i kierowany przez biskupa, na który wzywa się duchownych, zakonników i świeckich, zgodnie z przepisami prawa, jest zgromadzeniem (zebraniem), na którym biskup – korzystając z pomocy biegłych w zakresie wiedzy teologicznej, pasterskiej i prawniczej, jak również wysłuchując zdania różnych zespołów (grup) wspólnoty diecezjalnej – wypełnia w sposób uroczysty urząd i posługę pasterzowania powierzoną sobie owczarnią, dostosowując do lokalnych warunków przepisy i normy Kościoła powszechnego, wytyczając drogę i sposoby pracy apostolskiej w diecezji, rozwiązując trudności związane z apostolstwem i zarządzaniem, pobudzając dzieła i poczynania o charakterze ogólnym, korygując błędy w zakresie doktryny i obyczajów, jeśli takie ujawniają się w diecezji”[234].

Podkreślenia wymaga rola synodów plenarnych i prowincjonalnych. Uregulowania dotyczące tychże zostały przez ustawodawcę kościelnego wskazane w kanonach 439 - 446. Synod prowincjonalny zwoływany jest zgodnie z regułami wymienionymi w kanonie 440. Jest zwoływany dla Kościołów partykularnych tej samej prowincji kościelnej „ilekroć - zdaniem większości biskupów diecezjalnych prowincji - wyda się to pożyteczne”[235]. Podkreślić należy, że norma ustalona w § 1 kanonu 439, ma również zastosowanie do synodu prowincjalnego, odbywanego w prowincji kościelnej, której granice pokrywają się z granicami kraju[236]. Zgodnie z regulacjami zawartymi w kanonie 442 metropolita ma władzę zwołania synodu prowincjonalnego. Czyni to za zgodą większej części biskupów sufraganów. Metropolita jest odpowiedzialny między innymi za: „1° zwołanie synodu prowincjalnego; 2° wybranie miejsca dla odbycia synodu prowincjalnego, w granicach terytorium prowincji; 3° ustalenie porządku działania oraz tematów, jakie mają być rozpatrywane, oznaczenie czasu rozpoczęcia i trwania synodu prowincjalnego, jego przeniesienia, przedłużenia i zakończenia.

[232] J. Przybysławska, *Władza biskupa…,* op. cit., s. 85.
[233] KPK, Kanon 460.
[234] http://www.parafia-lysagora.cba.pl/index.php/synod/327-synod-diecezjalny-cel-i-przygotowanie-wedlug-instrukcji-de-synodis-dioecesanis-agendis, (dostęp: 01.01.2020).
[235] KPK, Kanon 440.
[236] KPK, Kanon 439.

§ 2.Synodowi prowincjalnemu przewodniczy metropolita, a gdy on ma prawną przeszkodę, biskup sufragan, wybrany przez pozostałych biskupów sufraganów”[237].

Synod plenarny jest zebraniem wszystkich partykularnych kościołów tej samej Konferencji Episkopatu. Zwołanie synodu następuje wówczas, gdy Konferencja Episkopatu uzna to za niezbędne czy pożyteczne i uzyska w tym celu aprobatę Stolicy Apostolskiej[238]. Zwołanie synodu plenarnego wraz ze wskazaniem miejsca, gdzie ma się odbyć, a także wykonanie szeregu innych czynności związanych ze zwołaniem synodu takich jak przede wszystkim wybranie spośród biskupów diecezjalnych przewodniczącego synodu, który wymaga zatwierdzenia Stolicy Apostolskiej wraz z ustaleniem planu działań i problematyki rozważań należy do Konferencji Episkopatu[239].

Nie sposób, rozważając o synodach partykularnych, nie przywołać regulacji zawartych w kanonie 443 KPK. Warto poznać je w całości: „§1. Na synod partykularny należy wezwać i mają na nim głos decydujący: 1° biskupi diecezjalni; 2° biskupi koadiutorzy i pomocniczy; 3° inni biskupi tytularni, którzy na danym terytorium wykonują szczególne zadanie, zlecone im przez Stolicę Apostolską lub Konferencję Episkopatu. § 2. Na synody partykularne mogą być wezwani inni biskupi tytularni, także emeryci, mieszkający na danym terytorium. Mają oni prawo głosu decydującego. § 3. Na synod partykularny należy wezwać, ale tylko z głosem doradczym: 1° wikariuszy generalnych i wikariuszy biskupich wszystkich Kościołów partykularnych terytorium; 2° wyższych przełożonych instytutów zakonnych oraz stowarzyszeń życia apostolskiego, w liczbie - tak w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet - do ustalenia przez Konferencję Episkopatu lub biskupów prowincji, wybranych przez wszystkich wyższych przełożonych instytutów i stowarzyszeń, mających swoją siedzibę na terytorium; 3° rektorów uniwersytetów kościelnych i katolickich oraz dziekanów wydziałów teologii i prawa kanonicznego, mających siedzibę na danym terytorium; 4° niektórych rektorów wyższych seminariów duchownych, w liczbie wskazanej w n. 2, wybranych przez rektorów seminariów, położonych na tym terytorium. §4. Na synody partykularne mogą być także wezwani, ale z głosem jedynie doradczym, prezbiterzy oraz inni wierni, ale w liczbie nie przekraczającej połowy tych, o których w §§ 1-3. § 5. Na synod prowincjalny należy ponadto wezwać kapituły katedralne oraz Radę kapłańską i Radę duszpasterską każdego Kościoła partykularnego tak, by każda z nich wybrała spośród swoich członków w sposób kolegialny i wysłała dwóch przedstawicieli. Mają oni jedynie głos doradczy. § 6. Na synody

[237] KPK, Kanon 442.
[238] KPK, Kanon 439.
[239] KPK, Kanon 441.

partykularne wolno zaprosić jako gości również innych, jeśli wyda się to wskazane: zdaniem Konferencji Episkopatu w odniesieniu do synodu plenarnego lub metropolity wraz z biskupami sufraganami w odniesieniu do synodu prowincjalnego".

Synod partykularny zgodnie z założeniem posiada władzę rządzenia. Przejawia się to w formie decyzji prawotwórczych. Zachowując zawsze prawo powszechne Kościoła - podejmuje decyzje w tym, co wydaje się odpowiednie dla wzrostu wiary, ukierunkowania wspólnej działalności pasterskiej, poprawy obyczajów, zachowania, wprowadzenia lub strzeżenia jednakowej dyscypliny kościelnej[240]. Istotne jest również to, co dzieje się po zakończeniu synodu partykularnego. Należy przypomnieć, że synodem partykularnym jest również omówiony wcześniej synod diecezjalny.

Po zakończeniu synodu partykularnego, przewodniczący winien zatroszczyć się o przesłanie wszystkich akt synodu do Stolicy Apostolskiej. Uchwały wydane przez synod nie mogą być promulgowane, dopóki nie zostaną przejrzane przez Stolicę Apostolską. Do synodu należy określenie sposobu promulgacji uchwał oraz czas, od którego zaczną obowiązywać promulgowane uchwały[241].

Prawo zwyczajowe zostało uregulowane w kanonach 23-28 oraz w kanonie 5. Oczywiście, kanon 5 dotyczy, można powiedzieć, stanu zastanego przez regulację Kodeksu Prawa Kanoniczego z 1983 r., bowiem odnosi się do zwyczajów, które w momencie wejścia w życie Kodeksu trwały i były praktykowane. Wspomniane kanony 23-28 dotyczą zwyczajów, które będą się tworzyć, czy będą przez wspólnotę wprowadzane i specyfiki tychże zwyczajów i reguł, którymi kierować się należy przy wprowadzaniu zwyczajów.

Należy również pamiętać o tym, że „Zwyczaj faktyczny może przekształcić się w zwyczaj prawny (*consuetudo iuris*), jeśli uzyska zgodę prawodawcy. Zwyczaj prawny jest źródłem obowiązującej normy postępowania, podobnie jak ustawa. a więc na porządek prawny w Kościele składają się nie tylko ustawy stanowione przez ustawodawcę, czyli przedmiotowe prawo pisane, lecz także zwyczaje prawne, czyli przedmiotowe prawo niepisane, wprowadzone przez wiernych za zgodą prawodawcy"[242]. Jak widać, często zachowanie utrwalone w jakiejś społeczności, funkcjonujące od dość długiego czasu może przerodzić się w akt normatywny, ale też funkcjonować w sposób wolny, nieskrępowany i niepisany, ale szanowany i praktykowany przez społeczność. Bardzo ciekawym rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę Kodeksu Prawa Kanonicznego jest przyjęcie, że

[240] KPK, Kanon 445.
[241] KPK, Kanon 446.
[242] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…*, op. cit., s. 122.

„Zwyczaj jest najlepszą interpretacją ustaw”[243].

Najtrafniejszy podział zwyczajów został zaprezentowany przez prof. Tadeusza Pawluka. Wygląda on następująco: „1° Ze względu na swój zasięg i przyczynę sprawczą zwyczaj może być: - powszechny (*consuetudo unwersalis*) czyli obejmujący cały Kościół, wiążący wszystkich wiernych; - partykularny (*consuetudo particularis*), istniejący w Kościele partykularnym lub jego części zdolnej do przyjęcia ustawy; 2° Ze względu na stosunek do ustawy zwyczaj dzielimy na: - zgodny z prawem (*iuxta legem*) czyli pokrywający się z przepisem ustawy, będący afirmacją ustawy i jej praktycznym zastosowaniem; - obok prawa (*praeter legem*), czyli nie sprzeciwiający się ustawom i nie będący ich tłumaczeniem; taki zwyczaj reguluje dziedziny nie objęte ustawą, a tym samym wypełnia lukę prawną; - przeciwny prawu (*contra legem*), czyli sprzeczny z treścią ustawy, znoszący ją w całości lub w części. 3° Ze względu na czas trwania wyodrębniamy zwyczaje: - trzydziestoletnie (*consuetudines ordinariae*), tj. trwające już od trzydziestu lat; - stuletnie (*consuetudines centenariae*), istniejące sto lat; - niepamiętne (*consuetudine simmemorabiles*), czyli takie, których początków najstarsi ludzie dziś żyjący nie pamiętają”[244].

Tylko zwyczaj, który nie sprzeciwia się prawu Bożemu, może uzyskać moc prawa. Ponadto musi być rozumny (mieć sens i możność bycia przedmiotem ustawy) i zrozumiały dla wspólnoty. Co więcej, wspólnota wiernych, jeżeli jest zdolna do przyjęcia zwyczaju, winna zachowywać zwyczaj z zamiarem wprowadzenia prawa. Wówczas taki zwyczaj uzyskać może moc ustawy. Warto podkreślić, że „Zamiar wprowadzenia prawa jest równoznaczny z zamiarem zobowiązania się moralnego do określonego i stałego postępowania. Taki zamiar nie musi być wyraźny; może on wynikać z tego, że zwyczaj jest długotrwały, dotyczy poważnej materii, jest trudny do wykonywania. Nie będzie zamiaru wprowadzenia prawa, jeśli określone czynności wykonuje się tylko z pobożności lub w związku z wychowaniem kulturalnym, albo też na zasadzie dobrowolności”[245]. Zwyczaj nie może być też dla Kościoła niszczący. Musi budować dobro wspólne i utwierdzać wspólnotę w wierze.

Zwyczaj, aby stał się prawem „jeśli nie uzyskał specjalnego zatwierdzenia właściwego prawodawcy, musi trwać przez czas przepisany ustawą, a mianowicie: - zwyczaj przeciwny obowiązującemu prawu kanonicznemu oraz zwyczaj obok prawa kanonicznego uzyskuje moc prawną, jeśli jest zachowywany zgodnie z prawem w sposób ciągły przez trzydzieści lat; -

[243] KPK, Kanon 27.
[244] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne…*, op. cit., s. 122.
[245] Ibidem, s. 123.

zwyczaj przeciwny ustawie kanonicznej, która zawiera klauzulę zabraniającą przyszłych zwyczajów, może mieć pierwszeństwo przed tą ustawą, jeśli jest stuletni lub niepamiętny (kan. 26). Ponadto, jeśli zwyczaj zgodny z prawem trwa trzydzieści lat, stanowi on autentyczną interpretację ustawy”[246].

Oczywiście, należy mieć na względzie również wygaśnięcie zwyczaju. Możliwe jest bowiem powstanie nowego zwyczaju w miejsce dotychczas funkcjonującego czy też powstanie ustawy, która może znosić zwyczaj[247].

2.3.5. Promulgacja aktu normatywnego

Promulgacja aktu normatywnego jest etapem warunkującym jego wejście w życie. Jest to proces polegający na wydaniu aktu, który jest prawidłowo skonstruowany. Najważniejszym etapem jest podanie go do publicznej wiadomości w ścisłe określony sposób. Umożliwia to adresatom norm zapoznanie się z ich treścią.

Zgodnie z kanonem 8 oraz regułą wskazaną przez ks. Mirosława Sitarza, „Aby powstały akt normatywny mógł stać się częścią obowiązującego prawa, powinien spełniać następujące wymogi: 1) być wydany przez kompetentny organ władzy, który w toku jego ustanowienia postępował zgodnie z przewidzianymi w prawie procedurami; 2) być prawidłowo skonstruowany; 3) zostać podany do wiadomości publicznej w określony prawnie sposób”[248].

Promulgacja jest istotną i niezbędną czynnością wymaganą do wejścia w życie aktu normatywnego. Do kanonów dotyczących promulgacji zaliczyć należy kanon 16- dotyczący zasad promulgacji interpretacji autentycznej w formie ustawy; kanon 31- dotyczący ogólnego dekretu wykonawczego (odsyłający do kanonu 8); kanon 94- promulgacja statutów; kanon

---

[246] Ibidem, loc. cit.

[247] Szerzej na ten temat pisze Tadeusz Pawluk (*Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, Tom I, str.123.), który stwierdza, że: „Zwyczaj prawny, podobnie jak ustawa, może ustać z przyczyn wewnętrznych, a mianowicie na skutek utraty cech, jakimi z istoty swej powinien się odznaczać, oraz ustania celu, ze względu na który zwyczaj został wprowadzony. Zwyczaj prawny może też ustać z przyczyn zewnętrznych: przez zwyczaj przeciwny lub ustawę przeciwną. Nowy zwyczaj, zarówno przeciwny prawu, jak i obok niego, jeśli spełnia wymagane warunki, znosi wszystkie dotychczasowe zwyczaje przeciwne, także stuletnie i niepamiętne. Nie mogą bowiem istnieć obok siebie dwa przeciwne zwyczaje dotyczące tej samej materii. Ustawa sprzeczna z dotychczasowym zwyczajem, tak przeciwnym prawu, jak i istniejącym obok niego, z zasady odwołuje zwyczaje trzydziestoletnie; nie odwołuje zwyczajów stuletnich i niepamiętnych, jeśli inaczej nie postanawia. Ustawa powszechna, jeśli nie stanowi inaczej, nie odwołuje zwyczajów partykularnych (kan. 28). Ustawa partykularna znosi zwyczaje partykularne i - jak chcą niektórzy - powszechne na terytorium, na którym obowiązuje. Zwyczaj zgodny z prawem dzieli los ustawy, którą tłumaczy. a więc ustaje z chwilą wygaśnięcia tej ustawy”.

[248] M. Sitarz, *Wymogi stanowienia prawa w Kościele partykularnym. Zarys problematyki*, [w:] „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, 26 (2013), s. 85–93.

445- związany z dekretami Konferencji Episkopatu; kanon 446- dotyczący uchwał synodu partykularnego; kanon 466- promulgacja deklaracji i dekretów synodu diecezjalnego.

2.4. Porównanie procesów prawotwórczych w prawie polskim i prawie kanonicznym

Procesy prawotwórcze w prawie polskim i kanonicznym nie są jednakowe. Dokonując porównania można bez problemu dostrzec zarówno podobieństwa jak i różnice. Wyróżnione podobieństwa i różnice są istotne dla dalszej części opracowania, gdyż na podobieństwach czy różnicach wykazane zostaną możliwości ich adaptacji z jednego do drugiego systemu (procesu prawotwórczego).

2.4.1. Podobieństwa

W procesach prawotwórczych w prawie polskim i kanonicznym można wyodrębnić cechy tożsame i podobne Tak jak w Kościele, pośród wiernych, konieczne jest poczucie stabilizacji zarówno jeżeli chodzi o normy prawne, poszanowanie dla ustanowionych reguł, a co się z tym ściśle wiąże - instytucji kościelnych, tak podobnie w prawie polskim chodzi o to, aby proces jego tworzenia był ściśle określony, dający pewność co do jakości jego produktu finalnego i zapewniający realizację postulatu dobra wspólnego, ponieważ tylko zachowanie określonych reguł i procedur daje trwałość porządku i systemu prawnego.

Kościół rozpatrywany jako instytucja, ma dwutysiącletnią tradycję prawotwórczą, na początku ustną, o czym nie można zapominać, i wypracowane przez wieki określone reguły. Prawo kanoniczne jest bardzo stabilne i widać w nim oczywiście odwołanie do tradycji. Podobną cechę możemy zauważyć w prawie polskim, gdzie odwołanie do tradycji i kultury jest bardzo widoczne. Przede wszystkim jest to mocno wyartykułowane w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Podobieństwa w procesach w prawie polskim i kanonicznym dostrzec można w ich sformalizowaniu. Obydwa procesy odbywają się z udziałem szeroko pojętej władzy, osób zainteresowanych i są procesem ściśle określonym. Jedynie postępowanie według ściśle określonych reguł daje finalny „produkt” w postaci funkcjonującego i obowiązującego aktu normatywnego. Widoczna jest analogia tworzenia prawa kanonicznego powszechnego do powszechnego prawa polskiego. Funkcjonowanie przepisów powszechnych rozciąga się na określone terytorium, a adresatem normy są osoby, które się na nim znajdują. Podobnie wygląda również sposób sprawowania władzy ustawodawczej: władzę sprawują określone podmioty posiadające delegację ustawową.

Obydwa procesy są sformalizowane. Każdy podmiot posiada kompetencje, w które wyposażył go ustawodawca. Procesy prawotwórcze są dokładnie ustalone i jasny jest udział osób tam występujących. Oprócz formalizacji procesu wspomnieć należy o tym, że wpływ na ten proces może być sformalizowany i być wywierany przez osoby, które wskazał ustawodawca, lub za pośrednictwem instytucji miękkich, niesformalizowanych.

2.4.2. Różnice

Prawo kanoniczne bardziej uczy i wychowuje. Ukazuje najistotniejsze wartości w danej wspólnocie i stara się je chronić. Norma prawa kanonicznego ma za zadanie kształtowanie porządku prawnego i moralności, zachowanie określonych wartości w celu ich ochrony i poszanowania dla dobra wspólnoty. Stwierdzić można, że wola prawodawcy kanonicznego sięga głębiej niż prawodawcy świeckiego, gdyż samo zewnętrzne zachowanie przepisu może być tylko symulacją bez wartości.

Rozpatrując różnice należy również zwrócić uwagę na pozycję oraz rolę w procesie prawotwórczym prawodawcy świeckiego, jak i kościelnego. Rozróżnienie powyższego możliwe jest ze względu na kilka różnych zakresów, które weźmie się pod uwagę. Przede wszystkim w prawie polskim ustawodawca ustanawia różnego rodzaju normy prawne, które zbudowane są - jak powszechnie wiadomo - z hipotezy, dyspozycji oraz sankcji za ich ewentualne niezastosowanie. Mogą być to sankcje nie tylko finansowe, ale również karne, włączając w to na przykład karę pozbawienia wolności.

Kolejne różnice widoczne są przede wszystkim w zakresie obowiązywania norm prawnych. Prawo kościelne obowiązuje ochrzczonych w Kościele katolickim, a prawo polskie wszystkich obywateli oraz osoby, które będą na określonym terytorium (na przykład cudzoziemiec w Polsce za niestosowanie się do zakazu ograniczenia prędkości zostanie ukarany mandatem).

Zauważyć należy jedną z zasadniczych różnic dotyczącą braku zwolnienia od obowiązującego prawa świeckiego żadnej osoby (z nielicznymi wyjątkami, na przykład gdy chodzi o immunitet), przy jednoczesnej obecności w prawie kanonicznym tak zwanej dyspensy, gdzie część osób na danym obszarze, partykule Kościoła może zostać zwolniona od obowiązku przestrzegania pewnej normy na jakiś czas.

Prawo świeckie, na etapie jego tworzenia pochodzi od suwerena władzy, który stosuje reguły i tworzy normy (porządek prawny), dla zapewnienia równego traktowania, bezpieczeństwa i ładu społecznego. Prawodawca w prawie kanonicznym ustalając poszczególne normy ma za zadanie kierować osobami i pomagać im w kształtowaniu

właściwych postaw życiowych, nie tylko dla dobra wspólnego, ale też dla dobra jednostki. Prawo kanoniczne to wykształcone przez wieki reguły i wzorce, które są najistotniejsze w tej społeczności. Istotnym źródłem prawa kanonicznego jest dziesięć przykazań Bożych. To na nich opiera się dalsze prawodawstwo Kościoła. Różni się ono od źródeł prawa polskiego, które wywodzi się ze zwyczaju i dopiero jego spisanie pozwoliło na utrwalenie istniejących zasad.

Rozdział III. SPOSOBY I METODY TWORZENIA PRAWA (POLSKIEGO I KANONICZNEGO) PRZY UDZIALE SPOŁECZEŃSTWA

W niniejszym rozdziale poddano analizie sposoby, z których może skorzystać osoba, aby wziąć udział w procesie prawotwórczym, zarówno w prawie polskim jak i kanonicznym. Celem jest wykazanie możliwości udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego i kanonicznego oraz wskazanie sposobów udziału osoby w tym procesie. W pierwszym podrozdziale skupiono się na możliwościach udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego, a w drugim omówiono możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego. W podrozdziale drugim uwzględniono formy jednoosobowe i zbiorowe formy udziału w tworzeniu prawa, a także wskazano instytucje dające możliwość udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego, takie jak synod diecezjalny, Synod Biskupów, synod metropolitalny i plenarny oraz rady parafialne, diecezjalne i papieskie.

W kolejnych punktach podrozdziału pierwszego skupiono się na instytucjach umożliwiających partycypację społeczną w tym zakresie, gdzie uwzględniono takie instytucje jak: referendum, inicjatywa ustawodawcza, wysłuchanie publiczne, konsultacje społeczne oraz narzędzia lobbingowe. Wskazano również sposoby udziału w tworzeniu prawa polskiego z podziałem na sformalizowane i niesformalizowane.

3.1. Możliwości udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego

Możliwości udziału w procesie prawotwórczym wykażę analizując narzędzia dające możność udziału w tworzeniu prawa polskiego. Bez narzędzi, które umożliwiają to działanie, nie byłoby szans dla społeczeństwa do udziału w tych procesach (przy wykluczeniu działań podejmowanych za pośrednictwem na przykład środków masowego przekazu, ponieważ te działania, choć często nieformalne, dają rezultaty i mogą uwrażliwić decydenta, który w tej konkretnej sprawie posiada umocowanie do działania).

W niniejszym podrozdziale skupiono się na instytucjach dających możliwość partycypacji w procesie tworzenia prawa polskiego, a także sposobach w jaki można wziąć udział przy wykorzystaniu wskazanych instytucji. Możliwości udziału społeczeństwa w tym procesie dają harmonogramy prac legislacyjnych zamieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych Ministerstw. Umożliwia to również strona internetowa rządu: www.konsultacje.gov.pl, gdzie online można wypowiedzieć się co do konkretnego projektu. Wskazano na możność udziału społeczeństwa w procesie tworzenia prawa zarówno pod kątem instytucjonalnym, jak i indywidualnym (niesformalizowanym).

3.1.1. Instytucje dające możliwość partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa polskiego

Instytucje dające społeczeństwu (osobie) sposobność udziału w procesie prawotwórczym muszą być ogólne, aby mogły znaleźć zastosowanie niemalże na każdym z etapów prac legislacyjnych. Ogólny kształt instytucji dającej jednostce możliwość udziału i wywierania wpływu na akt normatywny, pozwala na jej zastosowanie na każdym etapie procesu legislacyjnego.

Wśród instytucji dających możliwość partycypacji w procesie tworzenia prawa polskiego wyróżnić można wymienić szereg instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Spośród instytucji prawnych wymienić należy: referendum (zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne), inicjatywę ustawodawczą (szeroko pojętą), inicjatywę uchwałodawczą, wysłuchanie publiczne, wybory (na wszelkich szczeblach), działalność organizacji pozarządowych. Spośród instytucji wspomagających wymienić można: konsultacje społeczne (publiczne), narzędzia lobbingowe, debaty publiczne, panele dyskusyjne. Wśród działań o charakterze lobbingowym mogą być działania formalne, oficjalne, z wpisem do rejestru, jak też nieformalne mające zainteresować decydentów danym problemem czy rozwiązaniem na przykład za pośrednictwem prasy, mediów, rozmów, spotkań czy różnego rodzaju przekazów. Wykorzystane mogą być także narzędzia w postaci zbiorów projektów aktów normatywnych, czy kierunków legislacyjnych, zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej każdego z ministerstw lub bezpośrednio na ich stronach internetowych. Ciekawy projekt prowadziło Ministerstwo Gospodarki. Na jego stronie internetowej zapoznać się można się z projektem „Zmieniaj z nami prawo”[249].

3.1.1.1. Referendum

Pierwszą instytucją, która powinna być znana doskonale wszystkim obywatelom, jest referendum. Instytucja unormowana jest ogólnie w Konstytucji RP, czyli w akcie najwyższej rangi prawnej w Polsce[250]. Swoje doprecyzowanie znalazła w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym[251], która reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego[252], a jej odpowiednik o zasięgu lokalnym unormowany został w ustawie

[249] http://bip.mg.gov.pl/node/13519, (dostęp: 01.06.2015).
[250] Konstytucja RP, art. 125, art. 90 ust. 3 oraz art. 235 ust. 6.
[251] Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2003 nr 57 poz. 507 z późn. zm.).
[252] Ibidem, art. 1.

z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[253] która określa zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego[254].

Uregulowanie konstytucyjne zawierające ideę tej instytucji jest bardzo czytelne i nie rodzi zbyt wielu problemów interpretacyjnych. Konstytucja RP w art. 125 stanowi: „1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. 2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. 3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący. 4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6, stwierdza Sąd Najwyższy. 5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”[255].

Przez referendum w Polsce decydować się powinno o kwestiach najważniejszych. Natomiast istnieją na świecie kraje, które w referendach rozstrzygają niemalże wszystko. Doskonale kontrastują tutaj na przykład Polska i Szwajcaria. W Polsce od 1946 r. odbyło się jedynie kilka referendów ogólnokrajowych. Za czasów PRL dokładnie 2, to jest referendum, które miało miejsce dnia 30 czerwca 1946 r., czyli referendum ludowe (*3 x tak*) oraz dnia 29 listopada 1987 r. w sprawie reform politycznych i gospodarczych. W tak zwanej „wolnej Polsce” referenda ogólnokrajowe odbyły się pięć razy. Dotyczyły one kwestii najważniejszych, to znaczy:

1. Powszechnego uwłaszczenia - 18 lutego 1996 r.;
2. Niektórych kierunków wykorzystania majątku państwowego - 18 lutego 1996 r.; (frekwencja 32,44%).
3. Przyjęcia konstytucji RP - 25 maja 1997 r. (frekwencja 42,86 %);
4. Akcesji Polski do Unii Europejskiej- 7-8 czerwca 2003 r. (frekwencja wyniosła 58,85%, więc było ono ważne i wiążące);
5. Wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego - 6 września

[253] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 z późn. zm.).
[254] Ibidem, art. 1.
[255] Konstytucja RP, art. 125.

2015 r.[256] (frekwencja wyniosła jedynie 7,80 %)[257].

Zauważyć należy, że obecna Konstytucja RP i ustawa o referendum ogólnokrajowym wyróżniają „trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego. Pierwsze przeprowadza się w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Drugie - w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji narodowej lub organowi międzynarodowemu, kompetencje organów władzy państwowej w niektórych kwestiach. Trzecie - referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej Konstytucję RP. Przy czym dwa ostatnie mają skonkretyzowany charakter, ponieważ dotyczą uchwalonej już przez Sejm i Senat ustawy oraz umowy międzynarodowej zawartej przez rząd. Obywatele wyrażają wtedy zgodę na ratyfikację”[258].

Jeżeli chodzi o referendum lokalne, to „może zostać przeprowadzone na obszarze gminy, powiatu bądź województwa. Może dotyczyć na przykład, samoopodatkowania się mieszkańców lub wcześniejszego odwołania organu stanowiącego, jak: rada gminy, rada powiatu, czy sejmik województwa. w referendum lokalnym jest też możliwe odwołanie wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, jeśli ci nie wywiązują się ze swoich zadań. Odbywa się ono z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek mieszkańców uprawnionych do głosowania w liczbie: 10 procent mieszkańców gminy lub powiatu oraz 5 procent mieszkańców województwa. Wymagana frekwencja wynosi 30 procent.

Gdy w grę wchodzi odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, na przykład wójta, minimalna frekwencja wynosi 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”[259]. Co ciekawe, w Szwajcarii większość decyzji i spraw znajduje swoje odzwierciedlenie w referendum. Od połowy XIX wieku Szwajcarzy uczęszczali do referendum ponad 1500 razy![260]

Referendum jako instytucja spełnia szereg funkcji. Wśród nich wyróżnić można: a) bezpośrednie korzystanie przez naród z atrybutu suwerenności (np. przy zmianie

---

[256] Por. M. Maszenda, *Cztery referenda w wolnej Polsce. Tylko raz zagłosowała ponad 5% Polaków*, [online:] http://www.tvp.info/21324191/cztery-referenda-w-wolnej-polsce-tylko-raz-zaglosowalo-ponad-50-proc-polakow, (dostęp: 01.09.2015).

[257] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1375).

[258] *Obligatoryjne i fakultatywne, opiniotwórcze… Referenda w Polsce* [online:] http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1499519,Obligatoryjne-i-fakultatywne-opiniotworcze-Referenda-w-Polsce, (dostęp: 07.09.2015).

[259] Ibidem, (dostęp: 07.09.2015).

[260] Oczywiście sytuacja jest inna niż w Polsce. w Szwajcarii wszystkie referenda rozpisane są do roku 2034, a ich liczba wynosi 78. Mając na uwadze powyższe, zauważyć można, że w Szwajcarii głos obywatela ma ogromne znaczenie. Nawet uchwalona przez parlament ustawa, w ciągu 90 dni od daty uchwalenia, może być przez obywateli zakwestionowana. Wystarczy jedynie pięćdziesiąt tysięcy podpisów obywateli z co najmniej ośmiu kantonów.

konstytucji), b) legitymizującą, polegającą na wzmacnianiu poprzez głosowanie powszechne demokratycznej legitymacji narodu dla podejmowanych przez państwo określonych decyzji, c) artykulacyjną, wyrażająca się w tym, że obywatele mają możliwość bezpośredniego wyrażania swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa, d) kontrolną, dająca obywatelom możliwość wpływania na treść określonych decyzji podejmowanych przez organy państwa, w tym również na ich przyjęcie lub odrzucenie[261].

3.1.1.2. Inicjatywa ustawodawcza

Inicjatywa ustawodawcza jest kolejną z możliwości, dzięki której każdy obywatel może przyczynić się czy to do zmiany funkcjonujących już przepisów, czy też do uchwalenia zupełnie nowych rozwiązań, dotychczas niefunkcjonujących. Pojęcie inicjatywy ustawodawczej w sposób ciekawy definiuje Bogusław Banaszak, który stwierdza: „W literaturze prawniczej pojęcie inicjatywy ludowej jest w miarę jednolicie rozumiane. Jest to uprawnienie określonej prawnie liczby członków zbiorowego podmiotu suwerenności (ludu, narodu) do wszczęcia postępowania ustawodawczego”[262]. Podkreślić należy, że warunkiem rozpoczęcia procesu prawotwórczego jest wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Katalog podmiotów uprawnionych do takiego działania jest ściśle określony. Są to podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej. Upoważnienie to wynika wprost z przepisów prawa. Prawo wniesienia projektu ustawy mają: posłowie (przy poselskim projekcie ustawy będzie to grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa), Senat (gdy cała izba podejmie uchwałę w tym zakresie), Prezydent oraz Rada Ministrów.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przewiduje w swojej regulacji możliwość złożenia projektu ustawy przez obywateli w ramach tzw. inicjatywy obywatelskiej. Konieczne jest jednak zebranie 100 000 podpisów obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu[263].

3.1.1.3. Wysłuchanie publiczne

Instytucja wysłuchania publicznego jest instytucją bardzo młodą w polskim procesie prawotwórczym, ponieważ możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego

[261] R. Stawicki, *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Warszawa 2013, s. 3.
[262] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 129.
[263] http://opis.sejm.gov.pl/pl/procesustawodawczy.php, (dostęp: 11.09.2015).

wprowadzono ustawą z dnia 7 lipca 2005 r.[264] oraz Regulaminem Sejmu zmienionym uchwałą Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r. (art. 70a-70i, art. 201b-201c)[265]. Zgodnie z art. 8 ust.1 tej ustawy „Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu"[266]. Ponadto zgodnie z ust.2 przywołanego artykułu „Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu"[267].

Wysłuchanie publiczne jako jedna z możliwości mogących zapewnić każdej osobie uczestnictwo w procesie prawotwórczym, gdyby funkcjonowało przy każdym akcie normatywnym na etapie jego tworzenia, przynosiłoby wiele korzyści. Wpłynęłoby to na pewno na wydłużenie prac nad konkretnym aktem normatywnym, ale ten, już po ogłoszeniu, odzwierciedlałby głosy większej liczby zainteresowanych.

Wysłuchanie publiczne ma na celu dopuszczenie do głosu wielu zainteresowanych stron. Aby wziąć udział w tym procesie, konieczne jest dokonanie zgłoszenia i wykazanie zmian, których będzie się broniło, których zmian będzie się domagało, ewentualnie wskazanie nowych rozwiązań. Decyzję o jego przeprowadzeniu podejmuje przewodniczący komisji, która zajmuje się projektem. Tutaj pojawia się już jeden z problemów - jak dotrzeć do komisji i przekonać decydentów, by zgodzili się na przeprowadzenie wysłuchania? Uznaniowość jest na tym etapie moim zdaniem konieczna do wyeliminowania. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym mają podmioty, które zgłoszą do Marszałka Sejmu zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania. Wzór formularza, na którym dokonuje się zgłoszenia chęci udziału w wysłuchaniu publicznym, zamieściłem w aneksie w pozycji 2.

Istnieje możliwość zastosowania tej instytucji wyłącznie w odniesieniu do projektu ustawy, która jest uregulowaniem powszechnym. Warto zwrócić jednak uwagę, że w żadnym z aktów normatywnych, w obecnym polskim porządku prawnym, nie odnajdziemy zakazu stosowania tej instytucji, np. w odniesieniu do prawa lokalnego (i procesu jego tworzenia). Szerzej na temat możliwości stosowania tej instytucji, ewentualnie przykładów, gdzie funkcjonuje coś podobnego bądź na zasadach podobnych (*exemplum* - realizowanie tzw.

[264] Ustawa z dnia 07 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414 z późn. zm.).
[265] Stan prawny na dzień 17.02.2021 r.- Dz.U. 2020, poz. 558.
[266] Ustawa z dnia 07 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414 z późn. zm.) art. 8 ust.1.
[267] Ibidem, art. 8 ust.2.

budżetów obywatelskich), będzie w dalszej części niniejszego opracowania.

3.1.1.4. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne, inaczej nazywane publicznymi, są również bardzo ciekawym narzędziem. Nie sposób jest jednak zweryfikować ich skuteczności. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji z okazji 2. Kongresu Wolności w Internecie przygotowało niezwykle ciekawą publikację dotyczącą konsultacji społecznych. Co ciekawe, w przywołanej publikacji odnaleźć możemy również siedem zasad, którymi powinna cechować się każda konsultacja. Myślę, że jest to wyliczenie adekwatne do niemalże każdej z instytucji społeczeństwa obywatelskiego, dającej jednostce (osobie) możliwość partycypacji w procesie prawotwórczym. Zgodnie z przytoczoną publikacją, konsultacje społeczne winny być prowadzone w oparciu o 7 następujących zasad: „1. DOBRA WIARA. Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. 2. POWSZECHNOŚĆ. Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. 3. PRZEJRZYSTOŚĆ. Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd. 4. RESPONSYWNOŚĆ. Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych. 5. KOORDYNACJA. Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji. 6. PRZEWIDYWALNOŚĆ. Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły. 7. POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO. Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne”[268].

Analizując treść przytoczonych zasad zauważyć można, że konsultacje społeczne występować mogą w bardzo różnych formach i na różnych polach aktywności jednostki. Mogą one być bardzo ogólne i w zasadzie niewymagające aktywności a jedynie obecności (pasywna forma), poprzez szersze, złożone już z co najmniej kilku etapów i wymagające

[268] Wyd. Departament Analiz i Komunikacji Publicznej Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Siedem Zasad Konsultacji*, [online:] https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/03Kodeks-Konsultacji.pdf, s. 1, (dostęp: 01.10.2020).

jakieś formy aktywności, aż do wariantu mającego bardzo rozbudowaną formułę. Każda z form konsultacji, bez względu na wariant i rodzaj aktywności jednostki wymaga zastosowania i respektowania przytoczonych powyżej siedmiu zasad[269]. Strona internetowa znajdująca się pod adresem www.konsultacje.gov.pl jest witryną rządową do prowadzenia konsultacji społecznych, gdzie do uzyskania dostępu konieczne jest założenie konta, które daje możliwości obserwacji dokumentu i zgłaszania uwag, proponowania rozwiązań w omawianym zakresie.

Pamiętać należy, że konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli. Konsultacje społeczne to próba zasięgnięcia opinii adresatów na temat nowo tworzonego prawa, a zarazem najpowszechniejsza możliwość dania udziału obywatelom w podejmowaniu decyzji publicznych. Konsultacje społeczne „podobnie jak wysłuchanie publiczne, są formą edukacji obywatelskiej i prawnej oraz włączania obywateli w życie publiczne. Jest to także ważny instrument kontroli działań władzy publicznej, a z punktu widzenia tejże władzy to narzędzie jej legitymizacji i budowania zaufania społecznego”[270].

Kolejną z możliwości, którą wprowadziło Ministerstwo Gospodarki jest projekt, pod hasłem „Zmieniaj z nami prawo”. Ministerstwo Gospodarki stoi na stanowisku, że „Lepsze regulacje prawne stanowią jeden z priorytetów strategicznych Ministerstwa Gospodarki. Prawo efektywne, spójne, stabilne i przejrzyste jest środkiem do stworzenia najlepszych w Europie warunków prowadzenia działalności gospodarczej, czyli realizacji misji Ministerstwa Gospodarki”[271]. Projekt umożliwia wypowiedzenie się zainteresowanym, zgłoszenie opinii i uwag w różnych tematach.

3.1.1.5. Narzędzia lobbingowe

Wśród narzędzi lobbingowych odnaleźć można także narzędzie o charakterze społeczeństwa obywatelskiego. Ujawnić na tym etapie można podejmowanie działań o charakterze lobbingowym, zarówno rozprawiając o lobbingu formalnym, oficjalnym, z wpisem do rejestru jak również lobbingu nieformalnym, ujmując go jako podejmowanie

[269] Por. ibidem, s. 4.
[270] Opracowania tematyczne, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań tematycznych, Warszawa 2010, s.3.
[271] Informacje i strona z projektem, zgodnie z danymi widniejącymi na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki- http://bip.mg.gov.pl/node/13519, zostały utworzone 30.05.2011 r.

działań mających uwrażliwić, zainteresować decydentów danym problemem czy rozwiązaniem na przykład za pośrednictwem prasy, mediów, rozmów, spotkań czy różnego rodzaju przekazów. Działalność lobbingowa w procesie tworzenia prawa została uregulowana w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[272].

Zasadniczo samo słowo „lobbing" oznacza wywieranie wpływu na decydentów w procesie stanowienia prawa. Encyklopedia zarządzania definiuje lobbing jako „prawnie dozwolone czynności dążące do wywarcia nacisku na podejmowane decyzje władzy publicznej"[273]. Nie brakuje również twierdzeń wskazujących, że „Lobbing jest nieodłączną częścią współczesnej demokracji. Pełni szereg funkcji pozwalających na sprawną komunikację między społeczeństwem a demokratycznie wybraną władzą. Daje możliwość nawiązywania kontaktów między obywatelami a elitami rządzącymi, sprzyja rozwiązywaniu problemów politycznych, wzmacnia demokrację przez umożliwienie obywatelom, a także organizacjom, uczestniczenia w procesach decyzyjnych i ustawodawczych"[274].

Należy pamiętać, że działalność lobbingowa może występować zarówno jako zorganizowana jak i niezorganizowana (nienazwana czy nieoficjalna). Zorganizowane działanie lobbingowe polega na uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru i posługiwanie się przez lobbystów plakietką informującą o ich działaniu. Częściej jednak lobbing przybiera formę niezorganizowaną. Łączy się z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Osoba zainteresowana konkretnym rozwiązaniem w projektowanym akcie normatywnym próbuje wywierać wpływ za pośrednictwem artykułów, wystąpień, działalności w internecie na decyzje ustawodawcy czy członków gremium ustawodawczego. Niekiedy narzędzia lobbingowe stosowane są poprzez więcej niż jedną osobę, a zasięg ich oddziaływania jest niezwykle silny. Przywołać można na tym etapie możliwości strajkowania (gwarantowane konstytucyjnie), gdzie grupa interesu dąży do wywarcia wpływu na ustawodawcę w celu zmiany przepisów dotykających tejże grupy.

Narzędzia lobbingowe oraz narzędzia społeczeństwa obywatelskiego, np. referendum, dają bardzo szerokie możliwości wywarcia wpływu. Niestety, podkreślić należy, że nieustannie występują problemy ze świadomością społeczeństwa w tym zakresie. Zostanie to również wykazane na dalszym etapie opracowania, gdzie zestawione zostaną kwestie ilości tworzonych aktów normatywnych z aktywnością społeczeństwa w tym zakresie.

---

[272] Dz. U. 2017 poz. 248.

[273] https://mfiles.pl/pl/index.php/Lobbing, (dostęp: 01.12.2018).

[274] E. Hope, *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, [cyt. za:] J. Dzieńdziora, *Rola lobbingu w zarządzaniu instytucjami integracji i pomocy społecznej województwa śląskiego*, [online:] https://zeszytyhumanitas.pl/api/files/view/116120.pdf, (dostęp: 01.12.2018).

3.1.1.6. Możliwości wynikające z posiadania obywatelstwa czy zamieszkania

Wiadomo, że obywatele RP mogą mieć możliwości wpływu na decydentów w procesie tworzenia prawa na poziomie ogólnokrajowym. Możliwości czasami daje również samo miejsce zamieszkania. Mogą być z nim związane konkretne możliwości uczestnictwa w procesie prawotwórczym.

Zaczynając od najmniejszej jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy wskazać należy, że ściśle określona liczbowo grupa mieszkańców gminy może podjąć kroki do wystąpienia z inicjatywą obywatelską w zakresie uchwałodawstwa na poziomie gminy. Liczba mieszkańców uzależniona jest od wielkości gminy i „musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób”[275]. Zgłoszony projekt takiej uchwały jest przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu z zastrzeżeniem maksymalnego czasu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Należy mieć na uwadze fakt, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.

Zgodnie z art. 41a ust. 5. ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy” [276].

Na podstawie faktu zamieszkiwania na terenie konkretnego powiatu można włączyć się w inicjatywę uchwałodawczą na tym szczeblu. Regulacje inicjatywy uchwałodawczej na poziomie powiatu znajdują się w art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi: „1. Grupa mieszkańców powiatu, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. 2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w powiecie do 100 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób; 2) w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców - co najmniej 500 osób. 3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady powiatu na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później

[275] Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2017, poz. 1875 z dnia 2017.10.09), art. 41a ust. 2.
[276] Ibidem, loc. cit.

niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. 4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady. 5. Rada powiatu określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”[277].

Z kolei na poziomie województwa, jego mieszkańcom, przysługuje obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Określona została w art. 89 a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, który brzmi: „1. Grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. 2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć co najmniej 1000 osób”[278]. Ustępy 3-5 tego artykułu są analogiczne do sformułowań w wyżej przytoczonym artykule ustawy o samorządzie powiatowym.

Z powyższych regulacji można wywnioskować, że - zależnie od szczebla jednostki samorządu terytorialnego - możliwości zainicjowania procesu uchwałodawczego różnią się tylko ilością mieszkańców, którzy muszę się zebrać w celu poparcia takiej inicjatywy. Stwierdzić należy pewną zależność w definicjach mieszkańca. Nie ma jasnej regulacji, kim jest mieszkaniec i czy musi on być obywatelem polskim. Jeżeli weźmie się pod uwagę kwestię mieszkańca, to „dla ustalenia jego znaczenia jest regulacja zawarta w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), zwanej dalej K.C. Przepis ten definiuje miejsce zamieszkania jako miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. W świetle tej regulacji można powiedzieć, że w prawie cywilnym obowiązuje tzw. koncepcja subiektywna postrzegania miejsca zamieszkania. Oznacza to, że nie wystarczy, aby osoba fizyczna przebywała w określonej miejscowości (element *corpus*), ale ważny jest także występujący u niej zamiar stałego pobytu w tej właśnie miejscowości (element woli - *animus*). Należy zauważyć, że na gruncie omawianej regulacji wytworzyła się bogata judykatura, powstała zwłaszcza przy rozpatrywaniu roszczenia o wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po zmarłym najemcy, gdzie istotną rolę - jako przesłanka powstania tego roszczenia - odgrywa właśnie miejsce zamieszkania osoby bliskiej najemcy. Sąd Najwyższy wielokrotnie więc wypowiadał się, że dla przyjęcia, czy osoba fizyczna miała miejsce zamieszkania w danej miejscowości, konieczne jest stwierdzenie, że miejscowość ta jest centrum jej spraw życiowych, a więc zazwyczaj tam

[277] Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2017, poz. 1868 z dnia 2017.10.09).
[278] Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2017, poz. 2096 z dnia 2017.11.13).

właśnie przebywa, tam znajduje się jej majątek, tam ulokowała swoje życie rodzinne. W konkluzji można zatem stwierdzić, że w świetle treści art. 25 K.c. i praktyki stosowania tego przepisu dla ustalenia miejsca zamieszkania potrzebne jest spełnienie zarówno przesłanki faktycznego (fizycznego) przebywania w danej miejscowości, jak i istnienie zamiaru stałego pobytu w tej właśnie miejscowości"[279]. Z analizy powyższego wynika, że osoba deklarująca stały związek z danym miejscem musi być brana pod uwagę przy inicjatywie uchwałodawczej.

3.1.2. Sposoby udziału w tworzeniu prawa polskiego

Sposoby udziału osób w tworzeniu prawa polskiego podzielić można na sformalizowane i niesformalizowane. Sposobów tych możemy doszukać się w wielu regulacjach. Mnóstwo aktów normatywnych reguluje zasady udziału osób w procesie prawotwórczym. Jasno wskazane są również ich role, zadania i możliwości działania.

Podział sposobów dokonany został na dalszym etapie niniejszej rozprawy wraz z wyróżnieniem przywołanych sposobów sformalizowanych jak i tych miękkich, za pomocą których mamy możliwości wzięcia udziału czy wywarcia wpływu na decydentów.

3.1.2.1. Sposoby sformalizowane

Wśród sposobów sformalizowanych udziału w tworzeniu prawa należy przede wszystkim wymienić scharakteryzowane wcześniej instytucje, ze wskazaniem na konkretne sposoby udziału osoby w tychże rozwiązaniach. Należą do nich także: dokonanie zgłoszenia, udział w wyborach, referendum, etc., możliwość bycia wybranym do Sejmu czy Senatu itp., praca w Rządowym Centrum Legislacji. Nie w każdym procesie prawotwórczym istnieje możliwość udziału obywatela.

Na wstępie wskazać należy, że sformalizowane sposoby gwarantujące możliwość udziału w pracach prawotwórczych zostaną na tym etapie jedynie zasygnalizowane. W dalszej części opracowania dokonana została dogłębna analiza związana z pozycją i zadaniami osoby w procesach prawotwórczych, która uwzględnia sposoby sformalizowane.

Wiadomo, że możemy brać udział w procesie prawotwórczym zarówno jako osoba, która dokonuje wyboru kandydata w trakcie wyborów, jak i taka, która sama może zostać wybrana, jeśli dopełni formalności i wystartuje w wyborach. Kolejną możliwość daje

[279] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 22321 w sprawie definicji miejsca zamieszkania w polskim prawie z 10 grudnia 2013 r. Tekst dostępny pod adresem internetowym: Interpelacja nr 22321 - tekst odpowiedzi (sejm.gov.pl), (dostęp: 03.01.2021).

instytucja referendum. Osoba ma wówczas bezpośrednią możliwość oddania swojego głosu za jedną z prezentowanych opcji.

Można również podjąć pracę w Rządowym Centrum Legislacji, gdzie bezpośrednio uczestniczy się w pracach nad konkretnymi projektami aktów normatywnych. Nie dotyczy to wyłącznie szczebla centralnego, gdyż praca np. w urzędzie gminy, czy starostwie powiatowym daje możliwość uczestniczenia bezpośrednio w pracach nad aktami normatywnymi na szczeblu lokalnym.

Niekiedy mamy także możliwość i stajemy się częścią zorganizowanego sposobu na zmianę rozwiązań prawnych. Dzieje się tak w sytuacji, kiedy jesteśmy jedną z osób, która podpisuje się jako osoba popierająca rozwiązania w momencie zainicjowania inicjatywy ustawodawczej. W chwili złożenia podpisu dokonujemy formalnego poparcia rozwiązania.

3.1.2.2. Sposoby niesformalizowane

Najlepszym przykładem niesformalizowanego sposobu może być Niebieska Księga, czyli projekt samorządu radców prawnych opracowany celem wskazania decydentom pożądanych zmian w procedurze cywilnej. Wskazano w nim w sposób bardzo czytelny i zrozumiały kierunki zmian, które mają na celu utworzenie postępowania cywilnego bardziej przejrzystego i szybszego. Warto wskazać na jej składowe. Złożona jest „z dwóch integralnych części: komentarza do proponowanych zmian oraz legislacyjnych propozycji samorządu radców prawnych. Przygotowując ten dokument opieraliśmy się na wiedzy najbardziej znamienitych autorytetów w zakresie postępowania cywilnego. Za szczególnie istotne uznaje: powstanie centralnej, elektronicznej bazy osób uprawnionych do zwolnienia od kosztów sądowych, zapewnienie profesjonalnej pomocy wszystkim obywatelom w postępowaniu przed sądami okręgowymi działającymi jako sądy pierwszej instancji oraz sądami apelacyjnymi i uznanie ugody zawartej przez strony reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników za tytuł egzekucyjny”[280].

Zasadne wydaje się twierdzenie, że praktycy prawa w sposób dowolny i swobodny opracowali dokument oparty na ich wiedzy, doświadczeniu i praktyce. Może on znaleźć odzwierciedlenie w procesie stanowienia prawa. Ponadto, wśród sposobów niesformalizowanych, wyróżnić można także podejmowanie działań o charakterze lobbingowym, opiniodawczym, pełnienie funkcji w gronie eksperckim, zgłoszenie się do

[280] M. Domagalski, *Radcowie nie chcą sądów gospodarczych*, [online:] http://www.rp.pl/Radcowie/303219915-Radcowie-nie-chca-sadow-gospodarczych.html, (dostęp: 28.03.2018).

wysłuchania publicznego, wpływ na decydentów na przykład poprzez środki masowego przekazu, pikiety, demonstracje, wysyłanie listów i tym podobne.

3.2. Możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego

Możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego podzielić można w zasadzie na pojedyncze i zbiorowe. Pojedyncze to na przykład rozmowy z księżmi, biskupami, udzielanie się na forum Kościoła. Zbiorowe - to z kolei uczestnictwo w stowarzyszeniu, akcji, grupie synodalnej, radzie parafialnej, etc. i poprzez udział w tej konkretnej społeczności oddziaływanie na procesy prawotwórcze poprzez wspólne opracowanie opinii, wskazań i tym podobnych dokumentów, które organizacja przestawia na przykład w trakcie prac synodalnych.

3.2.1 Formy jednoosobowe i zbiorowe

Generalnie rzecz ujmując, każda osoba, nie tylko wierny, może brać udział w procesie prawotwórczym w Kościele. Duchowni mają taki obowiązek, a wierni świeccy mogą brać udział w niektórych z tych procesów, lecz nie z obowiązku prawnego obwarowanego sankcjami w przypadku braku udziału, a z obowiązku moralnego wynikającego z obowiązku troski o Kościół.

Oczywiście, udział w procesie tworzenia prawa może być indywidualny, to znaczy podejmowany przez jednostkę, lub może odbywać się przez udział w stowarzyszeniu, ruchu, etc. Forma jednoosobowa i zbiorowa wzajemnie się nie wykluczają. Trzeba mieć świadomość tego, że członek stowarzyszenia może podejmować również jednoosobowo aktywność na tym polu i odwrotnie jedna osoba może do pewnego etapu prac działać jednoosobowo, by w przyszłości stać się członkiem ruchu czy stowarzyszenia.

3.2.1.1. Formy pojedyncze

Wśród pojedynczych form współudziału w tworzeniu prawa wskazać należy między innymi na możliwość udziału pojedynczej osoby zarówno w sposób sformalizowany, jak i niesformalizowany. Są to możliwości zbliżone do gwarantowanych przez prawo polskie. Nie wszystkie formy udziału są opisane i dopuszczalne. Pojedyncze formy to na przykład wspomniane na wcześniejszym etapie pracy następujące możliwości:

- oddziaływanie na prawodawcę poprzez artykuły zamieszczane w prasie, m.in. katolickiej,
- organizowanie konferencji naukowych na ważne i istotne dla życia Kościoła tematy,
- przygotowywanie publikacji naukowych obejmujących zbiorcze zagadnienia na ważne

tematy, którymi aktualnie zajmuje się ustawodawca kościelny,
- organizowanie spotkań, zajęć zainteresowanych osób z decydentami i tym podobne.

Jak widać, formy te nie wykluczają możliwości oddziaływania na kościelnego prawodawcę w sposób zbiorowy. Zauważyć należy, że osoba wykonująca pojedyncze formy oddziaływania na prawodawcę kościelnego może również być członkiem stowarzyszenia czy wyrażać swoje zdanie w formie zbiorowej, gdzie na przykład wymagana jest odpowiednia ilość podpisów czy wymagany określony skład osobowy, aby decyzja, propozycja czy postulat został przyjęty.

Bardzo często bierze się pod uwagę głos czy zdanie osoby, która ma powszechny szacunek czy uznanie. Postulaty zgłaszane wówczas przez te podmioty mogą mieć oddźwięk w postaci konkretnych rozwiązań czy też rozważań danej problematyki. Na tym etapie znaczenie ma również wiedza i doświadczenie jednostki w kontekście rozpatrywanych spraw czy projektowanych założeń do aktów normatywnych Kościoła.

3.2.1.2. Formy zbiorowe

Formami uczestnictwa zbiorowego w procesie tworzenia prawa kanonicznego są - pośrednie lub bezpośrednie działania na przykład poprzez udział w stowarzyszeniach, fundacjach, akcjach i innych tego typu strukturach, dających głos doradczy i pośrednio wywierający wpływ na ostateczne decyzje decydentów w tym procesie. Kwestie stowarzyszeń regulują kanony 298 – 329. Podkreślenia wymaga fakt, że w „Kościele istnieją stowarzyszenia różniące się od instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego, w których wierni, czy to duchowni czy świeccy, albo duchowni i świeccy razem, dążą wspólnym wysiłkiem do ożywiania doskonalszego życia, do rozwoju publicznego kultu lub popierania chrześcijańskiej doktryny, albo do podejmowania dzieł apostolatu, mianowicie poczynań związanych z ewangelizacją, wykonywania dzieł pobożności lub miłości lub zmierzających do ożywienia duchem chrześcijańskim porządku doczesnego”[281].

Oczywiście, wierni powinni należeć przede wszystkim do tych stowarzyszeń, które przez kompetentną władzę kościelną są zalecane, popierane ze względu na swoje postulaty i działania. Generalnie wierni mogą w dowolny sposób kształtować stowarzyszenia i w nich działać. Stowarzyszenia wiernych muszą mieć statuty[282] zatwierdzone przez kompetentną w tym zakresie władzę kościelną, a jeżeli stowarzyszenie w nazwie chce zawrzeć słowo

[281] KPK, kanon 298.
[282] KPK, kanon 304.

„katolickie” musi posiadać zgodę w tym zakresie[283]. Można być członkiem wielu stowarzyszeń, a nikogo nie można z niego usunąć bez podania istotnej przyczyny uzasadniającej to usunięcie[284].

Stowarzyszenia dzielą się na prywatne i publiczne. Stowarzyszenia publiczne winny zostać erygowane poprzez kompetentną władzę, którą stanowi, zgodnie z dyspozycją §1 kanonu 312: „1° dla stowarzyszeń powszechnych oraz międzynarodowych - Stolica Święta; 2° dla stowarzyszeń krajowych, które mianowicie na mocy samej erekcji są przeznaczone do wykonywania działalności w całym kraju - Konferencja Episkopatu na swoim terytorium; 3° dla stowarzyszeń diecezjalnych, z wyjątkiem jednak stowarzyszeń, których prawo erygowania zostało innym zarezerwowane na podstawie apostolskiego przywileju - biskup diecezjalny, każdy na swoim terenie, ale nie administrator diecezjalny”[285].

Oczywiście ważność erekcji stowarzyszenia, nawet takiej dokonanej przez przywilej apostolski, wymaga pisemnego zezwolenia biskupa diecezjalnego[286]. Po dokonaniu erekcji, stowarzyszenie może realizować cele, które sobie ustanowiło i wspomagać wszelkie inicjatywy w Kościele, a także stanowić niezwykle cenny głos doradczy (przy zachowaniu określonych reguł i statutów pod zwierzchnictwem władzy kościelnej)[287].

Prywatne stowarzyszenia zakładać mogą sami wierni zgodnie z kanonem 299, który stanowi: „§1. Na podstawie zawartej między sobą prywatnej umowy, wierni mogą zakładać stowarzyszenia dla osiągnięcia celów, o których w kan. 298,”, natomiast zgodnie z §2 „tego rodzaju stowarzyszenia, chociażby były przez władzę kościelną zalecone lub były przez nią popierane, nazywają się stowarzyszeniami prywatnymi.” Prywatnymi stowarzyszeniami zarządzają i kierują wierni, tak jak jest to zapisane w statucie[288]. Jedna z ważniejszych regulacji dotyczących prywatnych stowarzyszeń znajduje się w kanonie 323, który stanowi: „§1. Chociaż prywatne stowarzyszenia wiernych cieszą się autonomią, według przepisów kan. 321, podlegają nadzorowi władzy kościelnej według przepisów kan. 305, a także kierownictwu tejże władzy. § 2. Do władzy kościelnej należy także, z zachowaniem, wszakże autonomii właściwej prywatnym stowarzyszeniom, nadzorować i troszczyć się, aby unikać rozproszenia sił, a ich działalność apostolską skierować ku dobru wspólnemu.” Wynika z powyższego, że wszystko dokonuje się pod nadzorem i za przyzwoleniem odpowiedniej władzy kościelnej.

[283] KPK, kanony 298-300.
[284] KPK, kanony 307-308.
[285] KPK, kanon 312 §1.
[286] KPK, kanon 312 §2.
[287] KPK, kanon 315.
[288] KPK, kanon 321.

Z analizy kanonów 327-328 wywnioskować można, że powinno się doceniać stowarzyszenia ustanawiane dla celów duchowych, które zmierzają do ożywienia chrześcijańskim duchem porządku rzeczy doczesnych i usilnie dążą do osiągnięcia ścisłego związku między wiarą i życiem. Szczególne zadanie mają ci, którzy przewodniczą stowarzyszeniom świeckich. Mają się troszczyć o to, aby ich stowarzyszenia, tam gdzie to jest wskazane, współpracowały z innymi stowarzyszeniami wiernych i chętnie świadczyły pomoc różnym dziełom chrześcijańskim, zwłaszcza istniejącym na tym samym terytorium[289]. Wspomnianą pomoc należy rozumieć także jako dostarczanie głosów i opinii szczególnie ważnych w życiu Kościoła tak, by mogły one zostać uwzględnione w procesie prawotwórczym.

3.2.2. Instytucje dające możliwość udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego

Wśród instytucji dających możliwość udziału wiernych w tworzeniu prawa w Kościele wskazać należy między innymi na synod diecezjalny, plenarny oraz metropolitalny. Ponadto w niniejszym rozdziale podjęto się rozważań dotyczących rad parafialnych, diecezjalnych i papieskich. Wskazane ciała doradcze mają ogromny wpływ na proces prawotwórczy. W prawie kanonicznym ich istnienie jest wymagane, co jest krokiem otwierającym instytucje prawotwórcze na głosy osób związanych postanowieniami prawa kanonicznego. Osoba może wyrazić wiele postulatów pochodzących nie tylko bezpośrednio od niej samej, ale także z najbliższego otoczenia, na podstawie rozmów czy spotkań z innymi osobami zainteresowanymi losami Kościoła.

Wzięcie udziału w pracach nad tworzeniem aktów normatywnych w Kościele jest niewątpliwie wyrazem troski i zaangażowania o wspólnotę. Wyłącznie osoba zainteresowana ma prawo udziału w tych pracach. Nie istnieją środki przymusu. Jest to swoista analogia do procesu prawotwórczego w prawie polskim. Nie można nikogo zmusić do wzięcia udziału w pracach prawotwórczych.

3.2.2.1. Synod diecezjalny

Jedną z możliwości uczestniczenia w tworzeniu prawa kanonicznego jest udział osoby zainteresowanej w synodzie diecezjalnym. Funkcjonowanie synodu diecezjalnego reguluje Kodeks Prawa Kanonicznego w kanonach 461-468. Czym właściwie jest synod? W obecnym kształcie organizacji życia Kościoła synod diecezji to najważniejsze ciało doradcze biskupa.

[289] KPK, kanony 327-328.

Dzięki uczestnictwu w synodzie zdobywają doświadczenie współodpowiedzialności za Kościół.

Zgodnie z kanonem 460 „Synod diecezjalny jest zebraniem wybranych kapłanów oraz innych wiernych Kościoła partykularnego, którzy dla dobra całej wspólnoty diecezjalnej świadczą pomoc biskupowi diecezjalnemu”[290]. Oczywiście, zasady synodu diecezjalnego regulują dalsze kanony, zgodnie z którymi synod diecezjalny powinien odbywać się w poszczególnych Kościołach partykularnych, ilekroć zdaniem biskupa diecezjalnego i po wysłuchaniu Rady kapłańskiej, doradzają to okoliczności. Synod jest zwoływany, kiedy sprzyjają ku temu okoliczności związane z Kościołem partykularnym. Jest to swoista odpowiedź na potrzeby wspólnoty. Podejmuje on debatę o ich potrzebach, dzięki czemu wspólnota czuje się wspólnotą i wie, że za każdym razem, gdy na czymś będzie zależało członkom wspólnoty, podjęte mogą zostać działania zmierzające do uwzględnienia w życiu wspólnoty ich potrzeb.

Ponadto, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w kanonie 461 §2 Kodeksu Prawa Kanonicznego, „Jeśli biskupowi zlecono troskę o kilka diecezji albo jest biskupem własnym jednej diecezji, drugą zaś kieruje jako administrator, może zwołać jeden tylko synod dla wszystkich powierzonych mu diecezji”[291]. Bardzo ważna i wymagająca wspomnienia jest również zasada, że synod diecezjalny może zwołać wyłącznie biskup diecezjalny. Uprawnienia takiego nie ma tymczasowy rządca diecezji. Jest to wyraz tego, że synodowi takiemu przewodniczyć może biskup diecezjalny, który ma uprawnienie delegowania na poszczególne sesje synodu wikariusza generalnego lub wikariusza biskupiego, aby wypełnili z ramienia i uprawnienia biskupa jego obowiązek.

Instytucja synodu diecezjalnego jest spotkaniem, w którym uczestniczyć muszą podmioty wymienione w Kanonie 463 KPK, to jest:

- biskup koadiutor oraz biskupi pomocniczy;
- wikariusze generalni i wikariusze biskupi oraz wikariusz sądowy;
- kanonicy kościoła katedralnego;
- członkowie Rady kapłańskiej;
- wierni świeccy, także członkowie instytutów życia konsekrowanego, wybrani przez Radę duszpasterską, w sposób i w liczbie do określenia przez biskupa diecezjalnego; albo – tam, gdzie nie ma tej Rady – w sposób oznaczony przez biskupa diecezjalnego;
- rektor wyższego seminarium diecezjalnego;

[290] KPK, kanon 460.
[291] KPK, kanon 461 §2.

- dziekani;
- przynajmniej jeden prezbiter z każdego dekanatu, wybrany przez wszystkich pełniących tam duszpasterstwo; należy także wybrać innego prezbitera, który by go zastąpił, gdyby ten miał przeszkodę;
- niektórzy przełożeni instytutów zakonnych i stowarzyszeń życia apostolskiego, które posiadają dom w diecezji, wybrani w liczbie i w sposób określony przez biskupa diecezjalnego[292].

Ponadto Biskup diecezjalny może wezwać na synod diecezjalny w charakterze członków także innych duchownych, członków instytutów życia konsekrowanego, czy wiernych świeckich, a w roli obserwatorów niektórych członków Kościołów czy wspólnot kościelnych, które nie są w pełnej wspólnocie z Kościołem katolickim[293]. Należy mieć na uwadze fakt, że osoba będąca wezwana na synod, wszelkie czynności musi wykonywać osobiście i nie jest możliwe ustanowienie pełnomocnika[294].

Oczywiście, uwzględniając proces prawotwórczy, wspomnieć należy również kanon 465, zgodnie z którym „wszystkie zaproponowane tematy powinny być poddane swobodnemu omówieniu przez członków na sesjach synodalnych"[295].

W trakcie prac synodalnych głównym ustawodawcą jest biskup diecezjalny, który podpisuje deklaracje i dekrety synodalne, ponieważ tylko jego autorytetem mogą być promulgowane. Pozostałe osoby mogą mieć głos stanowczy w głosowaniach, w całym synodzie biorą udział z tak zwanym głosem doradczym[296]. Treść deklaracji i dekretów synodalnych podawana jest do wiadomości metropolity i Konferencji Episkopatu[297].

Rozważając o synodzie nie sposób pominąć roli, jaką w trakcie tych prac odgrywają świeccy. Ich rola w synodzie jest ogromna. Bardzo ciekawie opisywał te sprawy ks. Krzysztof Soboda, który zastanawiał się, kim jest osoba świecka, jaką rolę może pełnić w Kościele partykularnym i jaką ewentualnie może mieć rolę w trakcie synodu. Przypomniał on: „Konstytucja Dogmatyczna o Kościele mówi, że osobami świeckimi są: wszyscy wierni chrześcijanie nie będący członkami stanu kapłańskiego i zakonnego prawnie ustanowionego w Kościele. To wierni chrześcijanie, którzy jako wcieleni przez chrzest w Chrystusa, ustanowieni jako Lud Boży i uczynieni na swój sposób uczestnikami kapłańskiego,

[292] KPK, kanon 463.
[293] KPK, kanon 463.
[294] KPK, kanon 464.
[295] Będąc zaproszonym na prace synodu można swobodnie i dokładnie przedstawiać wszelkie kwestie. Nawet wierny świecki jest w stanie przekazać w parafii swoje dążenia, potrzeby - a osoba biorąca czynny udział w pracach synodu jest w stanie je przedstawić i omówić z decydentami.
[296] KPK, kanon 466.
[297] KPK, kanon 467.

prorockiego i królewskiego urzędu Chrystusowego, sprawują właściwe całemu ludowi chrześcijańskiemu posłannictwo w Kościele i w świecie. Jak wynika z soborowej definicji, wierni świeccy nie tylko do Kościoła należą, ale sami są Kościołem, tzn. wspólnotą wiernych, założoną przez Jezusa Chrystusa. Ludem Bożym, połączonym wspólnotą wiary i sakramentów, przede wszystkim sakramentem chrztu. To wspólnota uczniów Pana, żyjąca na ziemi, pod jednym przewodnictwem Papieża, oraz pozostającymi z nim w łączności Biskupami"[298].

Kościół jest pewną grupą, wspólnotą, która powinna odczytywać i rozpoznawać potrzeby i dążenia wszystkich osób. Osoby świeckie wraz z duchownymi czy nawet innymi świeckimi, mogą rozważać o potrzebach i dążeniach, a także przedstawiać to na synodach, co może mieć wyraz w konkretnych normach tworzonych na synodzie. Wierni świeccy stanowią pomoc w wypełnianiu zadań na synodach diecezjalnych, które są zebraniem wybranych kapłanów i wiernych świeckich Kościoła partykularnego. Prace synodu są pomocą dla biskupa diecezjalnego, jedynego ustawodawcy na synodzie diecezjalnym. Wyrażając swoje opinie poprzez doświadczenie życiowe - pomagają w tworzeniu dekretów, deklaracji i innych aktów normatywnych. Wszyscy członkowie synodu pełnią funkcję doradczą w sprawach, w których przez swój sposób bycia, doświadczenie i zaangażowanie są kompetentni[299]. W okresie od II Soboru Watykańskiego, w Polsce odbyło się już kilkadziesiąt synodów[300].

3.2.2.2. Synod metropolitalny i plenarny

Synod metropolitalny uregulowany został przez ustawodawcę kościelnego w kanonach 443 – 445. Na synod metropolitalny powinny zostać wezwane określone ściśle osoby. Katalog podstawowy ustawodawca kościelny wskazał w kanonie 443 §1, zgodnie z którym na „synod partykularny należy wezwać i mają na nim głos decydujący: 1° biskupi diecezjalni; 2° biskupi koadiutorzy i pomocniczy; 3° inni biskupi tytularni, którzy na danym terytorium wykonują szczególne zadanie, zlecone im przez Stolicę Apostolską lub

[298] K. Soboda, *Rola świeckich w Synodzie* [w:] *Katechezy do Synodu*, [online:] http://synod.diecezja.legnica.pl/czym jest synod/05katechezy_do_synodu.html, (dostęp: 12.11.2014).

[299] Ibidem, loc. cit.

[300] Synody te odbyły się w następujących diecezjach: 1. Archidiecezja Białostocka; 2. Archidiecezja Częstochowska; 3. Diecezja Drohiczyńska; 4. Diecezja Ełcka; 5. Archidiecezja Gdańska; 6. Archidiecezja Gnieźnieńska, 7. Diecezja Kaliska; 8. Diecezja Kielecka; 9. Diecezja Koszalińsko-Kołobrzeska; 10. Archidiecezja Krakowska; 11. Diecezja Legnicka; 12. Archidiecezja Lubelska; 13. Diecezja Łowicka; 14. Archidiecezja Łódzka; 15. Diecezja Opolska; 16. Diecezja Pelplińska; 17. Diecezja Płocka; 18. Archidiecezja Poznańska; 19. Archidiecezja Przemyska; 20. Diecezja Radomska; 21. Diecezja Rzeszowska; 22. Diecezja Sandomierska; 23. Diecezja Siedlecka; 24. Diecezja Sosnowiecka; 25. Archidiecezja Szczecińsko-Kamieńska; 26. Diecezja Tarnowska; 27. Diecezja Toruńska; 28. Archidiecezja Warmińska; 29. Archidiecezja Warszawska; 30. Diecezja Warszawsko-Praska; 31. Diecezja Włocławska; 32. Archidiecezja Wrocławska; 33. Diecezja Zamojsko-Lubaczowska; 34. Diecezja Zielonogórsko-Gorzowska.

Konferencję Episkopatu”[301]. Oczywiście, można także wezwać innych biskupów tytularnych, także tych na emeryturze, ale zamieszkujących dane terytorium. Po wezwaniu są wyposażeni w głos decydujący.

Zgodnie z kanonem 443 §3 prawo głosu doradczego dotyczy wezwanych na synod wikariuszy generalnych i wikariuszy biskupich Kościołów partykularnych wchodzących do regionu kościelnego, wyższych przełożonych instytutów zakonnych oraz stowarzyszeń życia apostolskiego. Ci przedstawiciele wskazywani są przez wszystkich wyższych przełożonych wymienionych instytutów i stowarzyszeń mających swoją siedzibę na terytorium regionu. Mowa tu też o rektorach uniwersytetów kościelnych i katolickich oraz dziekanach wydziałów teologii i prawa kanonicznego oraz niektórych rektorach wyższych seminariów duchownych. Liczbę osób z prawem doradczym ustala Konferencja Episkopatu. Kapłani, czy wreszcie inni wierni mogą również zostać wezwani na synod dysponując głosem doradczym, przy czym należy zauważyć, że ich liczba nie może przekroczyć połowy liczby osób należących do pozostałych wymienionych kategorii[302]. Osobną grupę mogą stanowić na synodzie zaproszeni goście (osoby inne niż wymieniane we wskazanych kategoriach), ale osoby te nie będą miały prawa głosu, nawet o charakterze doradczym.

Warta podkreślenia jest zasada co do obligatoryjności udziału, obowiązująca osoby wezwane na synod. Tylko wysoce uzasadniony powód daje możliwość wysłania na obrady synodalne pełnomocnika, ale dotyczy to jedynie uczestnika posiadającego prawo głosu decydującego. W takiej sytuacji osoba pełniąca tę rolę ma głos tylko doradczy[303].

Podnieść trzeba rolę synodu metropolitalnego. Powinien odbywać się w trosce o zaspokajanie potrzeb Ludu Bożego na określonym terytorium. W kanonie 445 znajduje się delegacja określająca zakres władzy synodu. Zgodnie z nim synod „wyposażony jest we władzę rządzenia, zwłaszcza ustawodawczą, tak aby - zachowując zawsze prawo powszechne Kościoła - mógł podejmować decyzje w tym, co wydaje się odpowiednie dla wzrostu wiary, ukierunkowania wspólnej działalności pasterskiej, poprawy obyczajów, zachowania, wprowadzenia lub strzeżenia jednakowej dyscypliny kościelnej”[304].

Rozważając kwestie synodów plenarnych należy zwrócić uwagę również na sprawy organizacyjne. Wskazać trzeba, że „Synod plenarny, w rozumieniu kan. 439 §1, to zgromadzenie reprezentujące wszystkie Kościoły partykularne tej samej Konferencji Episkopatu, a więc danego regionu kościelnego. Region kościelny stanowi bowiem zespół

[301] KPK, Kanon 443 §1.
[302] KPK, kanon 443 §3.
[303] KPK, kanon 444.
[304] KPK, kanon 445.

Kościołów partykularnych łączący sąsiednie prowincje kościelne (metropolie)”[305]. Władze regionu - w tym przypadku Konferencja Episkopatu - w myśl zapisów prawnych decydują o częstotliwości synodu plenarnego. Takie sprawy jak wskazanie miejsca odbycia synodu (w granicach terytorium, dla którego jest ustanowiona Konferencja), wybranie przewodniczącego synodu spośród biskupów diecezjalnych (wymóg zatwierdzenia osoby przewodniczącego ze strony Stolicy Apostolskiej) leżą w gestii Konferencji Episkopatu. Zasadność zwołania opisywanego zgromadzenia jest również jej decyzją. w każdym przypadku decyzja Konferencji Episkopatu powinna zostać zaakceptowana przez Stolicę Apostolską. Z innych spraw organizacyjnych wymienić należy kompetencje dotyczące ustalenia regulaminu postępowania podczas synodu, wybór tematów, które mają stanowić przedmiot obrad, kwestie dotyczące ram czasowych zgromadzenia synodalnego, czy też jego przeniesienia, przedłużenia i zakończenia[306].

Ks. prof. Wojciech Góralski wskazuje cztery kategorie uczestników synodu plenarnego: 1) tych, których należy wezwać i którzy cieszą się głosem decydującym; 2) tych, których można wezwać z prawem głosu decydującego; 3) tych, których należy wezwać, lecz tylko z głosem doradczym; 4) tych, których można wezwać, też jedynie z głosem doradczym. Należy wskazać, że z głosem decydującym mamy do czynienia w przypadku następujących jego uczestników: biskupów diecezjalnych, biskupów koadiutorów, biskupów pomocniczych oraz innych biskupów tytularnych, którzy na danym terytorium wykonują szczególne zadanie, zlecone im przez Stolicę Apostolską lub Konferencję Episkopatu[307]. Wymienieni tu duchowni są też członkami Konferencji Episkopatu. Prawo głosu decydującego mają też podczas synodu inni biskupi tytularni, także emerytowani, którzy mieszkają w obrębie danego regionu.

Synod plenarny ma określone zadania. Najważniejszym z nich jest troska „o zaspokojenie potrzeb duszpasterskich Ludu Bożego zamieszkującego dany region kościelny”[308]. W zapisie tym można dostrzec troskę prawodawcy o potrzeby wszystkich wiernych, a zatem i świeckich, i duchownych. Władza ustawodawcza, jaką sprawuje synod pozwala mu na spełnianie tej powinności na drodze władzy. W jego gestii pozostaje zatem prawo partykularne (dla danego regionu) z uwzględnieniem norm prawa powszechnego. Działania te mają przypisany cel nadrzędny, jakim jest przyczynianie się do wzrostu wiary,

[305] W. Góralski, *Instytucja synodu w Kodeksie Prawa Kanonicznego Jana Pawła II,* [w:] „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawno-historyczny”, 31/3-4, 1988, s. 36.
[306] KPK, kanon 441.
[307] W. Góralski, *Instytucja synodu…*, op. cit., s. 37; KPK, kanon 439.
[308] W. Góralski, op. cit., s. 38.

ukierunkowanie wspólnej działalności pasterskiej, poprawy obyczajów, zachowania, wprowadzenia lub strzeżenia jednolitej dyscypliny kościelnej. Zadaniem przewodniczącego synodu jest przekazanie do Stolicy Apostolskiej wszelkich akt wydanych podczas obrad. Dokumenty te mogą zostać promulgowane dopiero wtedy, gdy zapozna się z nimi Kongregacja Biskupów. Zasada ta jest sformułowana zgodnie z konstytucją apostolską Pawła VI *Regimini*[309]. Dodać należy, że sposób i czas promulgacji pozostają w gestii synodu.

Jako uzupełnienie wskazać można, że „Normy kodeksu Jana Pawła II wnoszą zatem szereg zmian w stosunku do ustaleń kodeksu Piusa X i Benedykta XV w omawianej dziedzinie. Do najbardziej znaczących należy zaliczyć przekazanie Konferencji Episkopatu tych prerogatyw, którymi - w myśl dawnego prawa - cieszył się na synodzie legat papieski, jak również znaczne poszerzenie kręgu uczestników zgromadzenia synodalnego”[310]. Istotne jest to, że regulacje dotyczące możliwości ingerencji w procesy prawotwórcze w Kościele obowiązują. Problem jest ze znajomością tych zasad czy instytucji[311].

3.2.2.3. Synod Biskupów

Wpływ na proces prawotwórczy w prawie kanonicznym występuje też na poziomie Synodu Biskupów. Ks. prof. Tadeusz Pawluk, pisząc na temat roli Synodu Biskupów, stwierdza: „Również Synod Biskupów, będący przedstawicielstwem episkopatu światowego, dostarczający Najwyższemu Pasterzowi Kościoła głosu doradczego, za przedmiot swych obrad często bierze podstawowe prawa człowieka. Synod Biskupów w 1971 r. zaapelował: „Niech zostanie uznany fakt, że międzynarodowy ład ma swe korzenie w niezbywalnych prawach i godności człowieka. Niech wszystkie rządy, które tego jeszcze nie uczyniły, ratyfikują Deklarację Praw Człowieka uchwaloną przez Narody Zjednoczone i niech wszystkie ją w pełni respektują”. Biskupi zebrani na Synodzie w 1974 r., który był poświęcony zagadnieniu ewangelizacji w świecie współczesnym, zadeklarowali zdecydowaną wolę popierania praw człowieka wszędzie - w Kościele i w świecie współczesnym; przy czym stwierdzili, iż rozwój praw człowieka jest nakazem Ewangelii i dlatego musi zajmować centralne miejsce w działalności Kościoła. Synod Biskupów w 1983 r. potępił pozbawianie praw ludzkich i ataki na godność i wolność poszczególnych osób, działanie przeciwko życiu i wolności ludzi słabych, wszelkiego rodzaju dyskryminację rasową, agresję wojenną, przemoc i terroryzm, gromadzenie broni, zwłaszcza atomowej, nierówny podział dóbr

[309] Opublikowana w AAS 59 (1967) 885—928 (jw., t. II, nn.).
[310] W. Góralski, *Instytucja synodu…,* op. cit., s. 39.
[311] Por. W. Góralski, *Instytucja synodu…,* op. cit., s. 37- 39.

ziemskich”[312].

Synod Biskupów zbiera się na: zgromadzeniach zwyczajnych, sesjach specjalnych oraz sesjach nadzwyczajnych. Ostatni Synod Biskupów, który obradował jako Zwyczajne Zgromadzenie Ogólne, rozpoczął się 03 października 2018 roku, a zakończył 28 października 2018 roku. Tematem tego Zwyczajnego Zgromadzenia Synodu Biskupów byli ludzie młodzi, wiara i rozeznawanie powołania. Kolejny Synod (Zwyczajne Zgromadzenie Ogólne) planowany jest na październik 2022 roku.

Oprócz Synodu Biskupów pracującego w formie Zwyczajnych Zgromadzeń wskazać należy także na synody odbywające się w trakcie sesji specjalnych. Ostatnia Sesja Specjalna (X) odbywała się w dniach 06 - 27 października 2019 roku. Ostatnia Sesja Nadzwyczajna (III) dotyczyła wyzwań duszpasterskich związanych z rodziną w kontekście ewangelizacji i miała miejsce w dniach 05 - 19 października 2014 roku. Ciekawostką jest fakt, że Synod Biskupów ma swoją stronę internetową, gdzie można śledzić przebieg jego prac. Dostępna jest ona pod adresem: www.synod.va.

3.2.2.4. Rady parafialne, diecezjalne i papieskie

Zaczynając rozważania od podstawowej instytucji jaką jest rada parafialna należy zauważyć, że jej funkcjonowanie wypełnia w zasadzie zalecenia prawa powszechnego. Rada parafialna przez ustawodawcę kościelnego została uregulowana w kanonie 536. Zgodnie z regulacjami zawartymi w §1 przywołanego kanonu „Jeśli zdaniem biskupa diecezjalnego, po zasięgnięciu opinii Rady kapłańskiej, byłoby to pożyteczne, należy w każdej parafii ustanowić radę duszpasterską. Ma jej przewodniczyć proboszcz, a członkami powinni być wierni wraz z tymi, którzy z urzędu uczestniczą w trosce duszpasterskiej o parafię i pomagają w ożywianiu działalności pasterskiej”[313]. Oczywiście rada parafialna jest głosem doradczym i funkcjonuje na zasadach określonych przez biskupa diecezjalnego[314]. Patrząc z perspektywy członka rady istotnym jest docieranie do innych osób nawet tych niezwiązanych z Kościołem oraz czynny udział w rozmowach i debatach na tematy materialno-gospodarcze parafii. Dobrym przykładem może być statut rady parafialnej działającej przy parafii pw. św. Wawrzyńca w Wilkszynie. Szczególnie §1 statutu tej rady stanowiący: „Wprowadzając w życie postanowienia Soboru Watykańskiego II, wskazania Dyrektorium apostolstwa świeckich opracowanego przez Komisję Episkopatu ds. Apostolstwa Świeckich oraz

[312] T. Pawluk, *Prawo kanoniczne...*, op. cit., s.12.
[313] KPK, kanon 536 §1.
[314]KPK, kanon 536 §2.

zalecenia Synodu Archidiecezji Wrocławskiej, proboszcz parafii pod wezwaniem św. Wawrzyńca w Wilkszynie, powołuje społeczny organ doradczy – Radę Parafialną, zwaną dalej Radą, której zadaniem jest służenie duszpasterstwu parafialnemu pomocą i radą”[315]. Wskazuje na działalność wypełniającą postanowienia Soboru Watykańskiego II. Jest to niekiedy narzucenie formy współpracy na linii zainteresowany- hierarcha, bez możliwości zachowania formy dobrowolności przy tworzeniu rady Parafialnej. Przydatne byłoby to przy tworzeniu przepisów w prawie polskim, gdzie na przykład grona quasi eksperckie byłyby ciałem konsultacyjnym wymaganym do prawidłowości zachowania procedury legislacyjnej.

Warto zacytować fragmenty statutu wspomnianej rady, by zobrazować przykładowo działania i cele rady parafialnej. Funkcjonuje ona w oparciu o następujące zasady statutowe:
„§4. Rada jest wspólnotą ludzi jednej wiary, zespolonych miłością Chrystusową i nadzieją, stawiających sobie za cel rozwój Kościoła katolickiego, chrześcijańską formację własnej osobowości, jak i rodzin oraz podejmowanie działalności ewangelizacyjnej wśród ogółu parafian.
§5. Rada obejmuje swoją działalnością całość życia parafialnego, niosąc pomoc w wypełnianiu misji Kościoła. Wytyczony cel Rada realizuje poprzez modlitwę, ćwiczenia duchowe, dobre uczynki, osobistą pracę świadczoną dla wspólnego dobra oraz szerzenie wiedzy i kultury chrześcijańskiej. Wszystkie kierunki działalności Rady mają za zadanie rozwijanie chrześcijańskiego życia, niesienie bezinteresownej pomocy duchowej i materialnej oraz uświęcenie pracy ludzkiej.
§6. Wykonanie tych zadań wymaga od członków Rady dużej dojrzałości duchowej i odpowiedniego poziomu wiedzy religijnej. Dlatego członkowie Rady winni stale pogłębiać swoje życie wewnętrzne i wiedzę religijną przez lekturę, słuchanie wykładów i udział w kursach czy seminariach.
II. Kompetencje
§7. Rada jest gremium doradczym proboszcza we wszystkich sprawach parafii (Kodeks Prawa Kanonicznego, kan. 536 §2), nie jest organem władzy i nie ma osobowości prawnej.
§8. Sprawy personalnej obsady duchowieństwa parafialnego nie wchodzą w zakres kompetencji Rady.
§9. Do zakresu kompetencji Rady w sprawach finansowych należy opiniowanie przedkładanych przez Księdza Proboszcza propozycji w tym zakresie. Rada po przedyskutowaniu sprawy, którą jej przedłożono, ma prawo podejmować uchwały; są one

[315] http://parafiawilkszyn.pl/parafia/45-2/statut-rady-parafialnej/, (dostęp: 12.12.2018).

wyrażeniem opinii i przygotowaniem decyzji, a więc radą dla proboszcza, który jest w sumieniu obowiązany rady tej wysłuchać, z nią się liczyć – jeśli uzna ją za słuszną – powinien w miarę możliwości postanowienia Rady wprowadzać w życie.

§10. Do wykonywania postanowień Rady niezbędne jest czynne włączenie się członków Rady.

§11. Jeżeli realizacja jakiegoś postanowienia Rady, zdaniem Księdza Proboszcza, nie jest z jakichś względów możliwa, Ksiądz Proboszcz powinien swoje stanowisko wobec członków Rady umotywować.

§12. Sprawy sporne między Radą Parafialną a Księdzem Proboszczem rozstrzyga Ksiądz Arcybiskup Metropolita Wrocławski.

III. Skład i liczebność

§13. w skład Rady wchodzą: 1.Ksiądz Proboszcz, 2. nadzwyczajni szafarze Komunii Św., 3. katecheta, 4. kościelny, 5. przedstawiciele kół różańcowych na terenie parafii, 6. przedstawiciele katolików świeckich.

(…) §17. Na posiedzenia Rady, poświęcone jakiejś szczegółowej tematyce, mogą być zapraszane w charakterze rzeczoznawców osoby niebędące członkami Rady.

(…) §23. Wygaśnięcie mandatu może także nastąpić przez wykluczenie członka Rady z powodu postępowania niezgodnego ze statutem Rady. Decyzję taką podejmuje Ksiądz Proboszcz po uprzednim przedłożeniu okoliczności uzasadniających wykluczenie. Członek Rady, wobec którego wysuwa się zarzuty, winien być obecny na posiedzeniu Rady i ma prawo do obrony.

(…) §27. Częstotliwość posiedzeń Rady Parafialnej zależy od uznania Księdza Proboszcza i aktualnych potrzeb parafii. Posiedzenia winny odbywać się co najmniej raz na kwartał. Przynajmniej raz w roku powinno odbyć się otwarte posiedzenie Rady Parafialnej, by umożliwić wiernym zapoznanie się z jej pracami.

§28. Posiedzenia Rady Parafialnej zwołuje Ksiądz Proboszcz.

§29. Porządek obrad i tematy, które mają być omawiane, ustala proboszcz w porozumieniu przynajmniej z niektórymi członkami Rady Parafialnej. Porządek dzienny posiedzenia powinien być podany wcześniej do wiadomości wszystkich członków Rady.

§30. Posiedzenia rady prowadzi jej przewodniczący w obecności Księdza Proboszcza lub wyznaczony przez przewodniczącego zastępca.

§31. Porządek obrad może być rozszerzony na wniosek członków rady o inne problemy, niebędące przedmiotem obrad.

Rozszerzenie porządku obrad o inne nieokreślone przez Księdza Proboszcza problemy,

wymaga głosowania członków rady obecnych na posiedzeniu. Porządek obrad zostaje rozszerzony, gdy zostanie przyjęty przez co najmniej 51% członków Rady obecnych na jej posiedzeniu.

§32. Członkowie Rady mają prawo poruszania wszystkich istotnych problemów parafii. Porządek obrad na końcu winien zawierać punkt „wolne wnioski".

§33. Członkowie Rady mają też prawo proponować tematy następnych posiedzeń.

§34. Każde posiedzenie Rady powinno być zwięźle protokołowane. Protokół prowadzi sekretarz Rady, który również odpowiada za gromadzenie dokumentacji. Protokół winien być odczytany i zatwierdzony na następnym posiedzeniu Rady.

VI. Prawa i obowiązki członków Rady Parafialnej

§35. Członkowie Rady powinni uczestniczyć w duchowym i organizacyjnym życiu parafii. Obowiązuje ich ofiarna praca na rzecz Kościoła i wspólnoty parafialnej.

§36. Obowiązkiem członka Rady jest uczestniczenie w jej posiedzeniach i realizacja przyjętych i zatwierdzonych do realizacji postanowień Rady.

§37. Członkowie Rady mają prawo wypowiadania się na temat duszpasterstwa parafialnego, działalności społecznej we wspólnocie parafialnej i inspirowanie nowych form pracy.

§38. Udział w pracach Rady jest honorową pracą społeczną"[316].

W świetle zacytowanego regulaminu widać wyraźnie zasadność wprowadzania rad parafialnych w charakterze ciał doradczych dla decydentów zaangażowanych w życie Kościoła. Jest to niezwykle istotna kwestia, gdyż najbliższe życiu Kościoła lokalnego osoby mogą być członkami rady parafialnej i podejmować decyzje dotyczące lokalnej wspólnoty. Na przykładzie tej zasady zauważalna jest analogia do sposobu rządzenia w gminie, czy powiecie. To wspólnota ma prawo decydowania o otaczającym ich otoczeniu. Wszyscy parafianie związani są obowiązującymi regułami i zasadami, bez których zachowania nikt nie może zmienić kwestii związanych z ważnością stanowionego prawa.

Przykładem innej rady parafialnej jest rada do spraw ekonomicznych, która składa się z wiernych. Wierni zasiadający w radzie parafialnej do spraw ekonomicznych świadczą proboszczowi pomoc w zarządzaniu dobrami parafialnymi. Członkowie rady zobowiązani są do przestrzegania zarówno prawa powszechnego jak i przepisom wydanym przez biskupa diecezjalnego[317].

Niezwykle ważne jest też działanie Diecezjalnych Rad Duszpasterskich. Zgodnie z regulacjami zawartymi w kanonie 511, gdy „to zalecają okoliczności pasterskie, należy

[316] Ibidem, (dostęp: 01.10.2018).
[317] KPK, kanon 537.

w poszczególnych diecezjach ustanowić Radę duszpasterską, której zadaniem jest badać pod władzą biskupa wszystko, co dotyczy działalności pasterskiej, a także rozważać i przedstawiać praktyczne wnioski”[318]. Diecezjalna Rada duszpasterska składa się z wiernych, duchownych, członków instytutów życia konsekrowanego oraz świeckich. Powołanie konkretnych osób wchodzących w skład Rady ma być odzwierciedleniem części Ludu Bożego przy udziale różnic społecznych, zawodowych występujących na terenie diecezji. Zwoływana jest przynajmniej raz w roku, a ustanowiona jest na czas przewidziany zapisami statutów[319]. Przykładem aktywności w tym zakresie może być decyzja biskupa tarnowskiego Andrzeja Jeża z dnia 4 stycznia 2018 r. Rada Duszpasterska „jest zwoływana, zależnie od potrzeb duszpasterskich, przez biskupa diecezjalnego, któremu też przysługuje wyłączne prawo przewodniczenia. Również tylko on decyduje o tym, co ze spraw rozważanych przez Radę ma być opublikowane”[320].

Inną radą diecezjalną jest rada do spraw ekonomicznych. Na mocy kanonu 492 w każdej diecezji należy „ustanowić radę do spraw ekonomicznych, na czele której stoi biskup diecezjalny lub jego delegat, składającą się z przynajmniej trzech wiernych mianowanych przez biskupa, biegłych w sprawach ekonomicznych, znających dobrze prawo świeckie i odznaczających się prawością”[321]. Rada ekonomiczna ma w swojej kompetencji przygotowywanie corocznie preliminarza przychodów i wydatków przewidzianych w związku z zarządzaniem diecezją w roku następnym, jak również zatwierdza bilans przychodów i rozchodów za rok ubiegły, który przedstawia jej ekonom w formie rozliczenia[322]. Kadencja członka tej rady wynosi pięć lat. Nie mogą zostać powołani do niej krewni lub powinowaci biskupa, aż do czwartego stopnia.

W każdej diecezji funkcjonuje również zespół kapłanów, pełniący rolę senatu biskupiego i reprezentujący prezbiterium nazywany radą kapłańską. Jest to ciało o charakterze doradczym[323]. Ma ona za zadanie pomoc biskupowi w zarządzaniu diecezją[324]. Posiada ona własny statut w oparciu o który funkcjonuje. Sposób wyborów członków do rady kapłańskiej uregulowany został w kanonach 497-499 KPK. Pracom rady kapłańskiej przewodniczy biskup, który określa także zakres spraw mających stać się przedmiotem jej obrad[325]. Spośród członków rady kapłańskiej na okres pięciu lat powołuje się od 6 do 12 kapłanów, którzy

[318] KPK, kanon 511.
[319] KPK, kanony 512- 513.
[320] KPK, kanon 514.
[321] KPK, kanon 492.
[322] KPK, kanon 493.
[323] KPK, kanon 500.
[324] KPK, kanon 495.
[325] KPK, kanon 500.

tworzyć będą kolegium konsultorów. Wspomnianemu kolegium przewodniczy biskup diecezjalny. Kolegium realizuje zadania określone przez prawo[326]. W wikariacie i prefekturze apostolskiej „zadania kolegium konsultorów wypełnia rada misji, o której mowa w kan. 495 §2, chyba że prawo stanowi inaczej”[327].

Do ukazania wszystkich rad należy wskazać na zadania i sposób funkcjonowania rad papieskich. Mają one mocno rozdrobniony zakres zadań czy spraw, którymi się zajmują. W każdej wspólnocie ludzkiej istnieje prawo w zależności od przyjętego systemu wartości, systemu politycznego czy też filozoficznego, a to prawo obowiązuje rządzących i rządzonych. Człowiek jakby z natury rzeczy nie lubi prawa, uważając, że ono ogranicza jego wolność. Ale jeśli jego uprawnienia zostaną naruszone, wtedy zaczyna odwoływać się mimo wszystko do prawa. „Ludzie chcą sprawiedliwości, którą prawo przez nich stanowione winno zagwarantować. (…) Powyższe założenia dotyczą także ustawodawcy kościelnego, prawa kościelnego i jego adresata w Kościele. Istotnym wyróżnikiem jest fakt, że prawo kościelne jest zbudowane na gruncie Ewangelii i działa w rzeczywistości bosko-ludzkiej, jaką jest Kościół”[328].

Wśród rad papieskich ustanowione zostały: Papieska Rada ds. Świeckich, Papieska Rada do spraw Popierania Jedności Chrześcijan, Papieska Rada ds. Rodzin, Papieska Rada ds. Życia, Papieska Rada Iustitia et Pax, Papieska Rada Cor Unum, Papieska Rada ds. Opieki Pastoralnej nad Migrantami i Podróżnymi, Papieska Rada ds. Opieki Pastoralnej nad Służbą Zdrowia, Papieska Rada ds. Interpretacji Tekstów Prawnych, Papieska Rada ds. Dialogu Międzyreligijnego, Papieska Rada ds. Kultury, Papieska Rada ds. Komunikacji Społecznej, Komisja ds. Kontaktów Religijnych z Judaizmem, Komisja ds. Kontaktów Religijnych z Islamem, Papieska Komisja Ecclesia Dei, Papieska Komisja ds. Ameryki Łacińskiej, Papieska Komisja ds. Zachowania Artystycznego i Historycznego Dziedzictwa Kościoła[329].

Z powyższego jasno wynika, że osoby biorące aktywny udział w życiu Kościoła mają wpływ i możliwość przekazania informacji o dążeniach wspólnoty czy ich oczekiwaniach osobom mającym delegacje w zakresie prawotwórstwa w Kościele. Wynika z tego również fakt, że rada diecezjalna ma szersze możliwości niż rada parafialna a te funkcjonujące na wyższych na szczeblach Kościoła mają jeszcze większe możliwości. Unaocznia to zasadę hierarchiczności Kościoła.

---

[326] KPK, kanon 502.
[327] KPK, kanon 502.
[328] A. Kaczor, *Papieska Rada Tekstów Prawnych i interpretacje autentyczne,* [w:] „Kościół i Prawo”, 2(15)2013, nr 2, s. 133.
[329] https://szlakami.pl/rady-papieskie/, (dostęp 11.12.2019).

Jak widać instytucji współdziałających w tworzeniu prawa, nawet tych nienazwanych, jest bardzo dużo. Wiele zależy od chęci i zaangażowania konkretnej osoby i jej troski o wspólnotę. Dodać należy, że poza wskazanymi powyżej instytucjami istnieją inne „narzędzia" umożliwiające wpływ na treść konkretnych dekretów i innych aktów. Należą do nich m.in.: oddziaływanie na prawodawcę poprzez artykuły zamieszczane w czasopismach i w prasie katolickiej, organizowanie konferencji naukowych na ważne tematy, organizowanie spotkań, zajęć zainteresowanych osób z decydentami, i tym podobne.

IV. POZYCJA I ZADANIA OSOBY W PROCESIE PRAWOTWÓRCZYM

Pozycja i zadania osoby w procesie prawotwórczym są zagadnieniem bardzo szerokim. W związku z tym w niniejszym rozdziale poruszono kwestie pozycji osoby w tych procesach, od strony prawodawstwa polskiego i kanonicznego, dotykając prawodawstwa lokalnego, ogólnopolskiego i kościelnego wraz ze wskazaniem na podstawy praw osoby, jej zadania i uprawnienia.

4.1. Pozycja osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim

Podstaw, którymi kierujemy się, aby brać udział w procesach prawotwórczych możemy doszukiwać się między innymi w ustawach czy regulaminach. Niekiedy wynikają one wprost z aktu normatywnego i są konieczne do spełnienia z racji na przykład pełnionej funkcji lub z racji dbałości o otaczający świat. Niekiedy będą wynikać z faktu, że prawo nie zabrania wykonywania czegoś, a obywatel chce pewnymi kwestiami zainteresować decydentów. Dąży do wybranego przez siebie celu - zmiany w prawie - za pośrednictwem metod legalnych. Pominięte zostały na tym etapie kwestie związane ze zjawiskami patologicznymi. Poniżej wykazane zostały podstawy wynikające zarówno ze źródeł prawa, jak i te wynikające z przywołanych dążeń związanych z troską o dobro ogółu.

4.1.1 Podstawy praw osoby

Udział osoby musi być rozpatrywany wieloaspektowo, ponieważ punktem wyjścia winno być prawo konstytucyjne do bycia wybieranym, czy też do wybierania w trakcie wyborów naszego kandydata. Związane jest to z piastowaniem określonych funkcji, dla których ustawodawca przewidział zakres obowiązków, dla przykładu poseł będzie uczestniczył w Sejmie w pracach nad aktami normatywnymi. Taką osobą będzie również senator. Kolejne kwestie, które należy przypomnieć, to te związane z zajmowaniem stanowiska po dokonanym wyborze. Osoba wybrana do organu posiadającego kompetencje prawotwórcze, ma obowiązek współpracować w tworzeniu prawa. Należy to wówczas do jej bezpośrednich obowiązków.

Prawa osoby do udziału w procesie prawotwórczym (szeroko pojętym) wynikają również z Konstytucji RP. Dotyczą one przede wszystkim kwestii swobód i wolności obywatelskich. Mamy zarazem prawo jak i obowiązek dbałości o dobro wspólne / dobro ogółu i mamy zabierać głos w ważnych sprawach wywierając wpływ na decydentów.

Z powyższego wynika dualizm podstaw praw osób chcących brać udział w procesie prawotwórczym. Jedna wynika z konieczności z racji stanowiska czy funkcji, druga natomiast

z własnej woli czy inicjatywy. Ponadto, jak już wielokrotnie wspominano w niniejszym opracowaniu, Konstytucja RP głosi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio[330]. Analizując powyższy przepis widać wyraźnie, że władza powiązana jest z rządami. Na samo wykonywanie rządów składają się nie tylko sprawy zastanego systemu prawnego, którym administrujemy, ale przede wszystkim proponowanie zmian w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, tak aby był on bardziej zrozumiały, klarowny czy pozbawiony wewnętrznych sprzeczności. Przekłada się to na lepsze zrozumienie stanu prawnego przez adresata określonych norm.

Nie sposób nie przywołać obowiązku, na który wskazuje szeroka wykładnia art. 82 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.”. Pod pojęciem troski o dobro wspólne dostrzegać należy także wysiłki w kierunku aktywności w sferze prawotwórczej. Realizując przytoczoną zasadę skupiamy się nie na sobie, lecz na całej społeczności. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją, podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą są: prezydent, rząd, Senat, posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa), a także grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli[331]. Zostanie ona szerzej scharakteryzowana na dalszym etapie opracowania.

Prawa należy rozumieć także jako zakres uprawnień oraz obowiązków. W niniejszym podrozdziale skupiono się na zadaniach wynikających z aktów normatywnych, zadań związanych bezpośrednio z dbałością o dobro wspólne. Podjęto również rozważania na temat uprawnień osoby na poziomie lokalnym w zakresie tworzenia prawa. Znajomość procesów prawotwórczych zarówno lokalnego, jak i ogólnokrajowego, bardzo często jest zróżnicowana. Niekiedy, mając znajomość procesów ogólnokrajowych, obywatel nie jest w stanie domyślić się rozwiązań regulujących sferę lokalną. Bardzo często także osoby wywodzące się z lokalnych społeczności nie mogą skutecznie interpretować zależności ogólnokrajowych. Niezbędna, oprócz wielokrotnie wskazywanej edukacji na te tematy, jest konieczność podnoszenia świadomości obywatelskiej i utrwalenia poglądu, że bez ujawnienia naszego zdania nikt niczego dla nas nie zrobi. Wypowiedzenie się jest jedyną skuteczną drogą do wyartykułowania swojego dążenia czy interesu. Wskazane zależności zreferowane zostaną na dalszym etapie niniejszego opracowania.

[330] Konstytucja RP, art. 4.
[331] Konstytucja RP, art. 188.

4.1.2. Prawa osoby na poziomie ogólnokrajowym

Na poziomie ogólnokrajowym osoby mają prawa wynikające bezpośrednio z dyspozycji zawartych w aktach normatywnych lub wynikających z ich chęci dbania o dobro wspólne wszystkich obywateli. Prawa te mogą również wynikać z faktu prowadzenia przez osobę działalności lobbingowej (odpłatnej lub nie), polegającej na kierowaniu dążeń i propozycji podmiotów konkretnym rozwiązaniem w akcie normatywnym, bezpośrednio decydentom, czy też ich asystentom. Działalność lobbingowa może być również prowadzona w sposób mniej formalny. Prezentowanie określonych dążeń możliwe jest na przykład za pośrednictwem wystąpień na konferencjach naukowych, pisania artykułów czy organizowania różnego rodzaju wydarzeń tematycznych, wszczęcia inicjatywy ustawodawczej. Powyższe uzależnione jest też od tego, czy osoba zamierza działać i realizować własne cele i dążenia, czy też zamierza realizować zadania zlecone mu przez podmioty trzecie.

4.1.2.1. Zadania wynikające z ustawy

Zgodnie z obowiązującą Konstytucją (art. 118) podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą, co zostało już wcześniej wskazane, są: prezydent, rząd, Senat, posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa), a także grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli. Powyższa możliwość wynika bezpośrednio z aktu normatywnego najwyższej rangi. Doprecyzowanie wykonywania swoich uprawnień przez obywateli znajduje się w art. 1 ustawy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r."[332].

Oprócz powyższego, zwrócić należy uwagę na fakt, że akty normatywne w postaci aktów najwyższej rangi są niewystarczające. Interpretując rozszerzająco kwestie regulacyjne należy zwrócić uwagę także na obowiązujący w Sejmie RP Regulamin. Ważne są przepisy prawne doprecyzowujące uregulowania związane z wysłuchaniem publicznym. Oto najważniejsze normy: „Wysłuchanie publiczne. Art. 70a. 1. W odniesieniu do projektu ustawy może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. 2. Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia. 3. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. (…) 5. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Uchwała oraz informacja dotycząca miejsca

[332] Dz. U. 2018 poz. 2120.

przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 6; Art. 70 b: „Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku w trybie określonym w art. 35 ust. 1 zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2”[333].

Zgłoszenie zainteresowania, o którym mowa w art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu, który, podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresu osoby fizycznej. Ważna jest treść zgłoszenia bowiem „podmiot dokonując zgłoszenia o którym mowa w art. 70b ust. 1, podaje w zgłoszeniu: 1) imię (imiona) i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy, 2) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej - nazwę i siedzibę tej osoby, 3) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna - odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, 4) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. 4. Do zgłoszenia, o którym mowa w art. 70b ust. 1, załącza się: 1) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej- zaświadczenie albo oświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, 2) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym - wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego albo oświadczenie o wpisie do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, dotyczące tej osoby prawnej”[334]. Należy również podkreślić, że po dokonaniu zgłoszenia niektóre dane mogą ulec zmianie. Należy wówczas pamiętać o regulacji zawartej w art. 70c ust. 5[335].

Niekiedy prezydium komisji ma możliwość ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Możliwość taka pojawia się w sytuacji, gdy nie ma

[333] Ibidem. Należy pamiętać także o tym, że istnieje możliwość wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy przez podmioty, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

[334] Art. 70c Regulaminu Sejmu RP, ust. 1-4.

[335] Regulamin Sejmu RP, artykuł 70c ust. 5 brzmi następująco: „Podmioty, o których mowa w art. 70b ust. 1, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, mają obowiązek poinformować niezwłocznie Marszałka Sejmu o zmianie danych, o których mowa w ust. 3 i 4. Zgłoszenia zmiany dokonuje się poprzez wypełnienie i wniesienie nowego formularza. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio. Wzór urzędowego formularza podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.”

możliwości zapewnienia odpowiednich warunków technicznych lub lokalowych. Konieczne jest wówczas zastosowanie uzasadnionej przesłanki związanej z wyborem podmiotów dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym. Oczywiście niezbędnie musi ona być zastosowana do wszystkich jednolicie. Takim kryterium może być na przykład kolejność zgłoszeń. Gdy dojdzie do ograniczenia liczby podmiotów należy upublicznić w Systemie Informacyjnym Sejmu listę podmiotów dopuszczonych. Listę powinno się zamieścić co najmniej na 2 dni przed terminem wysłuchania publicznego[336]. W sytuacji, gdy po zastosowaniu powyższych rozwiązań nie jest możliwe, ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na dużą liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, zorganizowanie wysłuchania publicznego, prezydium komisji powinno zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, co jest jej uprawnieniem. Komisja ma także uprawnienie do odwołania wysłuchania publicznego. W sytuacji zmiany terminu lub miejsca, podaje się w Systemie Informacyjnym Sejmu nowy termin i miejsce odbywania wysłuchania publicznego. W sytuacji, gdy zostało ono odwołane, w przywołanym systemie zamieszcza się również przyczyny odwołania. Istotne jest to, że w wysłuchaniu publicznym, którego termin został zmieniony, mogą wziąć udział wyłącznie podmioty, które uprzednio zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, zgodnie z regulacjami zawartymi artykule 70 b Regulaminu Sejmu[337].

Podkreślić należy, że wysłuchanie publiczne jest bardzo sformalizowane. Przewodniczący komisji ma zawsze decydujący głos. W skrajnych przypadkach może nawet przerwać posiedzenie, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne. Decyduje o dacie i miejscu oraz godzinie wznowienia posiedzenia, a informacje o terminie wznowienia podaje bezpośrednio na zakończenie przerwanego posiedzenia lub umieszcza ją w Systemie Informacyjnym Sejmu[338].

Wysłuchanie odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, które w swoim porządku dziennym posiedzenia nie obejmuje innych kwestii. Przewodniczący komisji ustala kolejność wystąpień podmiotów i przysługujący im czas. Każdy podmiot może wystąpić wyłącznie raz. Jeżeli podmiot potrzebuje większej ilości czasu, to uprawnienie w przedmiocie wyrażenia zgody na dłuższe wystąpienie ma przewodniczący komisji. Podmiot, który bierze udział w wysłuchaniu publicznym, może złożyć do protokołu tekst

[336] Regulamin Sejmu RP, art. 70d.
[337] Regulamin Sejmu RP, art. 70e.
[338] Regulamin Sejmu RP, art. 70 h.

niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. W protokole teksty niewygłoszone są oznakowane w sposób umożliwiający ich odróżnienie od tych, które zostały wygłoszone.
W sytuacji, gdy podmiot który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, a nie wziął udziału w wysłuchaniu publicznym z jakiejkolwiek przyczyny, ale chce żeby jego tekst znalazł się w protokole z posiedzenia, może złożyć tekst do dnia wysłuchania publicznego[339].

Omówienie powyższych uregulowań jest dla niniejszego opracowania bardzo istotne. Odnosząc się do tematu opracowania należy uwzględnić również aspekty związane z możliwością aktywnego udziału w pracach prawotwórczych. Krytyce poddać można powyższe uregulowania ze względu na użyte w nich słowa stanowiące o dowolności. Jeżeli stwierdza się, że jedynie „można" przeprowadzić wysłuchanie publiczne, bez braku uregulowania kwestii obligatoryjnych- mających gruntowne znaczenie dla większości odbiorców normy to jest to uregulowanie niedokładne. Usprawiedliwieniem takiej normy mogą być nieodpowiednie wnioski o wysłuchaniu publicznym.

Ponadto zwrócić uwagę należy, że w art. 70 e powyżej zacytowanego Regulaminu Sejmu przewidziano możliwość odstąpienia od przeprowadzenia wysłuchania publicznego, jeżeli w uzasadnieniu podane zostanie, że liczba uczestników je uniemożliwia. Brak alternatywy, w postaci chociażby umożliwienia wniesienia formalnego wniosku zawierającego rozwiązania, którego chce się bronić, o którego zamieszczenie w projekcie chce się zabiegać lub takiego, którego usunięcia z projektu oczekujemy jest również niezbyt trafne.

Kolejne zadania wynikać mogą również z ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym[340]. Art. 1 przywołanej ustawy „reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w art. 125 i w art. 90 ust. 3 oraz w art. 235 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej." Zgodnie z tymi zasadami obywatele polscy w drodze referendum (głosowania) poddają pod rozstrzygnięcie sprawę poddaną pod referendum. Zgodnie z artykułem 2 ustawy „Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań"[341]. W artykule 3 przywołanej ustawy odnajdziemy katalog wyłączeń podmiotów zdolnych od brania czynnego udziału w referendum oraz zasady dotyczące tego, kto może głosować w referendum.

[339] Artykuł 70i Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (Dz. U. 2019 poz.1028).
[340] Dz.U. 2019 poz. 1444.
[341] Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t. j. Dz.U. 2019 poz. 1444), art. 2 ust. 2.

Ustawodawca przewidział dwa kryteria dostępu do głosowania. Obywatel polski najpóźniej w dniu głosowania musi kończyć 18 lat i nie może być pozbawiony praw publicznych (prawomocnym orzeczeniem sądowym), ani praw wyborczych (prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu) ani ubezwłasnowolniony (również na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu). Ważna jest również konieczność głosowania osobistego[342]. Dla niniejszego opracowania ma to kluczowe znaczenie. Wymaga bowiem od podmiotu/osoby/obywatela konieczności udania się do lokalu na głosowanie. Nie zawsze osoby będą chętne do uczestnictwa w tego rodzaju wydarzeniach. Najlepiej jest, gdy w wielu sprawach obywatele mają jasność i mogą decydować[343].

Liczebność osób uczestniczących w referendach w Polsce nie jest duża. Przykładowy wynik referendum daje obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej[344]. Frekwencja w tak ważnym dla Rzeczpospolitej Polskiej sprawie wyniosła jedynie 58,85% uprawnionych[345]. Na 29 868 474 osoby uprawnione do głosowania, karty pobrało jedynie 17 586 245 osób. Mniej doniosłe lub mniej ważne sprawy mają niższą frekwencję. Aktywność oficjalna nie zawsze jest związana z rzeczywistymi chęciami. Być może korzystne byłoby utworzenie instytucji na wzór referendum ogólnokrajowego, dającej możliwość każdemu oddania internetowo głosu bądź zaproponowania zmian w przepisach, czy też wypowiedzenie się w trakcie prac prawotwórczych przy wykorzystaniu na przykład sztucznej inteligencji, która dzięki skryptom pomoże prezentować założenia oraz podsumować ilość podobnych założeń czy zgłoszonych negatywnych opinii. Im więcej głosów ze strony zainteresowanych grup, tym przepisy będą bardziej czytelne, przejrzyste i społecznie akceptowalne.

Powyższe regulacje prawne umożliwiają udział osobie w procesie prawotwórczym pod kątem zadań w sferze ogólnokrajowej.

---

[342] Ibidem, art. 5 ust. 2.

[343] Warto dodać, że „W Szwecji są dwa główne rodzaje referendów: doradcze oraz wiążące. To pierwsze, jak sama nazwa wskazuje, nie musi być wcale respektowane przez władze. Tak było, np. z referendum w sprawie zmiany na ruch prawostronny, przeprowadzonym w 1955 roku. 82,9% głosujących powiedziało "nie", a w 1967 roku ruch przekierowano na prawostronny i tak – na szczęście. Wiążące referenda dotyczą zmian w konstytucji. Regulują je szczegółowe przepisy, z których jak dotąd... nie skorzystano. Nie ogłoszono jeszcze nigdy takiego referendum w Szwecji. Zmian w konstytucji dokonuje się poprzez decyzje Riksdagu – szwedzkiego sejmu. Referenda mają charakter ogólnokrajowy lub regionalny. I jedne i drugie są na ogół przeprowadzane przy okazji wyborów parlamentarnych i samorządowych, które też przeprowadzane są razem, tego samego dnia. Tak, tak – parlamentarne, samorządowe oraz cała masa referendów lokalnych, a czasem też krajowe – wszystko jednego dnia!”. Na podstawie: R. Nowak, *Referenda w Szwecji,* [online:] http://szwecja.net/NOW/fs-now/2015/referendaSE.html, (dostęp: 10.09.2017 r.).

[344] Dz. U. 2003 nr 103 poz. 953.

[345] Obwieszczenie PKW opublikowane w Internetowym Systemie Aktów Prawnych: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031030953, (dostęp: 01.09.2018).

4.1.2.2. Zadania wynikające z dbałości o dobro wspólne

Zadania, które stawia przed wszystkimi ustawodawca to przede wszystkim zobligowanie do znajomości przepisów, wśród których funkcjonujemy. Aktualnie możliwości osoby do udziału w procesie prawotwórczym są skonstruowane na zasadzie dobrej woli ustawodawcy i zapewnieniu przez niego kilku instytucji umożliwiających taką aktywność.

Obywatel, zamiast mnóstwa regulacji, potrzebuje jedynie kilku funkcjonujących na zasadzie dobrowolności i dbałości o dobro wspólne, które umożliwią mu wyartykułowanie swoich dążeń. Konieczne są niewielkie korekty obowiązujących aktualnie przepisów, a także podniesienie edukacji o opisanych instytucjach do obowiązkowych programów nauczania na każdym etapie.

Posiadanie uprawnień nie jest jednoznaczne z posiadaniem zadań w procesie prawotwórczym. Z uprawnień korzystać nie trzeba. Konieczne wydaje się dokonanie rozróżnienia na zadania rozumiane jako katalog obowiązków od zadań występujących w charakterze uprawnień. Uprawnienia mają źródło przede wszystkim w aktach normatywnych albo jak wspomniano w dążeniu do dobra wspólnego wszystkich obywateli, współbraci, współpracowników, etc.

Powinno się pamiętać o tym, że pojęcie prawa jest nieostre. Rozpatrywać możemy je, jako wyłącznie zakres uprawnień podmiotu do którego jest kierowane lub też zakres obowiązków. Niewiele osób jest w stanie połączyć jedne cechy z drugimi. Gdy będziemy potrafili połączyć uprawnienia z obowiązkami, będziemy w stanie znaleźć „constans" pomiędzy wspomnianymi uprawnieniami a obowiązkami [podczas wykonywania swoich zadań].

4.1.3. Prawa osoby na poziomie lokalnym

Na tym etapie opracowania pochylono się przede wszystkim nad społecznością lokalną. Na poziomie lokalnym prawa mogą wynikać zarówno, jak już wspomniano na wcześniejszym etapie niniejszego opracowania, bezpośrednio z treści ustaw poprzez nadanie podmiotom konkretnych uprawnień lub z chęci troski o dobro wspólne. Ciekawa jest uwaga, że „zakres swobody lokalnego prawodawcy jest szerszy niż przy rozporządzeniu"[346]. Jest to bardzo ciekawy luz decyzyjny i prawotwórczy na poziomie lokalnym.

[346] M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE „Znaczenie", 1/2007 (3), s. 59.

Dzięki możliwościom prawotwórczym w odniesieniu do aktów prawa miejscowego każda osoba, obywatel, członek „małej ojczyzny" ma większy wpływ na swoje codzienne środowisko i miejsce zamieszkania. Może ponadto w sposób bezpośredni decydować o swojej małej ojczyźnie i z łatwością wpływać na kształt rozwiązań poprzez lokalnych polityków.

4.1.3.1. Prawa wynikające z ustawy

Dla społeczności lokalnej ważne jest pojęcie inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie bowiem z art. 41a. ustawy o samorządzie gminnym „1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. 2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. 3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. 4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy"[347].

Powyższe wskazuje, że obywatel także w ramach małej ojczyzny, ma wpływ na decydentów w zakresie funkcjonowania i podejmowania wiążących uchwał. Na tym etapie powstają również pewne problemy i nieścisłości, ale najważniejsze, by rozwiązanie takie i podobne promować na każdym możliwym szczeblu.

Problemy przy promowaniu inicjatywy uchwałodawczej wynikają na przykład z niezrozumienia tego pojęcia czy też funkcji instytucji w szeregach gmin. Ciekawym przykładem jest sytuacja, gdzie Wojewoda Lubelski rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Wojciechów w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej[348]. Wojewoda trafnie podniósł rangę tej instytucji, a także zasadność jej promocji w sposób zupełny i właściwy. Ciekawie w powyższym rozstrzygnięciu ujęto formę

[347] Artykuł 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), zgodnie z ust. 5 „Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.".

[348] Treść dostępna w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z roku 2018 pod pozycją 6150 zatytułowana rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.344.2018 Wojewody Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/265/18 Rady Gminy Wojciechów z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

i rangę promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych[349]. Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż promocja obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych polegać ma na przekazywaniu informacji zwiększających wiedzę na ich temat"[350].

Inna sytuacja miała miejsce w Olsztynie, gdzie Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie wykonywania omawianej inicjatywy uchwałodawczej. Wojewoda wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie poparł jego stanowisko[351].

Poza inicjatywą uchwałodawczą zwrócić uwagę należy na fakt, że w zakresie prawa lokalnego osoby mają możliwość uczestniczenia również w procesie prawotwórczym za pośrednictwem instytucji referendum lokalnego. Dotyczy ono kwestii lokalnych. Uregulowane jest w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[352].

Zakres przedmiotowy referendum lokalnego wskazany został w art. 2. 1 przywołanej ustawy. W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: „1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę"[353]. Ponadto w referendum lokalnym decydować można również o odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), samoopodatkowaniu się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. [354]. Ustawodawca wskazuje zatem zakres spraw mogących wchodzić pod rozwagę mieszkańców za pośrednictwem referendum.

---

[349] Wspomniano tam, że „z uwagi na brak w systemie prawnym legalnej definicji pojęcia „promocja" należy – zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych – poszukiwać rozumienia tego pojęcia w znaczeniu potocznym, uznając nadrzędność gramatycznej wykładni prawa. Zgodnie z definicją zawartą w Wielkim Słowniku Wyrazów Obcych pod redakcją M. Bańko wyd. PWN, Warszawa 2005 - "promocja" to działania zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia; też: każde z tych działań […]. Z kolei według Uniwersalnego Słownika Języka Polskiego pod redakcją S. Dubisza (PWN. Warszawa 2003, t. 3, 894) "promocja" to: działania zmierzające do spopularyzowania czegoś, mające ułatwić rozwój czegoś, upowszechnianie, propagowanie, ale także: działania zmierzające do zwiększenia popularności firmy i jej produktów, do zwiększenia sprzedaży jakiegoś towaru. Działania takie co do zasady skierowane są do potencjalnych odbiorców świadczeniodawcy, celem zachęcenia ich do nabycia oferowanych przez niego towarów i usług, ale również mogą być nakierowane na wsparcie określonych przedsięwzięć (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. II FSK 1138/13).

[350] Treść dostępna w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z roku 2018 pod pozycją 6150 zatytułowana rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN-II.4131.344.2018 Wojewody Lubelskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/265/18 Rady Gminy Wojciechów z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej., s. 2.

[351] https://www.prawo.pl/samorzad/ustanowienie-reprezentacji-komitetu-inicjatywy uchwalodawczej,410219.html, (dostęp: 11.05.2019).

[352] Dz. U. 2019 poz. 741.

[353] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2019 poz. 741), art. 2.

[354] Ibidem, loc. cit.

Wspomnieć należy również o możliwych wariantach dotyczących referendum lokalnego. Instytucja ta umożliwia dwie opcje głosowania. Pierwsza z nich polega na zbudowaniu pytań z dwiema możliwościami odpowiedzi. Można zaznaczyć wówczas wyłącznie „tak" lub „nie". Nie można skorzystać z opcji „nie wiem", „nie jestem pewien" czy „wstrzymuję się". Można co prawda zaznaczyć obie odpowiedzi, ale skutkuje to nieważnością głosu. Opcja druga polega na stworzeniu w głosowaniu swoistych wariantów, opcji do wyboru. Jest to praktycznie niemożliwe do zrealizowania i założy od złożoności rozpatrywanej sprawy. Samo tworzenie wariantów może wyłączyć wiele możliwości. Uzyskanie decyzji w referendum lokalnym przy tej opcji wymaga zbudowania formularza z jak najmniejszą liczbą wariantów. Każdy dodatkowy bowiem stwarza możliwości „upośledzające" przedstawioną sytuację. Pamiętać należy także, że „bardziej właściwym byłoby zadanie większej liczby pytań, w których wyborcy, głosując "tak" lub "nie", wybraliby oczekiwane przez nich rozstrzygnięcie. Aczkolwiek wydaje się wątpliwa możliwość sformułowania referendum w formie swoistej kaskady pytań, w którym pytanie kolejne uszczegóławiałoby poprzednie, w przypadku pozytywnej na nie odpowiedzi, np.: "czy w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie poprzednie jesteś za.....". Niedopuszczalność takiego rozwiązania wynika z faktu, że w przypadku takiego referendum odpowiedź negatywna na poprzednie pytania musiałaby powodować nierozpatrywanie pytań kolejnych, a takiego wariantu polskie prawo nie przewiduje, choć trzeba przyznać, że utrudnia to możliwość dekodowania rzeczywistej woli mieszkańców wspólnoty samorządowej, a tak naprawdę taki powinien być podstawowy cel instytucji referendum"[355]. Jest to rozwiązanie, które po niewielkiej modyfikacji mogłoby służyć większej ilości mieszkańców.

Katalog osób dopuszczonych do udziału w referendum zawarty został w art. 3. przywołanej ustawy. Zgodnie z nim „W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki"[356].

Co ciekawe, inicjatorem referendum może być organ lub grupa mieszkańców. Konkretne proporcje i zależności do zastosowania tego artykułu wskazuje sam ustawodawca w art. 4. „Referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej: 1) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu; 2) 5% uprawnionych do

[355] P. J. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz do art. 2*, [online:] https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-referendum-lokalnym-komentarz-587233145, (dostęp: 21.05.2019).
[356] Ustawa z dnia z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2019 poz. 741), art. 3.

głosowania mieszkańców województwa”[357].

Powyższe instytucje, zdaniem autora, nie funkcjonują w świadomości prawnej obywateli. Z punktu widzenia osoby mającej wziąć udział w pracach prawotwórczych instytucje te są mało znane i świadomość na temat zasad ich funkcjonowania jest niewielka. Kolejny raz podkreślić należy zatem konieczność nacisku na edukację każdego obywatela.

4.1.3.2. Prawa wynikające z dbałości o dobro wspólne

Jak już wcześniej wspominano, ustawodawca obliguje każdego obywatela do znajomości przepisów. Jeżeli według nas są niejasne bądź niepełne, z racji na dbałość o dobro ogółu, powinniśmy (nie tylko jako bardziej świadomi) wykorzystać możliwości do udziału w procesie prawotwórczym, umożliwiając nawet mniej świadomym realizację zasady dobra wspólnego.

Proces realizacji zasady dobra wspólnego jest bardzo precyzyjnie określony. Wskazuje się, że dobro wspólne (łac. *bonum commune*) jest pojęciem, które powinno być rozumiane w kontekście dbałości nie o wybraną jednostkę, czy samego siebie, a dbanie o interes ogółu. Wszyscy powinni dążyć do realizacji tego celu. Nie można w dążeniu do realizacji dobra wspólnego podejmować działań negatywnych dla jednostki. Dobro wspólne przeciwstawia się dbaniu jedynie o swoje potrzeby. Zatem zasadne wydaje się, by osoby częściej doszukiwały się możliwości realizacji zasady dobra wspólnego. Uprawnienia są możliwością i od zasobu wiedzy i chęci podmiotu zależy skuteczność ich stosowania.

4.2. Pozycja osoby w procesie prawotwórczym w prawie kanonicznym

Pozycja osoby w tym procesie uzależniona jest od tego, czy dana osoba pełni jakieś funkcje, którym przypisane zadania prawotwórcze wynikają wprost z aktów normatywnych i zobowiązana jest do określonych czynności, czy też dotyczą osoby w postaci wiernego/ wiernego świeckiego. Wykonywanie władzy ustawodawczej musi następować w sposób, który określają przepisy.

Podmiot posiadający kompetencje prawotwórcze musi posiadać delegację wynikającą z określonych przepisów. W Kościele katolickim tworzenie prawa odbywa się w sposób hierarchiczny. Ustawodawca niższy wydaje ustawy zgodne z ustawami pochodzącymi od wyższego ustawodawcy. Nie może również delegować swojej władzy ustawodawczej innemu podmiotowi. Zgodnie z kan. 391 §2 „biskup diecezjalny nie może swojej władzy

[357] Ibidem, art. 4.

ustawodawczej przekazać innym, chyba że ustawa powszechna wyraźnie czyni wyjątek (zob. kan. 30, 31, 466). Nie może też wydawać ustaw przeciwnych prawu powszechnemu, postanowieniom Konferencji Biskupów lub uchwałom synodu plenarnego.

W kanonicznym porządku prawnym wysiłek prawodawcy zmierza m.in. do tego, aby w procesach legislacyjnych ująć dyspozycje ich dotyczące w zapisach normatywnych. Dlatego w systemie kanonicznym funkcjonują nie tylko normy regulujące poszczególne obszary ludzkich działań, ale również istnieją w nim normy zawierające założenia generalne co do poszczególnych kategorii ludzkich aktów, zawarte w I Księdze Kodeksu poświęconej „Normom ogólnym"[358]. Z powyższego wynika, że prawodawca kościelny bierze pod uwagę każdą osobę. Niezależnie od pełnionej funkcji liczy się głos każdego zainteresowanego.

Zauważyć należy, że u kościelnego prawodawcy funkcjonuje świadomość związana z faktem, że prawo kanoniczne nie ureguluje całościowo życia osoby wiernej. Brak regulacji wszelkich spraw życia codziennego wynika z tego, że nie jest to potrzebne. Ustawodawca kościelny nie zamierza konkurować z prawem świeckim[359].

4.2.1. Prawa wspólne wszystkim wiernym

Najważniejsze regulacje dotyczące praw, które należne są wszystkim wiernym (nie tylko świeckim) odnaleźć można w kanonach 208 do 223 oraz 298 do 326 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku. Wśród najważniejszych, z których kilkanaście zostało już wskazanych wskazać należy dotyczący wiernych kanon 212 § 3, zgodnie z którym to stopień posiadanej wiedzy, kompetencji i zdolności, którymi dysponuje jednostka wpływa na przysługujące prawa. Dotyczy to także prawa wyjawienia „swojego zdania świętym pasterzom w sprawach dotyczących dobra Kościoła oraz - zachowując nienaruszalność wiary i obyczajów, szacunek wobec pasterzy, biorąc pod uwagę wspólny pożytek i godność osoby - podawania go do wiadomości innym wiernym"[360].

Kolejne prawa wynikają z treści kanonów 218 i 223 dotykając bezpośrednio wiernych. Zgodnie z kanonem 218, „Ci, którzy zajmują się świętymi naukami, korzystają ze słusznej wolności poszukiwania, jak również roztropnego wypowiadania swojego zdania w sprawach, w których są specjalistami, z zachowaniem jednak posłuszeństwa należnego

[358] http://www.stowarzyszeniekanonistow.pl/index.php/artykuly/biuletyn-nr-26/67-specyfika-aktow-wystpujcych-w-kanonach-119-i-127-kodeksu-prawa-kanonicznego, (dostęp: 01.03.2019).
[359] P. Kroczek, *Czy system prawa kanonicznego może być wzorcem dla systemu prawnego federacji państw?* [w:] „Prawo Kanoniczne" 59 (2016) nr 2, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, s. 82.
[360] KPK, kanon 212 §3.

Nauczycielskiemu Urzędowi Kościoła”[361]. Jest to swoista delegacja dla ludzi znających się, czy mających doświadczenie w konkretnych sprawach, zobowiązująca ich do wyartykułowania konkretnego stanowiska. Wykonując swoje prawa[362] każdy musi mieć na uwadze zawsze dobro Kościoła jako wspólnoty oraz zwracać uwagę na uprawnienia pozostałych osób[363].

Podkreślić należy, że ze względu na przyjęcie sakramentu chrztu świętego wierni stają się częścią Kościoła. Człowiek już od tego momentu otrzymuje różne zadania, które realizować może jako jednostka bądź wspólnie z innymi wiernymi. Wszyscy wierni mają zadania. Od samego początku zadania należy zestawić z przesłanką teologiczno-prawną mówiącą o współpracy wszystkich wiernych, a więc również świeckich z duchownymi o własnej tożsamości świeckich i duchownych, która różnicuje ich zadania w posłannictwie Kościoła[364].

Obowiązki wszystkich wiernych związane ze stanowieniem prawa można ująć w sposób bardzo ogólny. Każdy wierny musi wypełniać swoje zadania, które mogą się różnić w zależności od jego pozycji. Na tym etapie należy zwrócić uwagę na obowiązek współpracy w budowaniu wspólnoty czy też troski o dobro wspólne Kościoła i wszystkich wiernych. Dbanie to zarazem obowiązek i uprawnienie. Uprawnienia wszystkich wiernych związane ze stanowieniem prawa dotyczą ogółu wiernych i wyróżnić można wśród nich przedstawianie potrzeb wspólnoty, dążeń, etc.

Kolejnym uprawnieniem, w które wyposażeni są wszyscy wierni, jest możliwość zakładania stowarzyszeń, czy też uczestnictwo w już istniejących oraz możliwość wypowiadania się w ważnych sprawach nie tylko na forum parafii, ale poprzez inne narzędzia, jak pisanie listów czy artykułów na dany temat, by zainteresować nim prawodawcę kościelnego. Uprawnienia i obowiązki wiernych należy również wykazać na poziomie członków stowarzyszeń i całych stowarzyszeń, jak na przykład Caritas. Stowarzyszenia kościelne dzielą się na publiczne i prywatne.

Zakładanie stowarzyszeń umożliwia kanon 298, który stanowi, że: „§1 W Kościele istnieją stowarzyszenia różniące się od instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego, w których wierni, czy to duchowni czy świeccy, albo duchowni i świeccy razem, dążą wspólnym wysiłkiem do ożywiania doskonalszego życia, do rozwoju

[361] KPK, kanon 218.
[362] Formy mogą być indywidualne lub zbiorowe. Oznacza to możliwość swobodnego działania jednostki, ale daje również prawo do łączenia się w różnego rodzaju stowarzyszenia.
[363] Zobacz: KPK, kanon 223.
[364] P. Wierzbicki, *Zasada współpracy prawem i obowiązkiem wszystkich wiernych chrześcijan w prawodawstwie Kościoła* [w:] „Warszawskie Studia Teologiczne”, XXXIII/x/2015, 264-279, s.268.

publicznego kultu lub popierania chrześcijańskiej doktryny, albo do podejmowania dzieł apostolatu, mianowicie poczynań związanych z ewangelizacją, wykonywania dzieł pobożności lub miłości lub zmierzających do ożywienia duchem chrześcijańskim porządku doczesnego; §2. Wierni powinni należeć przede wszystkim do tych stowarzyszeń, które przez kompetentną władzę kościelną zostały albo erygowane, albo są przez nią zalecane lub popierane."[365] Kanon 299 zaś daje możliwość zakładania stowarzyszeń dla osiągania celów wskazanych w kanonie 298. Wspomnieć należy, że są to stowarzyszenia prywatne, nawet jeśli ich utworzenie zaleciła władza kościelna. Nie mogą one zostać uznane w Kościele, aż do momentu zatwierdzenia ich statutu przez odpowiednią władzę kościelną.

Zgodnie z kanonem 301 stowarzyszenie może zostać erygowane przez kompetentną władzę kościelną. Czyni się to w celu przekazywania doktryny chrześcijańskiej w imieniu Kościoła czy kultywowaniu kultu religijnego, w sytuacji, gdy jest to zarezerwowane dla władzy kościelnej. Podkreślić należy, że od momentu erygowania stowarzyszenie prywatne staje się publicznym.[366] Stowarzyszenia kościelne, podobnie zresztą do stowarzyszeń znanych z prawa świeckiego, funkcjonują w oparciu o statuty, które zawierają w swojej treści postanowienia dotyczące: a) celu stowarzyszenia, b) jego siedziby, c) zarządu stowarzyszenia, d) warunków niezbędnych do uczestnictwa w stowarzyszeniu, e) sposoby i formy działania[367].

Zasadne wydaje się w tym miejscu przytoczenie rozwiązania zawartego w kanonie 305, zgodnie z którym „§1. Wszystkie stowarzyszenia wiernych podlegają nadzorowi kompetentnej władzy kościelnej, która ma troszczyć się o to, by zachowały one nienaruszoną wiarę i obyczaje, jak również nadzorować, by nie wkradły się nadużycia do dyscypliny kościelnej. Ma ona prawo i obowiązek wizytowania ich zgodnie z przepisami prawa oraz statutów, podlegają również kierownictwu tejże władzy, zgodnie z przepisami kanonów, które następują. §2. Nadzorowi Stolicy Apostolskiej podlegają wszystkie stowarzyszenia; nadzorowi ordynariusza miejsca podlegają stowarzyszenia diecezjalne a także inne stowarzyszenia, działające w diecezji"[368]

Osoba będąca członkiem stowarzyszenia, czyli przyjęta zgodnie z zasadami wskazanymi w statucie i nie usunięta z niego, ma prawo do przywilejów i uprawnień stowarzyszenia. Ważne jest, że nie ma limitów odnoszących się do ilości stowarzyszeń, których dana osoba może być członkiem[369].

[365] KPK, kanon 298.
[366] KPK, kanon 301 §3.
[367] KPK, kanon 304.
[368] KPK, kanon 305 §1-2.
[369] KPK, kanony 306- 307.

Stowarzyszenia, które zostały założone zgodnie z przepisami prawa i statutami nazywane są stowarzyszeniami prawomocnymi. Mogą wówczas określać szczegółowe normy dotyczące samego stowarzyszenia, a także regulować kwestie odbywania zebrań, wyznaczania moderatorów, urzędników, pomocników a także zarządców dóbr[370].

Analizując kwestie publicznych stowarzyszeń wiernych podkreślić należy, że „§1. Władzą kompetentną do erygowania stowarzyszeń publicznych jest: l. dla stowarzyszeń powszechnych oraz międzynarodowych - Stolica Święta; 2. dla stowarzyszeń krajowych, które mianowicie na mocy mej erekcji są przeznaczone do wykonywania działalności w całym kraju - Konferencja Episkopatu na swoim terytorium; 3. dla stowarzyszeń diecezjalnych, z wyjątkiem jednak stowarzyszeń, których prawo erygowania zostało innym zarezerwowane na podstawie apostolskiego przywileju - biskup diecezjalny, każdy na swoim terenie, ale nie administrator diecezjalny. §2. Do dokonania ważnej erekcji stowarzyszenia lub jego sekcji w diecezji, chociażby się to działo mocą przywileju apostolskiego, wymagane jest pisemne zezwolenie biskupa diecezjalnego; jednakże zezwolenie udzielone przez biskupa diecezjalnego na erekcję domu instytutu zakonnego zawiera w sobie także zezwolenie na erekcję w tymże domu lub w złączonym z nim kościele stowarzyszenia, które jest właściwe temu instytutowi”[371].

Stowarzyszenie publiczne na mocy samego dekretu erekcyjnego staje się osobą prawną i otrzymuje misję do realizacji celów, które sama sobie wyznaczyła w imieniu Kościoła[372]. Zmiana zapisów statutu stowarzyszenia publicznego wymaga zgody władzy kościelnej (tej samej, która była zdolna do jego erekcji)[373].

Ważne znaczenie w stanowieniu prawa ma zwyczaj. Zgodnie z kanonami od 23 do 27 Kodeksu Prawa Kanonicznego wspólnota odgrywa przy jego wprowadzaniu ogromną rolę. Zwyczaj, który posiada moc prawną, a został wprowadzony przez wspólnotę, musi zostać zatwierdzony przez kościelnego prawodawcę. Zostaje zatwierdzony tylko wtedy, kiedy nie jest przeciwny prawu Bożemu[374].

Jak wynika z Kodeksu Prawa Kanonicznego, zwyczaj to najlepsza z możliwych interpretacja ustaw. Wynika to z faktu, iż wyłącznie zamiar przyjęcia przez wspólnotę zwyczaju, przy równoczesnym braku przeciwności względem prawa kanonicznego może zostać przyjęty. Tylko zgodnie ze wspominanymi zasadami zwyczaj może uzyskać moc

[370] KPK, kanon 309.
[371] KPK, kanon 312.
[372] KPK, kanon 313.
[373] KPK, kanon 314.
[374] Zobacz: KPK, kanony 23-24.

ustawy[375].

4.2.2. Specyficzne prawa wiernych świeckich związane ze stanowieniem prawa

Specyficzne prawa wiernych świeckich związane z tworzeniem prawa kanoniczego odnoszą się przede wszystkim do realizacji zasady dbałości o wspólnotę i dobro jej ogółu. Wynikają zarówno z zadań, jak i uprawnień ustanowionych dla nich przez ustawodawcę kościelnego. Odnosić się mogą zarówno do osób działających w sposób pojedynczy bądź zorganizowany lub wieloosobowy. Celowo w tym miejscu posłużono się spójnikiem „lub", gdyż mogą być wypadkową jednej lub drugiej sytuacji, nie wykluczając ich wzajemnego wystąpienia.

4.2.2.1. Pojęcie wiernego świeckiego i laikatu w oparciu o KPK

Księga II KPK „Lud Boży" w zakresie swojej regulacji w części I, zatytułowanej „Wierni" wskazuje nam na znaczenie osoby wiernej. Zgodnie z regulacjami zawartymi w kanonie 204 §1 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. wiernymi są osoby wszczepione w Chrystusa, którzy stali się członkami Ludu Bożego i „zgodnie z własną każdego pozycją, są powołani do wypełniania misji, jaką Bóg powierzył pełnić Kościołowi w świecie"[376]. W pełni do Kościoła należą osoby pozostające we wspólnocie z Kościołem, które wyznają wiarę w Chrystusa, przyjmują sakramenty i uznają zwierzchnictwo władzy kościelnej[377].

Zgodnie z kanonem 207. §1 „Z ustanowienia Bożego są w Kościele wśród wiernych święci szafarze, których w prawie nazywa się też duchownymi, pozostałych zaś nazywa się świeckimi"[378]. Widać w tej regulacji, że szanse, aby nie tylko żyć w Kościele, ale i mieć wpływ na stan prawodawstwa i możliwość uzyskania głosu doradczego ma każdy wierny. Laikatem nazywa się wszystkich świeckich członków kościoła katolickiego.

4.2.2.2. Prawa wiernych świeckich w zakresie stanowienia prawa

Po wyjaśnieniu pojęcia wiernego świeckiego należy skupić się na jego prawach. Na obecnym etapie opracowania nie można pominąć wspaniałego dokumentu, jakim jest: Instrukcja o niektórych kwestiach dotyczących współpracy wiernych świeckich w ministerialnej posłudze kapłanów. Dokument ten został ogłoszony 13 listopada 1997 r. W Instrukcji możemy odnaleźć wyjaśnienia dotyczące misji Kościoła z perspektywy

[375] Zobacz: KPK, kanony 24-27.
[376] KPK, kanon 204, §1.
[377] KPK, kanon 205.
[378] KPK, kanon 207.

wszystkich wiernych. Bezpośrednio wskazuje się na konieczność współpracy wszystkich wiernych na wielu płaszczyznach. Nie tylko w zakresie działalności podejmowanej ad hoc, ale także na płaszczyźnie duchowej, by móc nawet formą duchową doskonalić doczesność. Połączenie czy aktywność na obydwu płaszczyznach daje ogrom możliwości, by aktywnie działać[379].

Instrukcja jasno wskazuje, że wzajemne uzupełnianie się w swoim posłannictwie osób duchownych i świeckich jest niezbędne. Widać tutaj ich komplementarność, ale i odmienność. I tak wierni Kościoła mają głos o charakterze doradczym, jeśli chodzi o forum diecezji czy parafii. W tym drugim przypadku mogą wykonywać te zadania poprzez parafialna radę duszpasterską, której jednak przewodzi proboszcz. Ograniczenie wynika niejako z zasady, że współpracować nie znaczy zastępować.

Zadania wiernych świeckich wskazane są w kan. 225, §1 Kodeksu Prawa Kanonicznego. Znajdziemy tu zapis, że świeccy mają obowiązek „współpracować (...), ażeby Boże przepowiadanie zbawienia było poznane przez wszystkich ludzi na całym świecie i przez nich przyjęte". Drugi paragraf tego samego kanonu stanowi, że szczególnym obowiązkiem świeckich jest „przepajać i udoskonalać duchem ewangelicznym porządek doczesny, dając w ten sposób w dokonywaniu tych spraw i w wykonywaniu świeckich funkcji szczególne świadectwo Chrystusowi".

Wierny świecki może uczestniczyć w wielu formach życia społecznego, które są niedostępne dla kapłanów. Będzie to świadectwo ścisłej więzi między chrześcijańskim apostolstwem a odpowiedzialnością za sprawy społeczne. Współpraca, co podkreśla Instrukcja, jest pożądana w obszarach takich jak: ochrona zdrowia, opieka społeczna, wychowanie, opieka nad więźniami i duszpasterstwo wojskowe. Dzięki współpracy Kościół wykracza poza sakralną sferę, wyzwala aktywność w różnych dziedzinach życia.

Możliwość udziału w stowarzyszeniach, czy innych formach doradczych (także z zakresu prawotwórstwa) unormowana została w paragrafie 2 kanonu 228 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r., który stanowi, że „świeccy odznaczający się odpowiednią wiedzą, roztropnością i uczciwością, są zdolni do tego, by jako biegli lub doradcy świadczyli pomoc pasterzom Kościoła, także w radach działających zgodnie z przepisem prawa".

Aby zinterpretować powyższe uprawnienia warto zapoznać się ze statutami Pierwszego Synodu Diecezji Toruńskiej, gdzie można odnaleźć wartościowe informacje dotyczące wspomnianych możliwości udziału wiernych świeckich w różnych formach życia

[379] https://opoka.org.pl/biblioteka/T/TA/TAI/swieccy_kapl2.html, (dostęp: 01.09.2019).

społecznego. Statut II. w punkcie 17 wskazuje, że „wierni świeccy realizują swoje powołanie do świętości w warunkach życia rodzinnego, zawodowego i społecznego."[380]. Zasadność udziału wiernego świeckiego w procesie prawotwórczym na poziomie chociażby lokalnym (diecezjalnym) wynikać może również z punktu 24 przywołanego powyżej statutu, zgodnie z którym ustawodawca wezwał „świeckich, aby podejmowali wysiłki zmierzające do wprowadzenia w życie zasad formacji integralnej, uwzględniającej formację duchową, doktrynalną, kulturalną, jak również prowadzącej do rozwijania ludzkich umiejętności, takich jak kwalifikacje zawodowe, zmysł rodzinny i obywatelski oraz praktykowanie cnót społecznych, zwłaszcza uczciwości, sprawiedliwości i solidarność"[381]. Wezwanie dotyczące rozwijania umiejętności obywatelskich odczytywać należy jako wezwanie do zwiększania swoich aktywności na polach prawotwórczych pozwalających na maksymalnie wykorzystanie swoich umiejętności. Nie tylko w Kościele, ale także w świeckiej sferze, by były one zgodne. Synod ten zaleca wszystkim członkom wspólnoty diecezjalnej podejmowanie stałej i owocnej współpracy w budowaniu Kościoła lokalnego. Szczególnym miejscem współpracy wiernych świeckich z duszpasterzami są rady parafialne: rada duszpasterska i gospodarcza, które winny być powołane w każdej parafii. „Zachęca się wiernych, aby odpowiadając na zaproszenie duszpasterzy i wybór dokonany przez wspólnotę parafialną, chętnie angażowali się w prace tych rad, podejmując w ten sposób współodpowiedzialność za Kościół. Niektórzy świeccy reprezentanci wspólnot parafialnych, ruchów i stowarzyszeń delegowani są do Diecezjalnej Rady Duszpasterskiej, która stanowi organ doradczy i opiniujący dla biskupa diecezjalnego"[382].

Jak zawsze, kiedy mamy do czynienia z uprawnieniami, wskazywać należy, że konieczne jest ich odróżnienie od obowiązków. Nie ma zatem możliwości rozliczania kogokolwiek z dobrowolnej aktywności na danej płaszczyźnie. Tylko dobra intencja osoby i chęć z jej strony zaangażowania się w proces prawotwórczy wskazywać będzie jej zakres uprawnień. Jeżeli z nich skorzysta, to znaczy, że albo pragnie zmiany dla samej siebie, albo zmiany dla wspólnoty, której jest członkiem.

Uprawnienia wiernych świeckich, które można realizować za pośrednictwem stowarzyszeń, odnaleźć można na przykład w celach Akcji Katolickiej. Jednym z jej celów jest pogłębienie formacji chrześcijańskiej jej członków oraz współpraca świeckich z hierarchią w realizowaniu misji Kościoła. Do zadań członków Akcji Katolickiej należy

[380] Uchwały Pierwszego Synodu Diecezji Toruńskiej: Prawo partykularne Kościoła Toruńskiego, Toruń 2011, s. 18.
[381] Ibidem, s. 19.
[382] Ibidem, s. 21.

przede wszystkim aktywne zajmowanie miejsc w życiu społecznym oczywiście proporcjonalnie do swoich możliwości. Nie chodzi wyłącznie o miejsca w polityce, gospodarce czy kulturze. Generalnie piastowanie urzędu, zajmowanie miejsca w określonej przestrzeni połączone z aktywnym działaniem pozwoli urzeczywistniać wartości chrześcijańskie. Zadaniem członków Akcji jest także tworzenie porozumienia i wspólnego działania różnych ruchów, organizacji, stowarzyszeń bez naruszania ich charyzmatów i tożsamości.

Wskazać należy w tym miejscu również na to, że zarówno zebrania rad parafialnych, wspólnot religijnych, odwiedziny duszpasterskie wiernych (kolęda), są doskonałą okazją do zgłaszania przez wiernych postulatów legislacyjnych. Jest to podobne, podobnie jak w prawie polskim, do wysłuchania publicznego, ale nie ma limitów.

Zgłaszanie postulatów przez świeckich możliwe jest także bezpośrednio do kapłanów biorących czynny udział w radach kapłańskich albo w radach parafialnych. Szerzej o tych możliwościach będzie w dalszej części niniejszego opracowania.

4.2.3. Specyficzne prawa duchownych związane ze stanowieniem prawa

Specyficzne prawa duchownych związane ze stanowieniem prawa podzielić należy na dwie kategorie. Pierwsza to przede wszystkim ich obowiązki wynikające z przynależności do stanu kapłańskiego. Kolejną sferę stanowić będą ich uprawnienia, które uzależnione są od stanowiska i chęci osoby, która może uczestniczyć w procesie prawotwórczym.

4.2.3.1. Obowiązki duchownych związane ze stanowieniem prawa

Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. wylicza najważniejsze obowiązki i prawa duchownych [kan. 273-289], tak samo czyni Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich z 1990 r.[383] [kan. 367-393]. Podobne normy prawa partykularnego wydał Kościół toruński [statut- punkty 39-45, 53-66 i następne]. Szczegółowe obowiązki związane ze stanowieniem prawa zawarte są w kanonach 443-445 oraz 463-466.

Obowiązki duchownych związane ze stanowieniem prawa wynikają również z kanonu 444 KPK, zgodnie z którym wzywani na synody partykularne mają obowiązek wziąć w nich udział. Mogą nie uczestniczyć w synodzie jedynie, gdy podadzą przewodniczącemu synodu główny i uzasadniony pobyt niemożności uczestniczenia w nim. Ciekawe rozwiązanie

[383] Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich (Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej Gaudium), Lublin 2002, Wydano za zgodą Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica z dnia 14 maja 2001 r. nr 344331, s. 281-295.

przyjęte zostało w kanonie 444 § 2, zgodnie z którym „Ci, którzy są wezwani na synody partykularne i mają na nich głos decydujący, w razie zaistnienia słusznej przeszkody, mogą wysłać pełnomocnika. Posiada on głos tylko doradczy."[384].

Kanon 443 wskazuje duchownych, których należy wezwać na synod partykularny. Osoby te mają ściśle określone obowiązki. Głos decydujący należy do biskupów diecezjalnych, biskupów koadiutorów i pomocniczych oraz innych biskupów tytularnych, którzy na danym terytorium wykonują szczególne zadanie zlecone im przez Stolicę Apostolską lub Konferencję Episkopatu oraz innych biskupów tytularnych w tym emerytów mieszkających na danym terytorium[385]. Na synod partykularny wzywa się także „l wikariuszy generalnych i wikariuszy biskupich wszystkich Kościołów partykularnych terytorium; 2 wyższych przełożonych instytutów zakonnych oraz stowarzyszeń życia apostolskiego, w liczbie - tak w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet - do ustalenia przez Konferencję Episkopatu lub biskupów prowincji, wybranych przez wszystkich wyższych przełożonych instytutów i stowarzyszeń, mających swoją siedzibę na terytorium; 3 rektorów uniwersytetów kościelnych i katolickich oraz dziekanów wydziałów teologii i prawa kanonicznego, mających siedzibę na danym terytorium; 4 niektórych rektorów wyższych seminariów duchownych w liczbie wskazanej w n. 2, wybranych przez rektorów seminariów, położonych na tym terytorium."[386]. Głos doradczy mają także prezbiterzy oraz inni wierni, kapituły katedralne oraz Radę kapłańską i Radę duszpasterską każdego Kościoła partykularnego tak, by każda z nich wybrała spośród swoich członków w sposób kolegialny i wysłała dwóch przedstawicieli.

Kolejne obowiązki wynikają z kanonu 463 KPK. Dotyczą uczestnictwa w pracach synodu diecezjalnego. Obowiązek uczestnictwa wymagany jest od biskupa koadiutora oraz biskupów pomocniczych, wikariuszy generalnych i wikariuszy biskupich, wikariuszy sądowych, kanoników kościoła katedralnego, członków Rady kapłańskiej, wiernych świeckich, a także członków instytutów życia konsekrowanego, wybranych przez Radę duszpasterską, w sposób i w liczbie do określenia przez biskupa diecezjalnego, albo - tam gdzie nie ma tej Rady - w sposób oznaczony przez biskupa diecezjalnego, rektor wyższego seminarium diecezjalnego, dziekani, przynajmniej jeden prezbiter z każdego dekanatu, wybrany przez wszystkich pełniących tam duszpastersko oraz niektórzy przełożeni instytutów zakonnych i stowarzyszeń życia apostolskiego, które posiadają dom

[384] KPK, kanon 444 §2.
[385] KPK, kanon 443 §1-2.
[386] KPK, kanon 443 §3.

w diecezji, wybrani w liczbie i w sposób określony przez biskupa diecezjalnego[387].

Na synodzie diecezjalnym odmiennie niż na synodzie PROWINCJONALNYM, gdyby członek nie mógł uczestniczyć w synodzie diecezjalnym z powodu uzasadnionej przyczyny, nie może wysłać pełnomocnika, który by w jego imieniu w nim uczestniczył. Zobowiązany jest do powiadomienia biskupa diecezjalnego o tej przeszkodzie[388].

W trakcie synodu diecezjalnego jedynym ustawodawcą jest biskup diecezjalny. Pozostali uczestniczy mają jedynie głos doradczy. Biskup diecezjalny sam podpisuje deklaracje i dekrety synodalne, które jedynie jego autorytetem mogą być promulgowane[389].

4.2.3.2. Uprawnienia duchownych związane ze stanowieniem prawa

Uprawnienia duchownych ściśle łączą się z ich uprawnieniami. Osoba duchowna powinna korzystać możliwie ze wszystkich dostępnych jej możliwości w celu realizacji postulatu dobra wspólnego. Odnosi się do wszystkiego, o czym wspomniano na wcześniejszym etapie opracowania, a także do kwestii propozycji pewnych zmian w zakresie prawotwórstwa, o których na dalszej części rozprawy.

Przywołać należy szereg możliwości, którymi dysponują duchowni. Uczestniczą bowiem również w synodach diecezjalnych, co w połączeniu z wizytami duszpasterskimi wyposaża ich w ogrom wiedzy od ludzi, który są w stanie przedłożyć w trakcie prac synodalnych.

Istotnym miejscem, które daje duchownemu możliwość zgłaszania problemów i dążeń wiernych oraz świeckich, którzy zgłaszają swoje problemy, czy poruszają na forum pewne kwestie jest tak zwana Rada kapłańska. Zgodnie z Kanonem 495 § 1 „w każdej diecezji winna być ustanowiona Rada kapłańska, czyli zespół kapłanów, będący jakby senatem biskupa i reprezentującym prezbiterium. Jej zadaniem jest wspieranie biskupa w kierowaniu diecezją, zgodnie z przepisami prawa, ażeby możliwie najbardziej pomnażało się dobro pasterskie powierzonej mu części Ludu Bożego". Jest to na tyle istotne, że jest to organ kolegialny złożony z kapłanów, zgodnie z wymogiem Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. (kanony 495 – 502)[390]. Należy mieć na uwadze również fakt, że "spośród członków Rady kapłańskiej biskup diecezjalny powinien w sposób swobodny mianować niektórych kapłanów, w liczbie nie mniejszej niż sześciu i nie przekraczającej dwunastu, którzy by stanowili przez okres pięciu lat kolegium konsultorów, wypełniające zadania określone przez prawo", o czym

[387] KPK, kanon 463 §1.
[388] KPK, kanon 464.
[389] KPK, kanon 466.
[390] Por. https://archwwa.pl/moja-diecezja/instytucje/rada-kaplanska/, (dostęp: 11.03.2021).

stanowi zacytowany kanon 502 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.

Diecezjalna Rada duszpasterska posiada jedynie głos doradczy. Zwołuje ją biskup zależnie od potrzeb duszpasterskich. Tylko biskup diecezjalny ma prawo przewodniczenia diecezjalnym Radom duszpasterskim i decydowania o tym, co należy opublikować z jej obrad[391]. Zgodnie z treścią kanonu 512 „§ 1. Rada duszpasterska składa się z wiernych, pozostających w pełnej wspólnocie z Kościołem katolickim, tak duchownych, jak członków instytutów życia konsekrowanego i przede wszystkim świeckich, wyznaczonych w sposób określony przez biskupa diecezjalnego. § 2. Do Rady duszpasterskiej należy dobrać wiernych w ten sposób, żeby jej skład był rzeczywistym odzwierciedleniem całej części Ludu Bożego, stanowiącego diecezję, z uwzględnieniem rożnych regionów diecezji, warunków społecznych i zawodowych oraz udziału, jaki osoby pojedyncze lub zrzeszone mają w apostolstwie. § 3. Do Rady duszpasterskiej należy dobierać tylko tych wiernych, którzy odznaczają się pewną wiarą, dobrymi obyczajami i roztropnością.

Parafialna Rada duszpasterska z kolei stanowi ciało doradcze, które pod kierownictwem proboszcza parafii lub rektora kościoła - w ramach ustawodawstwa diecezjalnego - czuwa nad organizacją życia duszpasterskiego w danej wspólnocie wiernych. Przy kościołach rektoralnych funkcjonują lokalne rady duszpasterskie, których status jest identyczny ze statusem Parafialnych Rad Duszpasterskich[392].

Parafialna Rada Ekonomiczna z kolei jest radą, która związana jest nie tylko przepisami prawa powszechnego, lecz także normami wydanymi przez biskupa diecezjalnego, a **w**ierni (członkowie) świadczą proboszczowi pomoc w administrowaniu dobrami parafialnymi, z zachowaniem przepisu kan. 532, który brzmi „W załatwianiu wszystkich czynności prawnych proboszcz występuje w imieniu parafii, zgodnie z przepisami prawa. Ma również troszczyć się o to, by dobra parafii były administrowane według norm kan. 1281-1288”[393].

Duchowni mają również możliwość zgłaszania szeregu postulatów w trakcie bieżących spotkań z hierarchami na przykład przy okazji udzielania przez Biskupa Sakramentu Bierzmowania. Nie jest to jedyne miejsce dające takie możliwości.

Można podobnie jak w trakcie lokalnych spotkań poruszać istotne kwestie również w trakcie zebrań Rad Wydziałów Teologicznych. Jest to moment i miejsce wspaniałe, z uwagi na zgromadzenie w jednym miejscu i czasie specjalistów z danej dziedziny, którzy pracują na

[391] KPK, kanon 514.
[392] KPK, kanon 536 i następne.
[393] KPK, kanon 537 i 532.

ścieżce edukacyjnej młodego pokolenia. Rady Wydziałów Teologii także mogą stanowić prawo.

W Kościele katolickim w Polsce funkcjonuje Konferencja Episkopatu Polski (KEP) zrzeszająca biskupów z Polski. Jej głównym zadaniem jest koordynowanie prac biskupów i wzajemna pomoc i wsparcie w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Jest to miejsce, w którym mogą być poruszane kwestie pożądanych zmian zarówno w prawie polskim jak i kanonicznym. Po stronie świeckiej powołano jej partnera w postaci Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, która za zadanie ma utrzymanie stałych kontaktów między rządem i Konferencją Episkopatu Polski służących rozwiązywaniu kwestii dotyczących stosunków między państwem i Kościołem. Przedstawiciele tych Komisji mają wielki wpływ na stanowienie prawa.

Podobnie Rady papieskie jako grupy, które współpracują z prezydentem państwa watykańskiego, udzielają pomocy przedstawicielom najwyższego urzędu w innych państwach. Problematyka poruszana przez wspomniane Rady obejmuje wiele płaszczyzn. Każdy dialog prowadzi do wskazania dążeń prawotwórczych. Unormowanie pewnych kwestii daje szersze pole działania. Wszelkie elementy gry stają się jawne i wskazują sposób dojścia do celu. Wśród Papieskich Rad wymienić można na przykład: nowa dykasteria, którą utworzono z Papieskiej Rady ds. Świeckich, Papieskiej Radę ds. Rodzin, Papieskiej Rady ds. Życia, a innym przykładem jest Papieska Rada ds. Interpretacji Prawa, która zajmuje się interpretacją prawa kanonicznego i posiada wpływ na proces prawotwórczy w prawie kanonicznym.

V. PORÓWNANIE MOŻLIWOŚCI PARTYCYPACJI SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PRAWA POLSKIEGO i KANONICZNEGO

Proces prawotwórczy, zarówno w prawie polskim, jak i ten w prawie kanonicznym, umożliwiają osobom udział w tych pracach / procesach. Nie ma natomiast danych, z których wynikałoby zaangażowanie czy charakterystyka udziału w tym procesie.

W niniejszym rozdziale podejmuję próbę oceny udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego oraz udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego. Wykażę również różnice w możliwościach udziału w stanowieniu prawa polskiego i kanonicznego. We wnioskach de lege ferenda w zakresie prawotwórstwa wskażę pożądane kierunki zmian w tych procesach oraz zaproponuję elementy polskiego procesu prawotwórczego, które można wykorzystać w prawie kanonicznym i odwrotnie.

5.1 Ocena udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego

Można pewne kwestie ustalić patrząc na przykład na uczestnictwo w wyborach, referendach, wykorzystując inne ogólnodostępne dane i wysnuć pewne wnioski. Mały udział w tych wspomnianych akcjach przekłada się również na małe zainteresowanie pracami legislacyjnymi. Ponadto, patrząc na dane dotyczące wysłuchań publicznych, widać, że największe zainteresowanie dotyczące konkretnych prac wiąże się ze zgłoszeniem do udziału w tych pracach jedynie kilkuset osób w skali kraju! To niewiele. Niestety, mało jest danych, aby scharakteryzować udział w procesach prawotwórczych w prawie polskim. Można niektóre kwestie uogólnić czy też wyciągnąć wnioski z innych danych.

Poniżej zaprezentowano dane dotyczące frekwencji wyborczej w latach 2005 - 2019. Pomimo wzrostu w 2019 r., co jak widać stanowi wyjątek (i tak traktować to powinniśmy), zainteresowanie wyborami do Sejmu nie jest duże.

Tab. 1. Frekwencja wyborcza w latach 2005- 2019.

SEJM RP			
Rok	Uprawnieni do głosowania	Oddane głosy ogółem	Frekwencja wyborcza
2005	30.229,0	12.244,9	40,57 %
2007	30.615,5	16.477,7	53,58 %
2011	30.762,9	15.050,0	48,92 %
2015	30.629,2	15.595,3	50,92 %
2019	30.253,6	18.678,5	61,74 %

Opracowano na podstawie danych ze strony https://bdl.stat.gov.pl/

Jeden z autorów ocenia ten udział: „Liczne badania nad uczestnictwem wyborczym jednoznacznie wskazują, że partycypacja wyborcza nie jest we współczesnych demokracjach równa. Zdecydowanie częściej uczestniczą w tej procedurze obywatele z górnych warstw struktury społecznej, a znacznie rzadziej głosują przedstawiciele warstw niższych i upośledzonych, co sprawia, że ich interesy są gorzej reprezentowane w ciałach przedstawicielskich, mniejsza jest też szansa na realizację ich oczekiwań. Niska partycypacja, która z reguły jest nierówna, prowadzi do nierównej reprezentacji, a przez to do nierównego politycznego wpływu. Dzieje się tak przede wszystkim w systemach, w których partycypacja jest skorelowana z uwarstwieniem społecznym, co we współczesnych demokracjach jest raczej regułą niż wyjątkiem. Zagrożenie polega na tym, że system, w którym jest naruszona jedna z najważniejszych wartości demokracji – równość, może być postrzegany jako niesprawiedliwy i nieuczciwy, to zaś może podważać legitymizację takiego systemu i prowadzić do prób jego obalenia”[394]. Sama partycypacja jasno wskazuje, że społeczeństwo nie jest zjednoczone w działaniu. Stoi przed każdym obywatelem pewien „kolos” i żeby zostać zauważonym trzeba naprawdę wielkich nakładów i determinacji.

Poniżej zaprezentowano dane dotyczące frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych w latach 2010- 2018. Jak wynika z poniższego frekwencja w wyborach samorządowych również nie jest zbyt wysoka.

[394] M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 4.

Tab. 2. Frekwencja w wyborach samorządowych w latach 2010- 2018.

Rok	Uprawnieni do głosowania	Liczba oddanych kart	Frekwencja wyborcza
2010	30 609 055	14 482 676	47,32 %
2014	30 613 691	14 453 946	47,21 %
2018	30 115 896	16 534 085	54,90 %

Opracowano na podstawie danych dostępnych na stronach Państwowej Komisji Wyborczej pod adresami:

https://samorzad2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj.html;

https://wybory2010.pkw.gov.pl/att/1/pl/000000.html#tabs-1;

https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/2110#f1000000.

Pochylić należy się również nad liczbą referendów ogólnokrajowych. Od roku 1996 odbyło się ich zaledwie pięć. Jest to niezwykle mało. Dotyczyły on następujących kwestii: referendum z dnia 18 lutego 1996 r. o powszechnym uwłaszczeniu obywateli, referendum z dnia 18 lutego 1996 r. traktujące o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego. W tych referendach uprawnionych do głosowania było 28.009.715 osób. W pierwszym z nich karty ważne oddało 9.076.004 osoby, a w drugim 9.085.145 osób. Frekwencja wyniosła zatem odpowiednio dla pierwszego referendum 32, 40%, a w drugim 32,44%.[395]. Dnia 25 maja 1997 r. odbyło się referendum konstytucyjne, w którym uprawnionych do głosowania było 28.324.965 osób. Kart nieważnych oddano 1068, a ważnych 12.139.790. Frekwencja wyniosła 42, 86%.[396]. W dniach 07–08 czerwca 2003 r. odbyło się referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Osób uprawnionych do głosowania było 29.868.474. Wydano 17.586.215 kart do głosowania, co składa się na frekwencję na poziomie 58,85%. Jest to najwyższa frekwencja w historii referendów w Polsce. Ostatnie ogólnokrajowe referendum miało miejsce 06 września 2015 r. Dotyczyło wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego. W ostatnim referendum obywateli uprawnionych do zabrania głosu było 30 565 826. Wydano jedynie 2 838 041 kart do głosowania. W podsumowaniu frekwencja wyniosła jedynie 7,80%.[397]. Jak widać z powyższego

[395] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U. 1996, Nr 22, poz. 101).

[396] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 54, poz. 353).

[397] https://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.html.

zestawienia, liczba nie jest duża; ogranicza się najczęściej do osób zaangażowanych w sprawy jednostki i dobro ogółu.

Powinno się zwrócić również uwagę na próby wywierania nacisku na rząd przez choćby środowiska nauczycielskie w roku 2019. W środkach masowego przekazu pojawiało się mnóstwo komentarzy wyrażających niezadowolenie z wysokości zarobków w oświacie. Prowadzono mnóstwo dyskursów na temat zmian w prawie oświatowym. Zabrakło jedynie porozumienia. Patrząc z boku, można było dostrzec ciekawe zjawisko. Nikt nie wystąpił z konkretnymi propozycjami zmian w ustawach. Nikt nie podszedł do sprawy kompleksowo. Zabrakło rzetelnego przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy z zakreśleniem rozwiązań popartych oceną skutków proponowanych regulacji. Jeżeli w każdym sporze zamiast konkretów będą padały jedynie stwierdzenia bez pokrycia, nikt nie będzie zadowolony z rozwiązań prawnych.

Realizacja udziału osób w procesie prawotwórczym nie będzie nigdy możliwa, gdy będzie istniał brak współpracy oraz jakichkolwiek relacji na linii ustawodawca – obywatel. Niezwykle ważna jest umiejętność zbudowania pola do wymiany wzajemnych pomysłów, poglądów i dążeń, a także utworzenie swoistego mostu pozwalającego na wdrażanie tych wypracowanych rozwiązań celem realizowania polityki i zasady dobra wspólnego.

5.2. Ocena udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego

Skomplikowanie procesu prawotwórczego w Kościele, wynikające z KPK, jest dla wielu osób wierzących niezrozumiałe, a w zestawieniu z procedurą tworzenia prawa w Polsce, jest mało klarowne i trudniejsze do zrozumienia. Problemem jest mocno rozsiana po Kodeksie Prawa Kanonicznego procedura tworzenia prawa czy możliwości bezpośredniego wpływu na ten proces ze strony zainteresowanego.

Normy powszechne KPK czasem są posegregowane z zaznaczeniem, które odnoszą się też do prawodawstwa partykularnego, a czasem odniesienie to jest mało widoczne. Wyraźniejsze rozróżnienie norm sprawiłoby, że sam proces byłby bardziej zrozumiały dla człowieka żyjącego w swojej parafii, diecezji i dawałby większe szanse na dialog z Kościołem, każdemu zainteresowanemu troską o dobro wspólnoty.

Są rejestry lub protokoły z zebrań komisji soborowych, synodalnych, rad diecezjalnych i parafialnych, z których wynika, kto składał propozycje, a także głosy innych osób, czy to za, czy przeciw. Doskonałym przykładem ukazującym sposób prowadzenia prac prawotwórczych jest wstęp do Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. We wprowadzeniu przeczytać możemy, że „biskupi i Episkopaty zostały zaproszone do zespołowego działania

w przygotowaniu nowego Kodeksu, aby przez tak długą drogę, jeśli możliwe kolegialną, formuły prawne powoli dojrzały, a następnie mogły służyć Kościołowi powszechnemu. Przez cały czas tego dzieła w pracach uczestniczyli także biegli, to jest mężowie posiadający szczególną wiedzę teologiczną, historyczną, a zwłaszcza w zakresie prawa kanonicznego; zostali oni wybrani ze wszystkich regionów świata"[398]. Ponadto, co istotne, w swej naturze „Kodeks będąc podstawowym dokumentem ustawodawczym Kościoła, opartym na dziedzictwie prawnym i ustawodawczym Objawienia i Tradycji, winien być uważany za niezbędne narzędzie, dzięki któremu jest zachowany należyty porządek tak w życiu indywidualnym i społecznym, jak i w działalności Kościoła. Stąd oprócz elementów fundamentalnych struktury hierarchicznej i organizacyjnej Kościoła, ustanowionych przez Boskiego Założyciela, i oprócz głównych norm odnoszących się do sprawowania potrójnego zadania, zleconego samemu Kościołowi, wypada, aby Kodeks określał także pewne reguły i normy działania"[399].

Liczba synodów nie jest zbyt wysoka, co w zasadzie tłumaczą kanony 460 – 468 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. Do tej pory w Polsce powojennej odbyło się ich kilkadziesiąt. Na synodzie - najważniejszym zebraniu wspólnoty diecezji - zapadają najważniejsze sprawy dotyczące wspólnoty diecezjalnej. Zasadność i potrzeby udziału w synodzie można uzasadnić następująco: „Synod ma pomóc najpierw w przyjrzeniu się temu, w jakim punkcie – jako Kościół lokalny - jesteśmy: jaka jest nasza wierność Ewangelii, jakie stoją przed nami wyzwania, z czym sobie radzimy nieźle, z czym kiepsko, jakie środki mamy do dyspozycji, jak sprawdzają się struktury, itd. Albo inaczej - jaka jest jakość życia chrześcijańskiego w naszych parafiach, jak ewangelizujemy, itd. Chodzi o sprowokowanie rozmowy na ten temat - od poziomu wspólnot w parafiach, przez parafie, dekanaty, po diecezję. Jeśli uda nam się ten "rachunek sumienia" połączony z inwentaryzacją, będzie można przejść do kolejnego pytania: co robić w najbliższej i nieco dłuższej perspektywie? Jak organizować życie wspólnot tak, by stawały się coraz bardziej tym, czym są: Kościołem, znakiem i narzędziem pojednania ludzi z Bogiem i między sobą? Synod zatem powinien nas doprowadzić do skonstruowania planu na przyszłość. Jednak być może istotniejsze od tego, co uda nam się ostatecznie ustalić, będzie - jeśli się uda – doświadczenie współodpowiedzialności za Kościół, którym jesteśmy"[400].

---

[398] *Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus-25.01.1983, AAS 75 (1983), pars II,* s. 1-317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu,* Poznań 1984, s.11.

[399] Ibidem, s.43- 44.

[400] II Synod Archidiecezji Katowickiej, zob. http://synodkatowice.pl/,175, (dostęp: 05.03.2019).

Po każdym z synodów powstają kompleksowe opracowania w postaci książkowej. W ich wstępach lub częściach historycznych są dane wskazujące liczbę osób uczestniczących w pracach synodu. To będzie podstawą wykazania, na dalszym etapie opracowania, różnic pomiędzy procesami prawotwórczymi w prawie polskim i kanonicznym.

5.3. Różnice w możliwościach udziału w stanowieniu prawa w prawie polskim i kanonicznym

Różnice w tworzeniu prawa polskiego i kanonicznego są bardzo widoczne. Przede wszystkim w przypadku prawa kanonicznego proces tworzenia nie jest tak bardzo sformalizowany jak w przypadku prawa polskiego. Odmienność widoczna jest między innymi na poziomie samych systemów prawnych. „System prawa kanonicznego zawiera zasady prawne, które służą ochronie i obronie poziomu prawa i wartości, odnoszonych zwykle do systemu prawa takich jak: stałość, przewidywalność, użyteczność. Chodzi na przykład o zasadę zabraniającą prawodawcy stanowienia prawa działającego wstecz (lex retro non agit) zawartą w kan. 9. Istnieją także inne zasady, przykładowo aequitas canonica (kan. 19), czyli zasada nakazująca stanowienie prawa, jego interpretację i stosowanie z zachowaniem należnej słuszności, delikatności, ludzkiego podejścia. Principia te mogą stanowić wzorzec i pomoc dla twórców nowego systemu prawnego Europy”[401]. Dla porównania należy wymienić formy udziału w stanowieniu prawa zarówno w prawie polskim jak i kanonicznym. W prawie kanonicznym jak już wcześniej wspomniano są to: uczestnictwo w soborach, synodach, Kolegium Konsultorów, przedstawianie swoich dążeń na forach Rad Duszpasterskich i Parafialnych, udział w decyzjach rad wydziałów teologicznych, udział w pracach komisji Konferencji Episkopatu Polski, udział w radach papieskich, czy choćby dyskusja podczas wizyty duszpasterskiej w formie kolędy. W prawie polskim natomiast są to formy: czynnego i biernego prawa wyborczego, wysłuchania publicznego, referendum.

System prawa polskiego jest bardziej obszerny i reguluje większość kwestii związanych z obywatelami. Z kolei system prawa kanonicznego jest bardziej ogólny, stabilny i okazuje większe zaufanie do stosujących prawo. Kolejna zauważalna różnica dotyczy ilości aktów prawnych. W prawie kanonicznym jest ich zdecydowanie mniej niż w prawie polskim. Stąd łatwość dotarcia do konkretnego aktu prawa kanonicznego mającego w danej chwili znaczenie jest zdecydowanie większa, w odróżnieniu od prawa polskiego, dlatego łatwiej je

[401] P. Kroczek, *Czy system prawa kanonicznego może być wzorcem dla systemu prawnego federacji państw?* [w:] „Prawo Kanoniczne”, 59 (2016) nr 2, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, s. 84.

stosować i zgłaszać postulaty legislacyjne.

Mając na uwadze powyższe widać, że osoba chcąca wziąć udział w pracach nad rozwiązaniami w prawie kanonicznym będzie miała mniejsze możliwości oddziaływania z uwagi na mniejszą częstotliwość zmian i zakres regulacji. Natomiast w prawie polskim, ze względu na mnogość regulacji, w wielu dziedzinach osoba może mieć większy wpływ.

Wskazać należy także na to, że liczba synodów diecezjalnych w Polsce już po zakończeniu II wojny światowej zbliżona jest do ilości wysłuchań publicznych w prawie polskim. Niestety, jak wspomniano wcześniej, w prawie kanonicznym mamy dostępność zapisów i zgłaszanych dążeń wraz z ich realnym oddziaływaniem, czego w prawie polskim brakuje.

5.4. Wnioski de lege ferenda w zakresie tworzenia prawa

Wyciągając wnioski de lege ferenda skupiono się przede wszystkim na pożądanych kierunkach zmian w procesach tworzenia prawa polskiego oraz kanonicznego. Wskazano na elementy prawotwórcze prawa polskiego mogące znaleźć zastosowanie w obrębie prawa kanonicznego i odwrotnie.

5.4.1. Pożądane kierunki zmian w procesach tworzenia prawa polskiego

Działania w tym kierunku mogą być instytucjonalne lub spontaniczne. Wnioskiem, który należy wyciągnąć z lektury niniejszego opracowania, jest wniosek o potrzebie instytucji korygujących prawo. Należy dopuścić myśl, „iż prawodawca tworzący formalnie akty normatywne, w tym także te, które wyznaczają ustrój tworzenia prawa, sam może naruszać ustanowione przez siebie reguły aktywności prawodawczej lub popełniać błędy merytoryczne. Organizując proces, należy więc w strukturach organizacyjnych tego procesu przewidzieć funkcjonowanie instytucji: a) powołanych do gromadzenia wiedzy o skutkach i kosztach wprowadzonych unormowań, b) powołanych do kontroli, czy w procesie prawodawczym nie naruszono reguł tworzenia prawa i eliminowania tych norm, które zostały wprowadzone niepraworządnie”[402].

Wymienione sposoby działania nie należą do działań prawodawczych, ale zapewniają systemowi zdolność korygowania decyzji, które są merytorycznie niepoprawne. Można to czynić w drodze eliminacji systemowej norm niekonstytucyjnych, czy też przez nowelizację aktów normatywnych

[402] S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy…*, op. cit., str. 196.

Najlepiej we wszystkich sprawach, dla których nie ma wyraźnej reguły prawa, posłużyć się słusznością, zawsze przychylając się na stronę bardziej ludzką. Takie zachowania byłyby społecznie akceptowalne i przynosiły najwięcej pożytku, ponieważ zgodnie z tym ustaliłyby stanowisko, w którym znalazłyby się postanowienia z zapisem tego, czego wymagają osoby których ono dotyka, mając na względzie okoliczności miejsca i czasu.

Bardzo często stan prawny, uważany jest wręcz za szkodliwy czy społecznie nie do zaakceptowania. Zadać sobie można pytanie: Kto ponosi odpowiedzialność za kształt obowiązującego stanu prawnego lub konkretnych przepisów? Spotykamy się, na przykład w prawie pracy, z uregulowaniami dotyczącymi momentu, w którym nowo zatrudniony pracownik musi otrzymać umowę o pracę na piśmie oraz zostać zgłoszony do ZUS[403]. Z jednej strony uregulowanie wydaje się być jasne, klarowne i zrozumiałe. Jest to oczywiście konieczne w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy. Wielokrotnie dochodziło na tym polu do nadużyć. Zleceniobiorca otrzymywał umowę bez daty, a w momencie kontroli data dopisywana była na umowie w taki sposób, aby zachować termin na zgłoszenie zleceniobiorcy do ZUS [404]. Takich przykładów można podać co najmniej kilka.

Nie ma ustroju, w którym gwarantowana jest skuteczność każdego przepisu i procesu. Nie ma doskonałego systemu prawa, a wiele zależy od poziomu rozwoju jednostki, jej wykształcenia czy społecznego rozeznania. W każdym systemie prawnym, niezależnie od jego „poziomu rozwoju", czy też skomplikowania możliwe są nadużycia, które uwidocznione będą w „finalnym produkcie" procesu prawotwórczego. Wszędzie tam, gdzie pojawia się rozum ludzki, ludzki charakter i chęć osiągnięcia pewnych celów (niekoniecznie akceptowanych społecznie, czy realizujących postulat dobra wspólnego), tam mogą pojawić się nadużycia. System prawa w zestawieniu z powiedzeniami „dajcie mi człowieka a znajdę paragraf", czy „punkt widzenia zależy od punktu siedzenia" rodzi pewne pole do nadużywania czy to władzy, czy to przepisów, czy też pozycji człowieka w procesie tworzenia prawa.

Ważne jest wskazanie na projekt funkcjonujący w Polsce pod nazwą: „Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce". Prowadzi go firma Grant Thornton. Celem projektu jest coroczne monitorowanie zmienności systemu prawnego w Polsce. Wyciągając wnioski z lektury „Barometru" można zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii. Pierwszą

[403] Według przepisów umowa musi być pracownikowi przedstawiona na piśmie najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy, a zgłoszenie go do ZUS-u dokonane w ciągu 7 dni.

[404] http://biznes.onet.pl/furtka-dla-oszustow-w-kodeksie-pracy,18490,5648147,1,prasa-detal, (dostęp: 18.07.2014).

z nich jest na pewno „nadprodukcja" przepisów prawnych[405].

Autorzy raportu „Barometr prawa" nie pozostawiają złudzeń i wskazują, że odesłania w aktach normatywnych nastręczają wiele problemów. Zestawiając to w relacji z ilością tworzenia nowego prawa oczywiste staje się, że nie jesteśmy w stanie zapoznać się ze wszystkimi nowymi regulacjami.

Przeraża mnogość regulacji, których nie jest w stanie nauczyć się jeden człowiek. Kwestia samego tylko przeczytania wydaje się już bardzo problemowa. Natomiast przeczytanie, zrozumienie i właściwe powiązanie przepisami pomiędzy poszczególnymi treściami może sprawiać ogromne problemy nie tylko laikom, ale także osobom mającym na bieżąco do czynienia z procesami prawotwórczymi. Dlatego zmniejszenie liczby regulacji prawnych wraz ze wzmożoną aktywnością w dziedzinie edukacji byłoby wskazane.

W 2018 roku zanotowano mniejszą aktywność legislacyjną rządu, a nie parlamentu. Zmniejszeniu uległa objętość opublikowanych rozporządzeń. Szacunkowa liczba stron rozporządzeń w 2018 roku wyniosła zaledwie 11,3 tys., czyli o 54 proc. mniej niż w roku 2017. Jednocześnie to co dało się zaobserwować to rozrost legislacji parlamentarnej, a co za tym idzie większa liczba ustaw. Tylko w 2018 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano 219 ustaw o objętości 3,36 tys. stron – to o 28 proc. więcej stron niż w roku 2017[406].

Zasadne wydają się zatem działania zmierzające do zmniejszenia produkcji nowych przepisów. Konieczne jest kodyfikowanie prawa i jego doskonalenie, ale bez wspomnianej nadprodukcji. Pomocne byłyby do tego takie instytucje jak na przykład rada quasi ekspertów, szersze stosowanie wysłuchania publicznego lub referendów. Nikt nie jest w stanie przeczytać wszystkich nowych przepisów, a co dopiero dokonać logicznych powiązań i zrozumieć ich sens. Można wysunąć dalej idące wnioski. Skoro nie jesteśmy w stanie przeczytać takiej ilości nowego prawa, to nie jesteśmy w stanie wydać porządnego aktu normatywnego, który nie będzie wchodził w sprzeczność z czymś już istniejącym.

---

[405] W raporcie za pierwszy kwartał 2018 roku „na losowej próbie 100 aktów prawnych z 2017 r., średnio jeden akt prawny składa się z 8 stron maszynopisu i zawiera 24 odwołania do innych aktów prawnych. Średnio na jedną stronę przypadają więc po trzy odwołania. Jeśli więc ktoś chciałby nie tylko przeczytać nowo tworzone akty prawne (wspomniane 27 tys. stron w 2017 r.), ale rzetelnie osadzić je też w kontekście prawnym, czyli czytać też w całości akty prawne, do których ustawodawca się odwołuje, powinien w 2017 r. przeczytać nie 27 tys. stron, a wręcz 678 tys. stron maszynopisu aktów prawnych". Do tego jak wspominają autorzy raportu „skala produkcji prawa w Polsce jest zdecydowanie zbyt wysoka. Przepisy są zmieniane i dodawane w tak ogromnym pędzie, że nikt nie jest w stanie z uwagą ich śledzić, nie mówiąc już o rozumieniu wdrażanych zmian, ich analizie i dostosowywaniu się do nich. To oznacza, że polscy obywatele i polskie firmy (zwłaszcza te mniejsze) są systemowo narażeni na ryzyko łamania prawa" Raport znajduje się na stronie internetowej http://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2018/02/barometr_prawa_2018.pdf dostęp: 01.04.2018 r. Od kilku lat Grant Thornton zamieszcza corocznie kolejne edycje raportu.

[406] http://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2019/02/GrantThornton_barometr_prawa_022019.pdf, (dostęp: 20.09.2019).

5.4.1.1. Proponowane zmiany w obrębie prawa polskiego

Wśród proponowanych zmian prawa polskiego naczelne znaczenie ma propozycja zwolnienia tempa regulacji. Każdy jest systemowo narażony na łamanie prawa, bo jest za dużo przepisów. Ustawy są zbyt szybko uchwalane, mogą one wprowadzać duży zamęt. Komisje kodyfikacyjne są konieczne do konsolidacji przepisów, bo obecnie jest zbytnia dekonsolidacja prawa. Bardzo często nie jesteśmy w stanie zaprzestać w aktach normatywnych wpisywania kolejnych odesłań, pomimo regulacji zawartej w §157 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"[407], gdzie wskazano, że nie odsyła się do przepisów, które już w zakresie swojej regulacji zawierają odesłania.

Z racji posiadania przez obywateli małej wiedzy na temat inicjatywy ustawodawczej, w którą ustawodawca wyposażył osoby chcące zmieniać otaczającą je rzeczywistość, należy uczyć już w szkołach, szczegółowych uregulowań związanych z tą instytucją. Na przykład o ustawie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r.[408] Pomimo faktu, że ustawa jest bardzo zwięzła i w sposób precyzyjny wyjaśnia kolejne etapy postępowania, jej znajomość jest znikoma. Obywatele musieliby się uczyć tej ustawy, gdyby taki obowiązek wynikał z jakiegoś aktu prawnego.

W prawie polskim, powinna się również znaleźć zasada, która stanowi o tym, że prawo można stosować elastycznie. Elastyczność prawa jest cechą, która daje możliwość poszukiwania w każdym konkretnym rozstrzyganym przypadku rozwiązania słusznego i sprawiedliwego oraz, co najważniejsze, pozwalająca znaleźć najbardziej społecznie akceptowane. W prawie polskim powinna być również możliwa do zastosowania zasada, która - analogicznie jak w prawie kościelnym - uznawałaby literę przepisu ustawy jako wtórną (mającą znaczenie wtórne), a bardziej eksponowała ducha, sens przepisu. Ponadto w prawie polskim i kanonicznym istnieje wiele instytucji czy form udziału osoby w procesie prawotwórczym, które można wykorzystać w jednym bądź drugim procesie prawotwórczym.

5.4.1.2. Elementy prawa kanonicznego mogące znaleźć zastosowanie w procesach prawotwórczych w prawie polskim

Cennym narzędziem w prawie polskim byłoby zaimportowanie niektórych rozwiązań

[407] Dz.U. 2002, Nr 100, poz.908.
[408] Dz.U. 2018, poz. 2120.

synodalnych. Na wzór synodu można utworzyć grona eksperckie, które pozwolą na wypracowanie pewnych kompromisowych rozwiązań prawnych akceptowanych przez jak największą liczbę adresatów. Wówczas osoba charakteryzująca się wysokim poziomem wiedzy czy doświadczenia w danej dziedzinie mogłaby zostać członkiem takiej rady ekspertów. Wyraźny nacisk należy położyć tutaj na doświadczenie w danym obszarze. Te grona należy wyposażyć w obowiązek konsultacji ze środowiskami adresatów norm i zbadać jakie są ich doświadczenia, co należy według nich zmienić i nad czym należy się aktualnie pochylić. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie wielu negatywnych oddźwięków dotyczących przepisów, gdyż środowiska zainteresowane konkretami zgłaszałyby osoby kompetentne do rad, by wspomóc prace na aktami normatywnymi celem dostosowania ich do otaczającego świata.

Ciekawe wydaje się być również rozstrzyganie niektórych spraw w przypadku braku przepisów regulujących daną kwestię. Jedno z rozwiązań przyjętych w Kodeksie Prawa Kanonicznego brzmi: „Jeśli w określonej sprawie brak wyraźnej ustawy, powszechnej lub partykularnej, albo prawa zwyczajowego sprawa - z wyjątkiem karnej - winna być rozstrzygnięta z uwzględnieniem ustaw wydanych w podobnych sprawach, ogólnych zasad prawnych z zachowaniem słuszności kanonicznej, jurysprudencji, praktyki Kurii Rzymskiej oraz powszechnej i stałej opinii uczonych”[409].

Jest to rozwiązanie, które może z powodzeniem znaleźć odzwierciedlenie w procesie prawotwórczym w prawie polskim. Przyniosłoby z pewnością wiele korzyści, przy niewielkiej modyfikacji do warunków prawa polskiego. Bardzo często spotykamy się z sytuacją, gdzie określone podmioty legitymizują się wiedzą w danej dziedzinie i mogą być uważane za ekspertów. Niestety, nie biorą czynnego udziału nad przygotowywaniem tekstów aktów normatywnych. Nie ma również narzędzi umożliwiających w prawie polskim wezwanie takich osób celem wspomożenia prowadzonych prac i pomocy w opracowaniu konkretnych rozwiązań. Byłaby przydatną instytucja dająca decydentom możliwość wyznaczenia obowiązkowego terminu do wniesienia zastrzeżeń przez takie osoby, czy zgłoszenia ewentualnych potrzeb lub wskazania konkretnych rozwiązań. Jest to rozwiązanie, które może z powodzeniem znaleźć odzwierciedlenie w procesie prawotwórczym w prawie polskim. Przyniosłoby z pewnością wiele korzyści, przy niewielkiej modyfikacji do warunków prawa polskiego.

Kolejnym argumentem do rozważań traktowania prawa kanonicznego jako wzorca dla

[409] KPK 1983, kanon 19.

stanowienia prawa polskiego, jest opinia znawcy tej problematyki: „Argumentem za traktowaniem prawa kanonicznego jako wzorcowego dla innych systemów prawnych jest deklaratywnie wysoki poziom kultury prawnej panującej w Kościele. Ten rodzaj kultury wyraża się w postawie wiernych wobec prawa, polegający na szacunku wobec norm prawnych, rozumieniu znaczenia instytucji prawnych i świadomości hierarchii i wiernych, co do roli i celów prawa obowiązującego w Kościele”[410].

Warto za wzór postawić zasadę słuszności kanonicznej, która pozwala, aby przy złych przepisach można było powołać się na zdrowy rozsądek. Jest ona wyrażona w kanonie 19 KPK, który stanowi: „Jeśli w określonej sprawie brak wyraźnej ustawy, powszechnej lub partykularnej, albo prawa zwyczajowego, sprawa - z wyjątkiem karnej - winna być rozstrzygnięta z uwzględnieniem ustaw wydanych w podobnych sprawach, ogólnych zasad prawnych z zachowaniem słuszności kanonicznej, jurysprudencji, praktyki Kurii Rzymskiej oraz powszechnej i stałej opinii uczonych.” Istotnie o roli zasady słuszności kanonicznej przypomniał Piotr Wierzbicki wyjaśniając słowa Papieża Pawła VI, który wskazał, na czym ma polegać słuszność w prawie kanoniczym. Wskazał on, że „pojęcie słuszności kanonicznej wynika z samej natury prawa kanonicznego, a sprawiedliwy osąd jest nie tylko werdyktem, w którym można spotkać się ze słusznością naturalną, ale bardziej wypływa zeń słuszność kanoniczna, ponieważ jest ona owocem miłości pasterskiej, (…) jest rzeczywistością, której powinien poddać się prawodawca w procesie stanowienia prawa, interpretator przy jego wykładni oraz sędziowie, którzy je aplikują. Dlatego słuszność kanoniczną należy postrzegać jako zasadę rządzącą prawem Kościoła i jego instytucjami, kierującą nim od wewnątrz, wyrastającą z natury Kościoła, wyznaczającą charakter prawa kościelnego i wskazującą na jego pastoralny charakter”[411].

5.4.1.3. Inne propozycje

Nie tylko przywołane powyżej kierunki zmian w obrębie tworzenia prawa polskiego są zaproponowane jako słuszne. Możliwości zmian są bardzo duże i zależą od wyobraźni podmiotów zainteresowanych. Można obligatoryjnie tworzyć ciała doradcze. Można tworzyć instytuty badawcze, w których mogą być zatrudnione osoby legitymujące się najwyższym poziomem wiedzy czy doświadczenia w danej problematyce.

Na pewno niezbędna jest szeroko pojęta edukacja. Należy edukować obywateli już od

[410] P. Kroczek, *Czy system prawa kanonicznego może być wzorcem...*, op. cit., s. 80.
[411] P. Wierzbicki, *Miłosierdzie w prawie kanonicznym*, [w:] „Warszawskie Studia Teologiczne” XXIX/1/2016, Papieski Wydział Teologiczny Akademii Katolickiej w Warszawie - Collegium Joanneum, s. 110.

najmłodszych lat, by mogli nie tylko poznawać instytucje społeczeństwa obywatelskiego dające możliwość udziału w procesie prawotwórczym, ale też dostrzegać zasadność udziału, wzmagać obywatelską aktywność i zrozumienie prawnej rzeczywistości.

Edukacja dotycząca procesu prawotwórczego i jego koncepcji powinna być dla każdej osoby zrozumiała i przystępna. Niestety, wiele osób jej nie zna, nie rozumie, a nawet można powiedzieć, że nie chce i nie stara się jej poznać czy rozumieć. Bardzo dobrze, że chociaż w programach nauczania na przykład z przedmiotu WOS (wiedza o społeczeństwie) widnieje temat procesów legislacyjnych. Dzięki temu coraz więcej osób, w tym młodzież wchodząca w dorosłość po ukończeniu szkoły średniej, ma choć podstawy wiedzy na ten niezwykle ważny temat. Niestety, liczba godzin tego przedmiotu nie jest wystarczająca, stąd można mieć obawy co do poziomu znajomości procesu prawotwórczego, czy też samych jego „produktów finalnych".

Twarde zasady stanowienia prawa (te, które są ujęte w aktach normatywnych) są znane nielicznym osobom, i chociaż wspominana wielokrotnie edukacja w tym zakresie cząstkowo przekazywana jest młodemu pokoleniu chociażby na lekcjach z zakresu wiedzy o społeczeństwie, to jest marginalizowana. Brakuje w podstawie programowej przedmiotu podstawy prawa. Młodzi ludzie osiągając pełnoletniość wiedzą, jak wygląda sytuacja pogodowa na całym świecie, znają skład Ziemi i tym podobne, ale nie są w stanie w większości założyć chociaż jednoosobowej działalności gospodarczej, nie wspominając już na przykład o sposobach rozliczania podatków.

Miękkie zasady (te, które nie są uregulowane w aktach normatywnych, takie jak na przykład artykuły prasowe, konferencje, nieformalny lobbing), z których można korzystać, nie są znane w zestawieniu z procesem prawotwórczym, bądź istnieje niechęć do korzystania z nich. Wynika to przede wszystkim z mnogości różnych rozwiązań prawnych jak również z faktu braków w edukacji młodzieży.

Pomimo wspomnianych zajęć z wiedzy o społeczeństwie niewiele osób zna na przykład posunięcia Komisji Europejskiej, która również próbuje dążyć do tego, aby wprowadzane prawo unijne było bardziej przystępne. Rzeczy najbardziej istotne z punktu widzenia czy to ekologicznego, czy to obywatelskiego udostępniane są na stronie internetowej portalu „Wyraź swoją opinię"[412]. Każdy podmiot zainteresowany może wyrazić swoją opinię na temat kierunków jakie powinno się podejmować.

Tworzy się różnego rodzaju dokumenty w postaci ocen skutków regulacji, ale brakuje

[412] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl- (dostęp dnia 11.06.2021).

wciąż pełnego opracowania strategii czy założeń pozwalających na kształtowanie pewnej polityki w zakresie prawotwórstwa, by przygotować się z wyprzedzeniem i odpowiednio dostosować do wymogów które będą nadchodziły. Chodzi przede wszystkim o próbę uwzględnienia mogących pojawić się różnego rodzaju tendencji w kontekście na przykład społecznym, gospodarczym czy geopolitycznym.

Niezwykle cenne korzyści przynieść mogłoby również korzystanie przy skomplikowanych regulacjach z gron doradczych. Zmiany na przykład w szeroko pojętym prawie gospodarczym wprowadzać można przy udziale przedsiębiorców. Można pokusić się o stworzenie modelowej siatki powiązań, która pozwoli na udział w procesie prawotwórczym podmiotom, które zainteresowane będą konkretnymi rozwiązaniami. Ułatwienia prawne dla biznesu wskazać powinien nie kto inny jak przedsiębiorca. Czy to likwidacja pewnych norm, czy też dodanie bądź nowelizacja obowiązujących procedur bezpośrednio stwarzających problemy, niejasnych dla przedsiębiorcy nie jest możliwa bez ich głosu doradczego.

Warto przyjąć zasadę redukcji ilości stanowionego prawa. Idealnym rozwiązaniem byłoby stosowanie zasady: ustalamy nowe i jednocześnie redukujemy to, co zbędne. Po kilku latach rozszerzonej działalności w tym zakresie nasze prawo byłoby bardziej czytelne i jasne dla osób, które są adresatami norm.

5.4.2. Elementy prawotwórcze prawa polskiego mogące znaleźć zastosowanie w prawie kanonicznym

Wśród instytucji prawotwórczych funkcjonujących w prawie polskim, wzięto pod uwagę wysłuchanie publiczne i referendum jako instytucje, które mogłyby znaleźć zastosowanie w procesie tworzenia prawa kanonicznego. Oczywiście podnieść należy, że wymagałyby one dostosowania, modyfikacji do prawa kanonicznego, a po takim procesie umożliwiłyby innym osobom zgłaszanie swoich uwag i dążeń w sposób jawny i sformalizowany. W konsekwencji umożliwić może to osobie zainteresowanej takim procesem wgląd w przekazane spostrzeżenia i ułatwić powzięcie informacji o tym, które ze spostrzeżeń spotkały się z pozytywnym odbiorem, a które nie mogą być wcielone w prawie kanonicznym.

5.4.2.1. Wysłuchanie publiczne

Pierwszym narzędziem, które - moim zdaniem - mogłoby znaleźć zastosowanie w procesach prawotwórczych w prawie kanonicznym jest instytucja wysłuchania publicznego. Wykorzystanie jej na przykład w kwestiach niezwykle istotnych dla danego

obszaru, części, Kościoła lokalnego mogłoby być niezwykle korzystne. Z reguły najważniejsze sprawy dotyczące diecezji, „załatwiane" są na przykład na synodzie diecezjalnym. Większość spraw bardzo istotnych z punktu widzenia osób mogłaby zostać rozwiązania przy użyciu nieznacznie zmienionej instytucji wysłuchania publicznego w Kościele. Na przykład na terenie konkretnej diecezji, wszyscy proboszczowie w parafiach w trakcie ogłoszeń parafialnych mogliby przekazać wiernym zarys problemu i wskazać na możliwość zgłoszenia zmian, czy też rozwiązań albo spostrzeżeń w określonym terminie, czy poinformować, że osoby chętne mogą do określonego dnia wysłać zgłoszenie i zostaną na przykład wysłuchane przez ustanowioną do tego komórkę organizacyjną w diecezji.

Rozwiązanie to mogłoby przynieść wiele korzyści zarówno po stronie wiernych, jak i osób mających kompetencje prawotwórcze w prawie kanonicznym. Wśród wiernych wykształcić mogłoby silniejszą więź i poczucie bliskości prawa kanonicznego w ich życiu, a decydentom pomogłoby zwiększyć ilość głosów doradczych od wiernych i innych osób, które nawet nie są bezpośrednio z Kościołem związane, ale na podstawie uzyskanych informacji dokonały wniesienia na piśmie swoich spostrzeżeń. Nie chodzi na tym etapie o to, żeby przystosować rozwiązania dla konkretnych osób, ale zebrać głosy wiernych i spróbować wziąć je pod uwagę czy rozważyć zasadność.

5.4.2.2. Referendum

Warto zastanowić się nad formą referendum (podobną do wersji szwajcarskiej), aby wprowadzić ją do prawa kanonicznego. Osoby zainteresowane miałyby czas, na przykład w trakcie synodu diecezjalnego, na wyrażenie swojej opinii, co można by uczynić na przykład poprzez poddanie pod głosowanie wiernych proponowanych zmian czy dokumentów i niejako wpłynąć na ich zmianę czy głębszą analizę.

Samo zastosowanie referendum nawet na wzór naszego polskiego, lokalnego mogłoby przynieść wiele korzyści na terenie lokalnym Kościoła. Na przykład z uwagi na bardzo ważne wydarzenie masowe (nie tylko o świeckim charakterze) wierni mogliby pomóc proboszczowi głosując w referendum, czy nie udzielić dyspensy od postu wiernym, którzy będą brali udział w takim wydarzeniu. Referendum mogłoby dotyczyć również kwestii związanych z kolejnością inwestycji, zasadności remontów, itp. Nie mogłoby oczywiście w takich kwestiach wiązać biskupa lub proboszcza, ale na pewno uzyskane za pośrednictwem tej instytucji informacje stanowiłyby istotny czynnik ułatwiający podjęcie właściwej decyzji.

5.4.2.3. Inne propozycje

Możliwą zmianą prawa kanonicznego, na podstawie instytucji zaczerpniętej bezpośrednio z prawa polskiego, która mogłaby funkcjonować wśród osób zainteresowanych prawem Kościoła, jest przywołana już inicjatywa ustawodawcza obywateli, mająca zastosowanie w prawie polskim na podstawie Ustawy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r.[413], a także Regulaminu Sejmu (art. 32). Przy niewielkiej modyfikacji i wskazaniu konkretnego adresata, do którego grono osób zainteresowanych zmianą prawa kanonicznego mogłoby kierować projekty, mogłoby być wykorzystywane w procesach legislacyjnych w prawie kanonicznym.

Podobne znaczenie miałoby wprowadzenie prawa zwyczajowego, lecz byłoby to zapewne bardziej sformalizowane i mogłoby działać szybciej. Potrzebna jest jednak otwartość prawodawcy świeckiego na wzorce z prawa kanonicznego.

[413] Dz.U. 2018, poz. 2120.

ZAKOŃCZENIE

Były już w historii Polski dzieła reform ustrojowo-społecznych, jak choćby Konstytucja 3 Maja, która wysiłkami wielu osób została uchwalona. Polacy mają to do siebie, że potrafią się jednoczyć dopiero wówczas, kiedy są trudności. Jest to na pewno pole do poprawy, choćby przez wspomnianą edukację i pielęgnowanie wiedzy w zakresie prawotwórstwa.

Niestety, nigdy nie jest tak, że jedna zasada, wyabstrahowana z kontekstu ustrojowego i wisząca w próżni, może zmienić diametralnie kulturę polityczną, o sprawach jakości władzy nie wspominając. To raczej suma rozwiązań – w tym transparentność, rola mediów, model finansowania partii politycznych, aktywność społeczeństwa obywatelskiego, jakość stanowionej legislacji, itp. – przesądza o całościowym sukcesie działania instytucji państwa i idącej za tym satysfakcji obywateli.

W rozdziale I niniejszego opracowania wyjaśniłem pojęcie źródeł prawa. Wykazano źródła prawa polskiego, zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym. Wykazano także różnice pomiędzy prawem naturalnym a stanowionym. Skupiono się także na źródłach prawa kanonicznego wraz z wyjaśnieniem pojęcia prawa kanonicznego i wskazaniem na jego relację z prawem stanowionym, ponieważ często funkcjonują jednocześnie w tym samym czasie i w tym samym miejscu. Wśród źródeł prawa kanonicznego skupiono się na dwóch płaszczyznach: pierwszej, która dotyczy norm prawa Bożego oraz drugiej, pochodzącej już od ustawodawcy kościelnego. Prawo stanowione przez Kościół omówiono na płaszczyźnie partykularnej, jak i powszechnej. Poddano analizie także spory o relacje prawa Bożego z prawem ludzkim. W podrozdziale czwartym wykazano również źródła polskiego prawa konkordatowego w odniesieniu do relacji prawa polskiego do prawa kanonicznego. Ustalono także stosunek państwa do Kościoła i poddano analizie zapisy umów konkordatowych z 1925 r. oraz z 1993 r., które Stolica Apostolska zawarła z Polską.

W drugim rozdziale ustaliłem kwestie związane z procesem prawotwórczym. Wyszedłem od definicji pojęcia procesu prawotwórczego poprzez jego ogólne określenie. Następnie wykazałem rolę zarówno prawodawcy, jak i osoby uczestniczącej w tym procesie. Opisałem także sam proces prawotwórczy, wychodząc od ustalenia dotyczących źródeł uregulowań w prawie polskim. Opisano zasady tworzenia prawa polskiego i przebieg procesu legislacyjnego z wykazaniem podmiotów posiadających kompetencje w zakresie prawotwórstwa, zarówno na poziomie lokalnym jak i ogólnokrajowym. Wykazałem również możliwości zainicjowania procesu prawotwórczego. Skupiłem się także na końcowej części tego procesu dokonując analizy wymogów, jakie musi spełniać akt normatywny zarówno pod

kątem wymogów ogólnych, jak i konkretnych. Dokonałem także analizy procesu prawotwórczego w prawie kanonicznym, poczynając od jego charakterystyki, zasad i modeli jego tworzenia. Opisałem również promulgację aktu normatywnego w prawie kanonicznym. Na zakończenie rozważań rozdziału II porównałem proces prawotwórczy w prawie polskim i kanonicznym wykazując podobieństwa i różnice w tych procesach.

W rozdziale III na początku wskazałem możliwości udziału osoby w tworzeniu prawa polskiego, gdzie wykazałem, że istnieją w prawie polskim instytucje takie jak: referendum, inicjatywa ustawodawcza, wysłuchanie publiczne, konsultacje społeczne, narzędzia lobbingowe oraz możliwości wynikające z posiadania obywatelstwa polskiego czy zamieszkania w Polsce, umożliwiające partycypację społeczną w tworzeniu prawa polskiego. Następnie wykazałem sposoby sformalizowane i niesformalizowane udziału osoby w tym procesie. W rozdziale tym wskazałem również na możliwości udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego, biorąc za przedmiot rozważań formy udziału w tym procesie zarówno pojedyncze jak i zbiorowe. Kolejny punkt rozważań dotyczył wykazania szeregu instytucji dających możliwość udziału wiernym w procesie tworzenia prawa kanonicznego.

W rozdziale IV zatytułowanym: „Pozycja i zadania osoby w procesie prawotwórczym" dokonałem analizy pozycji osoby w procesie prawotwórczym w prawie polskim oraz kanonicznym. Wyodrębniłem w prawie polskim prawa osoby na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym wynikające z ustawy bądź z chęci dbałości o dobro wspólne. W prawie kanonicznym analizując pozycję osoby, która uczestniczy w tym procesie dokonałem ustaleń związanych z podziałem osób na wiernych, świeckich oraz duchownych. Uprawnienia i obowiązki osób w prawie polskim i kanonicznym wynikają albo z przepisów, albo z zainteresowania tymi procesami i chęcią udziału w nich.

Rozdział V poświęciłem na porównanie możliwości partycypacji społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego i kanonicznego. Dokonałem oceny udziału społeczeństwa w tworzeniu prawa polskiego oraz oceny udziału wiernych w tworzeniu prawa kanonicznego. Wykazałem ponadto różnice w możliwościach udziału stanowienia prawa w prawie polskim i kanonicznym. Po analizie powyższego zaproponowałem szereg wniosków de lege ferenda w zakresie tworzenia prawa. Wyszczególniłem pożądane kierunki zmian w procesach tworzenia prawa polskiego i wskazałem propozycje zmian w jego obrębie. Wyodrębniłem ponadto instytucje w prawie kanonicznym, które mogą znaleźć zastosowanie w prawie polskim oraz instytucje prawa polskiego, które z powodzeniem można wykorzystać przy niewielkich modyfikacjach w prawie kanonicznym.

Należy stwierdzić, że możliwości wpływu osób na proces prawotwórczy istnieją i jest

ich wiele. Jednak należy to zestawić z pewną zależnością, zgodnie z którą istnienie możliwości udziału w procesach prawotwórczych bez chęci i zaangażowania jednostki nie będzie funkcjonować. Niniejsze opracowanie dotyczy ogólnych zasad stanowienia prawa polskiego, jak i kanonicznego. Jest ono wyrazem słabego zainteresowania procesem tworzenia prawa przez różne osoby.

Ustawodawca stanął na wysokości zadania i usankcjonował możliwości wpływu na proces prawotwórczy zarówno w prawie polskim, jak i kanonicznym. Regulując to ustawodawcy wychodzili zapewne z założenia, że obywatele i wierni będą chcieli uczestniczyć w pracach nad regulacjami prawnymi.

Powyższe rozważania wskazują na potrzebę aktywności osób w procesie prawotwórczym, wykazują sposoby udziału w tym procesie przy jednoczesnym wskazaniu znajomości procedur legislacyjnych i umiejętności ich stosowania przez jednostki.

ANEKSY

Załącznik nr 1

WZÓR URZĘDOWEGO FORMULARZA

ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY

(Formularz należy wypełnić czytelnie, drukowanymi literami)

ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY

Cel złożenia formularza (zaznaczyć właściwy kwadrat)

ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWA☐ **ZGŁOSZENIE ☐IANY DANYCH**[1)]

PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY

Nr druku sejmowego ☐☐☐☐

Tytuł projektu ustawy w brzmieniu wynikającym z druku sejmowego:

……

……

……

……

……

A. OZNACZENIE PODMIOTU DOKONUJĄCEGO ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY

1. Imię (imiona) i nazwisko/nazwa*)

2. Adres/siedziba i adres*) (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)

Podmiot wymieniony w części a (zaznaczyć właściwy/e kwadrat/y)

☐ nie występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej

☐ występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej i jest wpisany do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową pod nr ……..
co potwierdza załączone:
zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, albo ☐
oświadczenie[2)] o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową ☐

1) Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego formularza zgłoszenia, w nowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie wymagane rubryki, wpisując również dane, które zachowały swoją aktualność.

2) Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia".

*) niepotrzebne skreślić

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO w CZĘŚCI a w PRACACH NAD PROJEKTEM USTAWY

(W przypadku, gdy zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w części a zgłasza osoba fizyczna, część B należy wypełnić tylko wówczas, gdy osoba ta nie zamierza uczestniczyć osobiście w tych pracach.

W przypadku, gdy zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w części a zgłasza podmiot inny niż osoba fizyczna, w części B należy wskazać osoby, które są uprawnione do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy).

1. Imię (imiona)

2. Nazwisko

3. Adres (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)

1. Imię (imiona)

2. Nazwisko

3. Adres (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)

1. Imię (imiona)

2. Nazwisko

3. Adres (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO WYSTĘPUJE PODMIOT WYMIENIONY w CZĘŚCI A

(Część C należy wypełnić tylko wówczas, gdy podmiot dokonujący zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy wymieniony w części A, występuje na rzecz innego podmiotu. w takim przypadku do zgłoszenia należy załączyć dokument, z którego wynika umocowanie do występowania na rzecz tego podmiotu).

1. Imię (imiona) i nazwisko/nazwa*)
2. Adres/siedziba i adres*) (miejscowość, kod pocztowy, ulica, numer domu, numer lokalu)
Podmiot wymieniony w części C (zaznaczyć właściwy/e kwadrat/y) ☐ nie jest zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym ☐ jest zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem ……... co potwierdza załączony/e: wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego, albo ☐ oświadczenie2) o wpisie do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym ☐

*) niepotrzebne skreślić

2) Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

D. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY w ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI PODMIOT DOKONUJĄCY ZGŁOSZENIA ZAMIERZA CHRONIĆ, ORAZ ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, o KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE BĘDZIE ZABIEGAŁ

E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY (zaznaczyć właściwy/e kwadrat/y)

☐ Zaświadczenie albo oświadczenie[2)] o wpisie podmiotu wymienionego w części a do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

☐ Wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego albo oświadczenie[2)] o wpisie podmiotu wymienionego w części C do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

☐ Dokument, z którego wynika umocowanie do występowania na rzecz podmiotu wymienionego w części C.

☐ Dokument, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza zgłoszenia w imieniu podmiotu dokonującego zgłoszenia wymienionego w części A.

F. OSOBA/Y SKŁADAJĄCA/E ZGŁOSZENIE[3)]

(W części F podpisuje się osoba składająca zgłoszenie, czyli osoba fizyczna wymieniona w części a albo osoba lub osoby uprawniona/ne do reprezentacji podmiotu innego niż osoba fizyczna, wymienionego w części A, zgodnie ze sposobem jego reprezentacji określonym w odpowiednim rejestrze lub innym dokumencie właściwym dla formy organizacyjnej tego podmiotu lub osoba/y działająca/e na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez ten podmiot).

Imię i nazwisko	Data	Podpis

2) Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia".

3) W przypadku podmiotu innego niż osoba fizyczna wymienionego w części a do zgłoszenia należy załączyć dokument, z którego wynika umocowanie do złożenia formularza zgłoszenia w imieniu tego podmiotu.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) Kancelaria Sejmu informuje, że:

- zawarte w formularzu zgłoszenia dane osobowe są zbierane przez Kancelarię Sejmu, 00-902 Warszawa, ul. Wiejska 4/6/8, w celu przyjęcia zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy, jego udostępnienia w Systemie Informacyjnym Sejmu (z wyjątkiem adresu osoby fizycznej) i sporządzenia listy uczestników wysłuchania publicznego, dotyczącego projektu ustawy, o którym mowa w zgłoszeniu;
- ma Pani/Pan prawo dostępu do treści zawartych w formularzu zgłoszenia swoich danych osobowych oraz ich poprawiania w Wydziale Informacji i Obsługi Sekretariatów Komisji Biura Komisji Sejmowych Kancelarii Sejmu, w poniedziałki w godz.12.00-14.00;
- podanie danych osobowych jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia i spełnienia obowiązku, związanych z przyjęciem zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy i przeprowadzeniem wysłuchania publicznego, dotyczącego projektu ustawy, o którym mowa w zgłoszeniu, zgodnie z art. 70b i 70c uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.) w związku z art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

Załącznik nr 2

S T A T U T

PARAFIALNYCH RAD DUSZPASTERSKICH

DIECEZJI WARSZAWSKO - PRASKIEJ

Art. 1 Cele i zadania PRD

1. Parafialna Rada Duszpasterska (PRD) jest instytucją wyrosłą z postanowień i ducha II Soboru Watykańskiego (DA 10;26). Ma ona wyrażać ideę współodpowiedzialności duchownych i świeckich za podstawową jednostkę organizacyjną Kościoła, którą jest parafia. PRD jest miejscem czynnego i odpowiedzialnego zaangażowania wiernych świeckich w zbawcze posłannictwo Kościoła, a jej członkowie mają za zadanie wyrażać swoje roztropne opinie i sugestie ukierunkowane na dobro duchowe wspólnoty parafialnej (por. k. 212 § 3, 228 § 2 Kodeksu Prawa Kanonicznego).

2. PRD stanowi ciało doradcze (k. 536 KPK), które pod kierownictwem proboszcza, przyczynia się do ożywiania działalności duszpasterskiej. Zatem głównym celem PRD jest świadczenie pomocy proboszczowi w organizacji życia duszpasterskiego. Cel ten jest realizowany przez:

a) wspieranie inicjatyw duszpasterskich w dziedzinie życia liturgicznego, apostolstwa, dzieł pobożności i miłości;

b) pomoc w przeprowadzeniu trafnej oceny stanu religijno-moralnego parafii, z uwzględnieniem zachodzących przemian społeczno-kulturowych;

c) udział w opracowaniu rocznego parafialnego programu duszpasterskiego, w oparciu o program ogólnopolski i diecezjalny;

d) budowanie wśród parafian zaufania do Kościoła i tworzenie dobrego klimatu dla podejmowanych inicjatyw duszpasterskich;

e) wspieranie działalności ruchów, stowarzyszeń katolickich i grup duszpasterstwa specjalnego.

3. Do kompetencji PRD nie należy ocena doktrynalna wiary i moralności, jak również obsada urzędów duszpasterskich w parafii. Także sprawy finansowe i gospodarcze nie wchodzą w zakres kompetencji PRD.

Art. 2 Skład PRD i sposób powoływania członków

1. w skład PRD wchodzą:

a) z urzędu:

a. proboszcz (kan. 536 § 1 KPK) lub administrator parafii, jako przewodniczący,

b. wikariusze;

b) z nominacji proboszcza (w liczbie nie większej niż 12) między innymi przedstawiciele:

a. zgromadzeń zakonnych i instytutów świeckich zamieszkujących i pracujących na terenie parafii,

b. katechetów,

c. parafialnych grup, stowarzyszeń i ruchów, instruktorzy parafialnego poradnictwa rodzinnego;

c) członkowie z wyboru parafian (ilość wybieranych członków określa proboszcz w zależności od wielkości parafii. Nie powinna być mniejsza niż 2/5 wszystkich członków PRD).

2. Stałym członkiem PRD z wyboru może być praktykujący katolik, mający stałe zamieszkanie w parafii, pełnoletni, odznaczający się roztropnością, wolny od kar kościelnych i cieszący się dobrą opinią wśród parafian.

Art. 3 Kadencja PRD

1. Kadencja PRD trwa 5 lat.

2. Kadencja PRD wygasa z chwilą zmiany proboszcza.

3. Skrócenie kadencji jest możliwe za zgodą ordynariusza miejsca.

4. Przed objęciem funkcji członkowie PRD składają przyrzeczenie.

5. Poszczególni członkowie mają możliwość zrezygnowania z udziału w pracach PRD.

6. w przypadku regularnie powtarzających się nieusprawiedliwionych nieobecności na zebraniach PRD, członek może być usunięty przed upływem kadencji. Decyzję podejmuje PRD zwykłą większością.

7. w przypadkach wymienionych w pkt. 5 i 6, jak również w razie śmierci lub wyprowadzenia się członka z parafii, należy postąpić według następujących reguł:

a. Na miejsce członka PRD z wyboru pozostali członkowie wybierają nowego zwykłą większością głosów.

b. Na miejsce członka z nominacji, proboszcz mianuje jego następcę.

c. Na miejsce członka z urzędu wchodzi osoba, która obejmuje urząd.

Art. 4 Posiedzenia PRD

1. PRD powinna odbywać posiedzenia przynajmniej dwa razy w roku.

2. Posiedzenie zwołuje proboszcz z własnej inicjatywy lub na wniosek 2/3 członków PRD.

3. Obradom PRD przewodniczy proboszcz lub wyznaczony przez niego zastępca.

4. Tematyka obrad jest wcześniej wskazywana przez proboszcza. Także członkowie PRD mogą zgłaszać tematy obrad.

5. Rada podejmuje uchwały zwykłą większością głosów i wymagają one zatwierdzenia

proboszcza.

6. z każdego posiedzenia PRD wyznaczony przez proboszcza lub wybierany na jego wniosek sekretarz spisuje protokół. Protokół winien być odczytany i zatwierdzony na następnym zebraniu z omówieniem postanowień wprowadzonych w życie oraz uzasadnieniem niewykonania niezrealizowanych.

7. Protokoły przechowuje się w kancelarii parafialnej. Podlegają one wizytacji dziekańskiej i biskupiej. Kserokopie protokołów przesyłane są do Wydziału Duszpasterskiego Kurii Diecezjalnej.

8. Informacja o zwołaniu posiedzenia powinna się znaleźć w ogłoszeniach parafialnych.

9. Ewentualne nieporozumienia powstałe między PRD, a proboszczem rozstrzyga Dziekan. Władzą odwoławczą od decyzji Dziekana jest ordynariusz miejsca.

Art. 5 Formacja członków PRD

Proboszcz jest zobowiązany wspierać formację członków PRD. Członkowie PRD powinni stale troszczyć się o życie wewnętrzne i wiedzę religijną, przez lekturę słuchanie wykładów, udział w kursach czy seminariach.

Art. 6 Zmiany Statutu PRD

Wszelkie zmiany w niniejszym Statucie mogą być dokonane dekretem Biskupa Warszawsko-Praskiego.

ANEKS NR 1

WYŁANIANIE CZŁONKÓW PRD z WYBORU

1. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim pełnoletnim członkom parafii.

2. Bierne prawo wyborcze posiada praktykujący katolik, mający stałe zamieszkanie w parafii, pełnoletni, odznaczający się roztropnością, wolny od kar kościelnych i cieszący się dobrą opinią wśród parafian (Patrz Art. 2, p. 2 statutu PRD).

3. Proboszcz na miesiąc przed wyborami, podczas wszystkich Mszy niedzielnych, informuje o możliwości zgłaszania kandydatów na członków PRD. Nazwiska kandydatów winny być przekazywane proboszczowi w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem.

4. Przy tworzeniu listy kandydatów, proboszcz może pominąć zgłoszone nazwisko, jeśli kandydat nie spełnia kryteriów określonych w p. 2 lub zgłoszono zbyt dużą liczbę kandydatów.

5. Proboszcz winien powiadomić zainteresowane osoby o zgłoszeniu ich do grona kandydatów i otrzymać zgodę na udział w wyborach do PRD.

6. Lista kandydatów winna być zamknięta najpóźniej na tydzień przed wyborami i podana do wiadomości parafian. Jednocześni proboszcz podaje skład wyznaczonej przez siebie Komisji

Wyborczej, złożonej z 3 do 5 osób.

7. Wybory przeprowadza się w niedzielę. w dogodnym dla wiernych miejscu Komisja Wyborcza wydaje przygotowane przez proboszcza karty do głosowania z listą kandydatów do PRD opatrzone pieczęcią parafii.

8. Każdy uprawniony może zagłosować na jednego kandydata.

9. Wierni bezpośrednio po oddaniu głosu zwracają karty do Komisji Wyborczej, która dokonuje podliczenia głosów.

10. Członkami PRD z wyboru zostają te osoby, które otrzymały największą liczbę głosów. w przypadku równej liczby głosów członkiem PRD zostaje osoba starsza wiekiem.

11. w szczególnych przypadkach, za pisemną zgodą biskupa diecezjalnego, proboszcz może dostosować wybór członków do lokalnych warunków wykorzystując jeden z następujących sposobów:

a. Grupy i stowarzyszenia parafialne przedstawiają po trzech kandydatów, z których proboszcz wybiera członków PRD;

b. Proboszcz powołuje członków PRD na podstawie własnego rozeznania, po zasięgnięciu opinii wiernych.

ANEKS NR 2

PRZYRZECZENIE CZŁONKÓW

Przed objęciem funkcji członkowie PRD składają przyrzeczenie: „Ja N.N. przyrzekam Bogu Wszechmogącemu w Trójcy Świętej Jedynemu, że powierzoną mi funkcję członka Parafialnej Rady Duszpasterskiej będę wypełniał sumiennie i rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa kościelnego. Tak mi dopomóż Bóg oraz Święta Ewangelio, której ręką dotykam.”

Promulgacja

Statut PRD wraz z dwoma aneksami wchodzi w życie 25 marca 2011 roku, w uroczystość Zwiastowania Pańskiego, w dziewiętnastą rocznicę erygowania Diecezji Warszawsko-Praskiej.

Warszawa, 9 marca 2011, Środa Popielcowa

Abp Henryk Hoser SAC

Biskup Warszawsko-Praski

BIBLIOGRAFIA

I. Źródła

1.1. Źródła prawa polskiego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).
2. Regulamin Sejmu RP z 30 lipca 1992 r.- tekst jednolity (M.P. Nr 26, poz. 185)
3. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 j.t.).
5. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2003 nr 57 poz. 507 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 z późn. zm.).

1.2. Źródła prawa kanonicznego

1. Acta Apostolicae Sedis, Commentarium Officiale, Romae 1909-.
2. Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus-18.10.1990, AAS 82 (1990), s.1-563.
3. Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus-25.01.1983, AAS 75 (1983), pars II, s. 1-317; tekst polski: Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.
4. Codex Iuris Canonici Pii X Maximi iussu digestus Benediicti Papae XV auctoritatae promulgatus-25.01.1917, AAS 9 (1917), pars II, s. 1-593, Romae 1917.
5. Corpus Iuris Canonici, wyd. I, Ae. Friedberg, Lipsk 1879.
6. Decretum Magistri Gratiani, [w:] Corpus Iuris Canonici, wyd. I, Ae. Friedberg, Lipsk 1879, s. 1- 317.
7. Encyklika Ojca Świętego Jana XXIII*: Pacem in Terris, Dan w Rzymie u Św. Piotra w Wielki Czwartek 11 kwietnia 1963 roku*, [online:] http://nonpossumus.eu/encykliki/ Jan_XXIII/ pacem_in_terris/, (dostęp: 01.02.2014).
8. Jan Paweł II, *Pracujcie na rzecz sprawiedliwości, równości i dobra wspólnego. Przemówienie wygłoszone do członków Międzynarodowej Unii Prawników*

Katolickich, 24.11.2000, [online:] http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/prawnicy_24112000.html, (dostęp: 24.02.2015).
9. Katechizm Kościoła Katolickiego, Poznań 1984.
10. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Poznań 2000.

II. Literatura

2.1. Literatura dotycząca prawa polskiego

1. Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Przegląd Sejmowy, 5(22)/1997, s. 33-43.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
3. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2001.
4. Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
5. Deryng A., *Prawo w diagramach. Prawo Konstytucyjne*, Warszawa - Bielsko-Biała 2010.
6. Dzieńdziora J., *Rola lobbingu w zarządzaniu instytucjami integracji i pomocy społecznej województwa śląskiego,* [online]: https://zeszytyhumanitas.pl/api/files/view/116120.pdf, (dostęp: 01.12.2018).
7. Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
8. Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
9. Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 1997.
10. Gliński P., *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?*, [w:] Kozłowski P., Domański H. (red.), *Po 20 latach transformacji. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, Warszawa 2010, s. 81-130.
11. Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.
12. Łazarewicz C., *Zadżumieni*, „Polityka", Nr 19 (2755), 8 maja 2010 r., s. 36-39.
13. M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE „Znaczenie", 1/2007 (3), s. 52-74.
14. Piechowicz J., *Konkordat a Konstytucja RP*, Warszawa 2011.
15. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring prawa"*, Fundacja Batorego, Warszawa 2008.
16. Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013.

17. Rymaszewski P., Kurek P., Dobrowolski P., *Reforma Procesu Stanowienia Prawa*, *Seminarium BRE – CASE*, Warszawa, 20 maja 2004 r.
18. Sagan S., *Prawo konstytucyjne RP,* Warszawa 2003.
19. Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004.
20. Skwarski B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
21. Smereczyński M., *Władza ustawodawcza a wpływ na ustawodawstwo obywateli*, [w:] *Konstytucyjno-prawna zasada podziału władzy publicznej*, Warszawa 2008, s. 29-41.
22. Stawicki R*., Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce,* Warszawa 2013.
23. Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002.
24. Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1998.
25. Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.
26. Wierczyński G., Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2017, wyd. II, s. 73 – 76.
27. Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy*, Warszawa 2009.
28. Wołpiuk W.J. (red.), *Konstytucyjno-prawna zasada podziału władzy publicznej*, Warszawa 2008.
29. Wołpiuk W.J., *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, [w:] Wawrzyniak J. (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 235-267.
30. Wołpiuk W.J., *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji,* [w:] „Studia Prawnicze Polskiej Akademii Nauk", Zeszyt 3(169) 2006, s. 71-78.
31. Wójcik E., *Znacznie prawa naturalnego w naszym życiu,* [w:] „Kwartalnik Naukowy Towarzystwa Uniwersyteckiego Fides et Ratio", 2(10)2012, s. 13-21.
32. Wronkowska S., *Polski proces prawotwórczy - między autonomią a polityką*, [w:] IUS ET LEX, nr (III) 1/2005, s.193- 211.
33. Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2008.

2.2. Literatura dotycząca prawa kanonicznego

1. Góralski W., *Gwarancje otrzymane przez Kościół katolicki w Konkordacie z 1993 r.,* „Kieleckie Studia Teologiczne", 8 (2009*),* s. 65- 84.

2. Góralski W., *Instytucja synodu w Kodeksie Prawa Kanonicznego Jana Pawła II,* [w:] „Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawno-historyczny", 31/3-4, s. 35-44.
3. Gręźlikowski J., Nauczanie prawa kanonicznego w Wyższym Seminarium Duchownym we Włocławku w XX wieku, Włocławek 2009.
4. Hemperek P., Góralski W., *Historia źródeł i nauki prawa kanonicznego*, Lublin 1995.
5. Kaczor A., *Papieska Rada Tekstów Prawnych i interpretacje autentyczne,* [w:] „Kościół i Prawo", 2(15)2013, nr 2, s. 133-163.
6. Kroczek P., *Czy system prawa kanonicznego może być wzorcem dla systemu prawnego federacji państw?* [w:] „Prawo Kanoniczne", 59(2016) nr 2, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, s. 82.
7. Kroczek P*., Modele stanowienia prawa w Kościele i ich konsekwencje dla wykładni prawa,* [w:] *Servabo legem tuam in toto corde meo. Księga pamiątkowa dedykowana księdzu profesorowi Józefowi Krzywdzie CM, dyrektorowi Instytutu Prawa Kanonicznego UPJPII z okazji 70. rocznicy urodzin,* Zakręta A., Sosnowski A. (red.), Kraków 2013, s. 114-132.
8. Krukowski J., Sobański R., *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, Tom I, Księga I, Normy ogólne, Poznań 2003.
9. Lempa F., *Kompetencje, uprawnienia i obowiązki w Kościele katolickim*, Białystok 2013.
10. Majer P., (red.), *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz,* Kraków 2011.
11. Pawluk T., *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, Tom I, Olsztyn 1986.
12. Przybysławska J., *Władza biskupa diecezjalnego w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 roku*, [w:] „Kościół i prawo", 6 (19) 2017, nr 2, s. 85.
13. *Realizacja Konkordatu z 1993 r. w polskim porządku prawnym*, [w:] „Stowarzyszenie Kanonistów Polskich", Biuletyn, red. J. Krukowski, Nr 21, Lublin 2008, s.53-82.
14. Romanko A., *Geneza i przedmiot Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z 1993 r.*, [w:] „Kościół i prawo", 7(20) 2018, nr 2
15. Rzepecki A., *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2013.
16. Sitarz M., *Polskie prawo kanoniczne,* [w:] *Prawo polskie. Próba syntezy*, Guz T., Głuchowski J., Pałubska M.R. (red.), Warszawa 2009, s.123-140.
17. Sitarz M., *Wymogi stanowienia prawa w Kościele partykularnym. Zarys problematyki,* [w:] „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich" 26 (2013), s. 87–93.
18. Skubiszewski M*., Polska i Stolica Apostolska przed rokowaniami nad konkordatem*,

[w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Rok LXVIII, zeszyt 2 – 2006.

19. Walencik D., *Fundacje zakładane przez osoby prawne Kościoła katolickiego w Polsce a fundacje pobożne* [w:] „Studia z prawa wyznaniowego", 16/2013, Lublin, 2013, s. 32-44.
20. Wierzbicki P., *Zasada współpracy prawem i obowiązkiem wszystkich wiernych chrześcijan w prawodawstwie Kościoła,* [w:] Warszawskie Studia Teologiczne, XXXIII/X/2015, s.76-84.

III. Literatura ze stron internetowych

3.1. Literatura internetowa dotycząca prawa polskiego

1. *Akt normatywny*, hasło w: http://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/a/271975,Akt-normatywny.html, (dostęp: 11.11.2018).
2. *Akt prawny,* hasło w: http://portalwiedzy.onet.pl/71708,,,,akt_prawny,haslo.html, (dostęp: 12.08. 2014).
3. http://biznes.onet.pl/furtka-dla-oszustow-w-kodeksie-pracy,18490,5648147,1,prasa detal, (dostęp: 18.07.2014).
4. Domagalski M., *Radcowie nie chcą sądów gospodarczych*, [online:] http://www.rp.pl/Radcowie/303219915-Radcowie-nie-chca-sadow-gospodarczych.html, (dostęp: 28.03.2018).
5. http://edukacja.sejm.gov.pl/, (dostęp: 22.06.2014).
6. http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/opisowo.html, (dostęp: 10.08.2014 r.)
7. Hope E., *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, [cyt. za:] J. Dzieńdziora, *Rola lobbingu w zarządzaniu instytucjami integracji i pomocy społecznej województwa śląskiego*, [online:] https://zeszytyhumanitas.pl/api/files/view/116120.pdf, (dostęp: 01.12.2018).
8. *Legislacyjna burza słabnie*, *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce.* Raport Grant Thornton, Edycja 2019, [online]: http://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2019/02/Grant Thornton_barometr_prawa _022 019.pdf, (dostęp: 20.09.2019).
9. *Lobbing*, hasło w: https://mfiles.pl/pl/index.php/Lobbing, (dostęp: 01.12.2018).
10. Maszenda M., *Cztery referenda w wolnej Polsce. Tylko raz zagłosowała ponad 5%* Polaków, [online:] http://www.tvp.info/21324191/cztery-referenda-w-wolnej-polsce-tylko-raz-zaglosowalo-ponad-50-proc-polakow, (dostęp: 01.09.2015).

11. *Noty o Senacie. Jak powstaje ustawa*, [online:] https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2012/4.pdf, (dostęp: 01.07.2014).
12. *Obligatoryjne i fakultatywne, opiniotwórcze… Referenda w Polsce*, materiały RAI, [online:] http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1499519,Obligatoryjne-i-fakultatywne-opiniotworcze-Referenda-w-Polsce, (dostęp: 07.09.2015).
13. *Prawo naturalne a prawo stanowione*, hasło w: http://www.liceumlochow.pl/uploads/files/ddb45269a75390aebecbf6c0332bc4a0e44b7e2a.pdf, (dostęp: 22.07.2014).
14. *Prawo stanowione*, hasło w: http://eszkola.pl/wos/prawo-stanowione-definicja-charakterystyka-6365.html, (dostęp: 11.07.2014); http://wosnastoprocent.pl/slownik/prawo-stanowione/, (dostęp: 11.07.2014).
15. *Prezydent wobec uchwalonych ustaw,* [online:] https://prezydent.pl/prezydent/kompetencje/prezydent-wobec-ustaw/, (dostęp:11.06.2019).
16. *Proces legislacyjny,* hasło w: http:// monitoring-legislacyjny.pl/pl/Proces-legislacyjny, (dostęp: 22.03.2014, 01.06.2014).
17. *Ratyfikacja umowy międzynarodowej*, hasło w: http://gazetaprawna.pl /encyklopedia/prawo/hasla/336931,ratyfikacja_umowy_miedzynarodowej.html, (dostęp: 12.08.2014).
18. http://sejm.gov.pl/, (dostęp: 18.07.2014).
19. Sobiech N., *Jak powstaje nowa ustawa? Poznaj przebieg procesu legislacyjnego*, [online:] http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/556420,proces-legislacyjny-tryb-ustawodawczy-uchwalanie-ustawy.html, (dostęp: 20.08.2017).
20. *System prawa,* hasło dostępne w: http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system-prawa;3982221.html, (dostęp: 11.12.2016).
21. http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2956-wymogi-formalne-upowaznienia-do-wydawania-rozporzadzen/, (dostęp:11.06.2019).
22. http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,MZ-pigulka-dzien-po-bez-recepty-od-15-lat,wid,17222487,wiadomosc.html?ticaid=114443, (dostęp: 30.01.2015).
23. *Prawo naturalne*, hasło w: http://wosnastoprocent.pl/slownik/prawo-naturalne, (dostęp: 17.04.2014).
24. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl, (dostęp: 11.06. 2021).
25. Uziębło P. J. , *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz do art. 2*, [online:] https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-referendum-lokalnym-

komentarz-587233145, (dostęp: 21.05.2019).

26. *Źródła prawa*, hasło w: http://infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html, (dostęp: 30.04.2014); http://www.openlaw.com.pl/wikka.php?wakka=ZrodlaPrawa, (dostęp: 23.12.2016); http://net4lawyer.com/openlaw/wikka.php?wakka=zrodlaprawa, (dostęp: 10.08.2014).

3.2. Literatura internetowa dotycząca prawa kanonicznego

1. Hoser H. abp, *Prawo Boże jest nadrzędne. Zaprzeczać temu, to tworzyć prawa niesprawiedliwe i niebezpieczne*, [online]: https://natemat.pl/63379,abp-henryk-hoser-prawo-boze-jest-nadrzedne-zaprzeczac-temu-to-tworzyc-prawa-niesprawiedliwe -i-niebezpieczne, (dostęp: 15.07.2014).
2. https://www.h-net.org/~eopolska/Edukacja/Roz3/Praw.html, (dostęp: 01.07.2014).
3. *Natura*, hasło w: http://portalwiedzy.onet.pl, (dostęp: 03.08.2014).
4. http://www.mm.pl/~radaz_kun/teologia/prawo_kanon.pdf, (dostęp: 01.08.2014).
5. *Prawo kanoniczne,* hasło w: http://www.szkolnictwo.pl, (dostęp: 03.08.2014); http://portalwiedzy.onet.pl, (dostęp: 03.08.2014).
6. *Prawo zwyczajowe; prawo kościelne*, hasła w: http://eszkola.pl/wos/prawo-zwyczajowe-prawo-koscielne-6424.html, (dostęp: 03.08.2014).
7. Przeciszewski M., *24. Rocznica konkordatu z Rzecząpospolitą Polską*, [online:] https://ekai.pl/24-rocznica-konkordatu-miedzy-stolica-apostolska-i-rzeczapospolita-polska/, (dostęp: 15.03.2018).
8. Soboda K., *Rola świeckich w Synodzie* [w:] *Katechezy do Synodu*, [online:] http://synod.diecezja.legnica.pl/CZYM_JEST_SYNOD/05katechezy_do_synodu.html, (dostęp: 24.05.2018).
9. *Specyfika prawa Kościoła katolickiego. Referat wygłoszony przez JEm. ks. kard. Z. Grocholewskiego, prefekta watykańskiej Kongregacji Wychowania Katolickiego, podczas VI Międzynarodowego Kongresu „Katolicy i prawo: szanse i zagrożenia" zorganizowanego przez Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu we współpracy z Katedrą Filozofii Prawa KUL, Toruń, 15-16 listopada 2013 r.*, [online]:https://naszdziennik.pl/mysl/63577,specyfika-prawa-kosciolakatolickiego.html, (dostęp: 03.05.2020 r.).
10. http://synodkatowice.pl/,175, (dostęp: 01.08.2014).
11. https://szlakami.pl/rady-papieskie/, (dostęp 11.12.2019).
12. Tracz Z., *Historyczny kształt prawa kościelnego. Referat z sesji naukowej*

„Tradycja w Kościele”, [online:] http://archidiecezja.lodz.pl/lst/wordpress/?p=367, (dostęp: 15.06.2019).

13. Wąsowski M., *Trybunał w Strasburgu kontra niemiecki Kościół. Czy prawo ludzkie stoi nad boskim?*, [online:] http://natemat.pl/21477,trybunal-w-strasburgu-kontra-niemiecki-kosciol-czy-prawo-ludzkie-stoi-nad-boskim, (dostęp: 15.07.2014).
14. *Źródła staropolskiego prawa kanonicznego*, [online:] http://www.law.uj.edu.pl/~khpp/site/images/adm/Image/Zrodla%20staropolskiego%20prawa%20kanonicznego-s.ppt, (dostęp: 01.08.2014).