

dr Damian Brodacki

## **Instytucjonalny i aksjologiczny wpływ Kościoła na administrację publiczną. Wybrane aspekty**

### **1. Wprowadzenie**

Mówiąc o współtworzeniu cywilizacji europejskiej przez chrześcijaństwo i jego wartości nie można pominąć jego znaczącego wpływu na rozwój prawa w Europie. To właśnie chrześcijaństwo – obok fundamentów postawionych przez prawo rzymskie nadało systemom prawnym Starego Kontynentu nowego wymiaru moralnego i etycznego. Refleksy te można zobaczyć m.in. w prawie dawnym i współczesnym Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wolno jednak zapominać o tym, że chrześcijaństwo, a zwłaszcza instytucjonalna istota Kościoła głęboko czerpały z kultury prawnej swojej epoki – zwłaszcza gdy mowa o pierwszych wiekach jego funkcjonowania.

W dobie ciągłego przyrostu przepisów prawnych i wzrostu poziomu skomplikowania poszczególne jego norm, niezwykle ważnym aspektem staje się podejmowanie refleksji nie tylko nad celowością przepisów prawa poprzez stosowanie wykładni teleologicznej – po użyciu wykładni językowej, czy na przykład systemowej, ale również nad aksjologią prawa. Mowa tutaj zatem o jeszcze głębszym rozumieniu norm prawnych nie tylko przez pryzmat wyżej wymienionych tradycyjnie stosowanych wykładni, ale także wartości, których nośnikami są te normy. Pod hasłem aksjologii prawa kryje się zatem jego związek z wartościami wpisanymi w prawo, ocenami związanymi z prawem, czy związki prawa z moralnością<sup>1</sup>. Co więcej, kwestia ta – rozważana w ramach teorii i filozofii prawa – zyskuje na popularności i staje się przedmiotem coraz żywszej dyskusji<sup>2</sup>. Można pokusić się o refleksję, że trwający od dziesięcioleci spór między zwolennikami prawa naturalnego a pozytywistami objawia się nam na nowo niejako zatoczywszy koło. Po próbach negacji, czy też poddawaniu pod wątpliwość istnienia prawa naturalnego z XIX i XX wieku przez przedstawicieli pozytywizmu prawniczego

---

<sup>1</sup> Por. K. Pałeczki, *Aksjologia prawa*, [w:] A. Kojder (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, 2014, s. 1-7.

<sup>2</sup> Zob. np. liczne publikacje traktujące o aksjologii prawa: *Aksjologia prawa cywilnego i cywilnoprawna ochrona dóbr*, J. Pisuliński, J. Zawadzka (red.), Warszawa 2020; *Aksjologia prawa administracyjnego tom 1 i 2*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017; *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa karnego w perspektywie jego ewolucji*, A. Grześkowiak, I. Zgoliński (red.), Bydgoszcz 2017 i inne.

(m.in. Johna Austina, Georga Jellinka, czy Herberta Harta) teoretycy prawa ponownie zaczęli uświadamiać sobie niemożliwość jego zupełnego oddzielenia od sfery wartości.

Niepowodzenie próby tego oddzielenia (pomimo prowadzenia rozważań nad zagadnieniami etyki prawa, co jak widać okazało się niewystarczające) jednoznacznie przesądza o istnieniu ścisłego związku między prawem, a wartościami, jakie ono realizuje, a nawet moralnością. Trzeba zatem postawić pytanie, jakie wartości są realizowane przez prawo i czy dzieje się tak w każdym przypadku jego stosowania. Dyskusja ta zaprowadziłaby nas zapewne do źródeł koncepcji prawa naturalnego, a następnie do systemu wartości chrześcijańskich. Skąd ta pewność? Ścisły związek prawa naturalnego z prawem wiecznym (prawem Bożym) wykazywał Tomasz z Akwinu oraz inni ojcowie Kościoła<sup>3</sup>. Podobnie zatem wnioskować można o ścisłym związku prawa naturalnego z filozofią chrześcijańską – czy może trafniej: z chrześcijańskim systemem wartości. Co za tym idzie, przy próbach poszukiwania wartości realizowanych przez prawo znaleźć można również te, które zaliczylibyśmy do wartości chrześcijańskich. Wszak to one na czele z Dekalogiem stały się inspiracją dla wielu najbardziej fundamentalnych norm prawnych dotyczących zwłaszcza ochrony życia, własności i dążenia do prawdy. Skoro takie związki istnieją, czy można ich doszukać się też w obszarze dość nieoczywistym, jakim jest prawo administracyjne i administracja publiczna?

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie wpływu wartości chrześcijańskich na wybrane normy współczesnego prawa administracyjnego (przede wszystkim polskiego) i systemu administracji publicznej oraz ich zbieżności. Spostrzeżenia te będą odnosić się zwłaszcza do najważniejszych zasad prawa i postępowania administracyjnego oraz ogólnie pojętej etyki urzędniczej. Nie będzie to jednak polegało jedynie na prostym odnajdywaniu inspiracji i podobieństw zasad prawa administracyjnego z wartościami chrześcijańskimi. Niezwykle istotny jest tutaj również wpływ Kościoła – zarówno w ujęciu jego misji przepowiadania jak i instytucjonalnym, który na przestrzeni wieków był powiązany z historią Europy i naszej państwowości. Należy też pamiętać o kształtowaniu się Kościoła w oparciu o zastane przez niego normy prawne epoki z okresu pierwszych wieków. Wykazanie wszystkich tych związków można by ująć w wielotomowe dzieło, dlatego też intencją tego opracowania jest jedynie stanie się przyczynkiem do dalszych badań i zasygnalizowanie istnienia realizacji pewnych wartości chrześcijańskich przez prawo administracyjne. Oczywiście – wbrew sugestywnemu brzmieniu tytułu w opracowaniu nie będą poruszane kwestie polityczne,

---

<sup>3</sup> Por. np. F. Daguet, *Myśl polityczna św. Tomasza z Akwinu*, Poznań 2021, *passim*.

czy związane z konkretnymi postaciami historycznymi. Rozważania zostaną ograniczone do wybranych aspektów aksjologicznych prawa administracyjnego (przede wszystkim przez badanie odpowiednich przepisów), które – w ocenie autora – realizują wartości chrześcijańskie oraz wybranych wzajemnych wpływów Kościoła i administracji publicznej oraz prawa administracyjnego.

## 2. Wartości chrześcijańskie – czym są?

Na samym początku należy pokusić się o próbę definicji pojęcia wartości. Powszechnie przyjmuje się, że wartość to jedna z podstawowych kategorii aksjologii, która określa wszystko co jest pożądane, godne i cenne dla jednostki; to co stanowi cel dążeń ludzkich. Wartość nie jest pojęciem jednoznacznym, istnieje wiele spojrzeń na zagadnienie o czym świadczą opracowania i przemyślenia na ten temat<sup>4</sup>. Z kolei jak podaje Wielki słownik języka polskiego wartość to – obok kontekstów ekonomicznych i fizycznych - zbiór cech i zasad godnych naśladowania, szanowanych w jakichś kręgach i przekazywanych z pokolenia na pokolenie<sup>5</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że wartość kreowana przez normy określonej wspólnoty religijnej czy systemu filozoficznego wpisuje się w te definicje. Innym aspektem jest spójność takich wartości w duchu uniwersalizmu z wartościami powszechnie uznawanymi i przyjmowanymi, które na pierwszy rzut oka można oddzielić od konkretnej religii i filozofii. Jak zatem jest w przypadku szeroko rozumianych wartości chrześcijańskich?

Jak już podano, system wartości chrześcijańskich bierze swój początek w Dekalogu, lecz w obliczu upływu stuleci i bogatego rozwoju tradycji i kultury chrześcijańskiej próżno ograniczać je tylko do tych najbardziej fundamentalnych nakazów. Jak pisze A. Bronk nie istnieje jedno, powszechnie przyjmowane określenie wartości chrześcijańskich. Pojęcie to dzieli swą niejednoznaczność z wieloma innymi abstrakcyjnymi, skądinąd społecznie i kulturowo, wyraźnie wartościującymi kategoriami, jak przykładowo: naród, interes narodowy, ojczyzna, patriotyzm, dobro wspólne, racja stanu itp. Ich definicja nastrocza podobnych trudności, jak np. określenie szeregu kluczowych pojęć filozoficznych<sup>6</sup>. Nie da się zaprzeczyć, że wartości te są wybrzmiewają często w tekstach aktów normatywnych dowodząc tym samym zbieżności tych wartości w obu tych systemach. Nie oznacza to oczywiście unifikacji systemów wartości

---

<sup>4</sup> Za: Encyklopedia Zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Warto%C5%9B%C4%87>.

<sup>5</sup> Za: Wielki słownik języka polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/23345/wartosc/2839169/cechy-stanowiace-wzor>.

<sup>6</sup> A. Bronk, Wartości chrześcijańskie [w:] Roczniki Filozoficzne Tom XLI, zeszyt 2 – 1993, s. 59-72.

realizowanych przez państwo i Kościół. Jak bowiem spostrzega J. Krukowski, państwo radykalnie świeckie w wersji francuskiej, pod hasłem neutralności wobec przekonań religijnych, jako cel stawiało sobie totalne wykorzenienie wartości chrześcijańskich z porządku prawnego. U źródeł takiej polityki tkwi błędne założenie, że poszanowanie wartości chrześcijańskich z konieczności oznacza narzucenie państwu charakteru wyznaniowego. Aby uniknąć takich nieporozumień należy – jak podaje dalej Autor – w zbiorze wartości chrześcijańskich wyróżnić dwa podzbiory:

1) wartości specyficznym chrześcijańskich;

2) uniwersalnych wartości etycznych, mających charakter podstawowych wartości ludzkich, do uświadomienia których znacząco przyczyniła się religia i kultura chrześcijańska. Oba te podzbiory nazywamy chrześcijańskimi, dlatego że ukazał je Chrystus w swej nauce, swych czynach i przykładzie życia, jako wartości podstawowe dla ludzi, którzy chcą kształtować swe życie według Ewangelii<sup>7</sup>.

Pierwszy z tych zbiorów zawiera według Autora wartości wywodzone głównie z teologii. Drugi zaś – uniwersalne wartości etyczne, będące podstawą humanistycznego porządku społecznego. Do tych wartości należą podstawowe wartości, które powinny być respektowane w każdym systemie społecznym i prawnym, pretendującym do miana demokratycznego. Są to: 1) poszanowanie hierarchii wartości ludzkich; 2) uznanie, że człowiek zajmuje pierwsze miejsce w tej hierarchii; 3) uznanie, iż przyrodzona godność ludzka jest źródłem podstawowych praw i wolności każdego człowieka<sup>8</sup>.

Rozważania tych dwóch Autorów prowadzą do wniosku, że szeroko pojęte wartości chrześcijańskie przenikają się – poprzez swoje konteksty etyczne, historyczne i kulturowe z aksjologią prawa i państwa posiadając ogromną liczbę punktów wspólnych. Warto też zwrócić uwagę na swoistą autonomię obu tych systemów wartości bez jednostronnego wskazania, że tylko jeden czerpie z drugiego. Chociażby prawo rzymskie istniejące na długo przed pojawieniem się chrześcijaństwa było nośnikiem wartości takich jak dobro państwa, sprawiedliwość, prawa obywateli czy ochrona własności<sup>9</sup>. Wiele z tych wartości – z uwagi na ich rzeczywisty uniwersalizm – znalazło swoje miejsce również w wartościach

---

<sup>7</sup> J. Krukowski, Respektowanie wartości chrześcijańskich w Polsce w procesie integracji europejskiej. Refleksje na kanwie jubileuszu 1050-lecia Chrztu Polski [w:] Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich, Tom 26 Nr 29 (2016), s. 91-108.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Więcej na ten temat pisze W. Litewski, Podstawowe wartości prawa rzymskiego, Kraków 2001.

chrześcijańskich. Mamy do czynienia również ze zjawiskiem odwrotnym: to właśnie chrześcijaństwo z uwagi na szczególne przywiązanie do godności człowieka wpływało na kształt prawa w poszczególnych państwach, najpierw w Europie, potem na całym świecie.

### **3. Aksjologia prawa administracyjnego i administracji publicznej – zbieżności z wartościami chrześcijańskimi**

Na początek warto przytoczyć słowa J. Zimmermanna czerpiącego z wybitnego administratywisty F. Longchamps'a de Bérier'a: „Jak pisał F. Longchamps, prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwość, ład, humanizm, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki niemu. Podobnie lub nawet tak samo jest z nowoczesnym prawem administracyjnym, w którym wprost tkwią różne wartości, na których się opiera i z których się wywodzi, a przy tym ono samo, przez swoje istnienie i obowiązywanie, dostarcza na zewnątrz „swoich” nowych wartości. Samo jest wartością i wartości takie konstruuje”<sup>10</sup>. Celność ujęcia istoty sprawy przez J. Zimmermanna potwierdza się na dalszych kartach monografii, gdzie Autorzy wykazują realizację przez prawo administracyjne – tak ustrojowe, materialne jak i procesowe – istotnych wartości z punktu widzenia państwa, społeczeństwa, a także jednostek.

Posiłkujemy się jednak samodzielną kwerendą w obszarze aksjologii prawa administracyjnego w zestawieniu ze wcześniejszymi rozważaniami na temat wartości chrześcijańskich i ich zbieżności z podstawowymi wartościami prawa państwowego. W pierwszej kolejności można sięgnąć do najbardziej podstawowego aktu normatywnego dla prawa administracyjnego w Polsce, jakim jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego. W rozdziale drugim tej ustawy znajdziemy katalog zasad ogólnych. Jedną z nich, zawartą w art. 7b ustawy stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Wartościami są tutaj zatem interes społeczny i słuszny – a zatem uzasadniony i ważny – interes obywateli. Interes publiczny jest pojęciem ściśle osadzonym w bieżącym funkcjonowaniu państwa i obywateli. A. Żurawik

---

<sup>10</sup> J. Zimmermann w: Aksjologia prawa administracyjnego tom 1 i 2, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 19. Cytat z F. Longchamps'a de Bérier'a: F. Longchamps, Z problemów poznania prawa, Wrocław 1968, s. 13.

wskazuje na różne koncepcje interesu publicznego: wiążące go z wartościami (aksjologiczne), z celami (prakseologiczne) i potrzebami, a także koncepcje mieszane<sup>11</sup>. Pojęcia interesu społecznego i dobra wspólnego syntetycznie zestawia M. Zubik, który pisze, że dobro wspólne jest przeciwieństwem dobra indywidualnego, gdy dobro publiczne – dobra prywatnego, zaś interes publiczny – interesu partykularnego, grupowego lub indywidualnego. Z pewnego określonego punktu widzenia dobro wspólne jest wartością nie tylko różną, lecz także wyższą od interesu publicznego, należy bowiem do sfery „być”, gdy interes publiczny jest sytuowany w sferze „mieć” i stąd ma charakter subiektywny i zmienny w przeciwieństwie do bardziej obiektywizowanego dobra wspólnego. Dobro wspólne ma być przewodnią wartością każdego aktu prawotwórczego, gdy interes publiczny jest uwzględniany w aktach stosowania prawa<sup>12</sup>.

Pojęcie dobra wspólnego nie jest również obce nauce Kościoła. Jego nauczanie w tej kwestii syntetycznie opisuje W. Wesoły. Jak podaje Autor, św. Augustyn twierdził, że dobro wspólne jest metaforą organizmu. Ludzie jednej wspólnoty na wzór organizmu winni się wzajemnie wspierać i troszczyć o wspólne dobro. Według Augustyna, obowiązek dbania o dobro wspólne wynika również z tzw. odwagi cywilnej, o której mówił, że to wierność dobru mimo przeciwności. Biskup z Hippony natomiast uchwycił doskonale intencje chrześcijańskie w odniesieniu do wspólnoty i pogłębił utrwalony przez Arystotelesa ideał dobrego bytu, łącząc go z nakazem ewangelicznej miłości i dobroci. Augustyn twierdzi, że: „jednostka ludzka tylko w takim stopniu osiąga szczęście, w jakim sama pomnaża swoje wewnętrzne dobro. To indywidualistyczne ujęcie jest tylko pozorne. Augustyn ukazuje równocześnie drogę do wyrobienia tego szczęścia. Dowodzi tego przypisywana mu dyrektywa: im bardziej troszczycie się o dobro wspólne, a nie tylko o prywatną pomyślność, tym wcześniej zauważycie, że sami robicie postępy. Owo zalecenie dobra wspólnego wysuwa również jednostkowy motyw postępowania”<sup>13</sup>.

Jak dalej przekazuje W. Wesoły, Św. Tomasz pisze, że istotną częścią składową dobra wspólnego jest realizacja zasad sprawiedliwości: ogólnej i rozdzielczej (dystybutywnej), wyrównawczej i prawnej. Dobro wspólne to całość dóbr materialnych i duchowych. Miejscem

---

<sup>11</sup> A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, EPS 2012, nr 12, s. 24-30.

<sup>12</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734529/531969/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS>.

<sup>13</sup> W. Wesoły, Pojęcie „dobra wspólnego” w starożytności, średniowieczu i we współczesnym nauczaniu Kościoła Nurt SVD 44/1(127), 261-278. Cytat ze św. Augusta za: J. Krucina, *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław 1972, s. 24-25.

realizacji dobra wspólnego jest przede wszystkim państwo. To ono urzeczywistnia dwa rodzaje celów: 1) ziemski – polegający na dobrobycie ludzi, zaspokojeniu interesów prywatnych; 2) transcendentny – polegający na stwarzaniu warunków dla życia sprawiedliwego, cnotliwego, umożliwiającego ludziom zbawienie. Filozof identyfikuje dobro wspólne z harmonijną jednością, zgodą pomiędzy obywatelami<sup>14</sup>. Kolejnych podsumowań pojęcia dobra wspólnego dokonują poszczególni papieże, co ujął W. Wesoly. Jak podaje, Leon XIII uważa, że dobro wspólne to takie, w którym każdy obywatel i wszyscy razem mają prawo uczestniczyć w odpowiednim stosunku. Pius XI dobro wspólne wiąże z zasadą pomocniczości. W obu encyklikach Jana XXIII problematyka dobra wspólnego znajduje się w samym centrum społecznej doktryny Kościoła. Paweł VI dobro wspólne łączy z prawem własności i zasadą powszechnego przeznaczenia dóbr. Jan Paweł II konsoliduje dobro wspólne z godnością i prawami osoby ludzkiej. Dla Benedykta XVI dobro wspólne koresponduje z aktualną globalizacją świata<sup>15</sup>.

Nie ulega zatem wątpliwości, że pojęcie dobra wspólnego oraz interesu publicznego są – w odpowiednim zakresie – zbieżne z aksjologią prawa administracyjnego i chrześcijaństwa. Podobnie jest z dążeniem do prawdy i obiektywnej sprawiedliwości, która w chrześcijaństwie odgrywa fundamentalną rolę. Istotą każdego procesu sądowego jest odkrycie prawdy. Dążenie do niej jest także istotą stosowania prawa administracyjnego. Jako przykład weźmy również art. 8 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego: Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Z kolei w art. 11 KPA prawo wzywa, by organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Jak podaje S. Klimas, prawda jest pojęciem wieloznacznym:

1) w sensie ontologicznym oznacza zgodność rzeczy z własną tożsamością;

2) w sensie logicznym prawda jest to zgodność pojęcia lub sądu z orzekaną rzeczywistością;

3) w sensie moralnym jest to zgodność myśli ze słowem lub innym wyrazem myśli;

natomiast

---

<sup>14</sup> Tamże, Cyt. Ze św. Tomasza za: J. Krucina, Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie, Wrocław 1972, s. 24-25

<sup>15</sup> Tamże. Zob. zresztą art. 82 Konstytucji PR z dnia 4 kwietnia 1997 r.: Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.

4) w sensie egzystencjalnym – prawda to zgodność wartości z rzeczywistymi potrzebami człowieka.

Jak podaje dalej Autor, w języku potocznym prawdziwą nazywa się jakąś myśl, mowę zgodne z rzeczywistością lub samą rzeczywistość, która się odsłania i staje się oczywista dla umysłu. Prawdziwy, z języka greckiego *a-lethes* oznacza „nie ukryty”. W człowieku jest wrodzona zdolność i potrzeba poznawania wszystkiego, które zawsze rodziły pytanie o obiektywne poznanie. Prawda może być przedmiotem miłości, ponieważ w jej głębi jest dobro i piękno. Miłość do prawdy jest więc spontanicznym zwróceniem się natury do swego dobra<sup>16</sup>.

Innymi wartościami chronionymi przez prawo administracyjne są te najbardziej chronione przez etykę chrześcijańską. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje odstępstwa od określanych przez siebie zasad z uwagi na ochronę życia, zdrowia, czy mienia. Czyni tak w przypadku odstępstwa od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu z uwagi na niebezpieczeństwo zagrożenia tych wartości (art. 10 § 2), samodzielnego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego w przypadku zawieszenia postępowania i podejmowania czynności służących ochronie tych wartości (art. 100 § 2, art. 102), nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (108 § 1), wznowieniu postępowania administracyjnego przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, (art. 145 § 2), czy określając wysokość wymierzanej administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d pkt 1).

#### **4. Prawo urzędnicze wobec etyki chrześcijańskiej – uwagi ogólne**

Spójrzmy także na normy dotyczące zwłaszcza pracowników administracji publicznej. Jak pisze P. Skrzydlewski, etos i etyka urzędnicza wymagają powszechnego przekonania o tym, że dobro moralne w ocenie (czy to działań, czy to samej osoby i instytucji) musi być przyjmowane jako kryterium pierwsze i zawsze obecne przy ewaluacji czegokolwiek w urzędzie. Innymi słowy, w sytuacji stwierdzenia istotnego, gorszącego i zagrażającego zła należy w urzędzie podjąć działania, które zło to usuną, wyeliminują z pracy winowajców oraz przywrócą właściwy porządek i ład zachwiany przez zło. Pokój i ład w instytucji, tak jak wszędzie indziej, są zawsze owocem sprawiedliwości, a te – jak wiadomo – polegają na oddaniu

---

<sup>16</sup> S. Klimas, „[Życie Konsekrowane](#)” 5 (133) 2018, s. 108-121.



tego, co się komuś słusznie należy<sup>17</sup>. Nie sposób zatem oddzielić pracę urzędnika od sfery wartości.

Oprócz powszechnie obowiązującego prawa istotną rolę odgrywa także tzw. prawo miękkie – zwłaszcza kodeksy etyczne i zbiory dobrych praktyk. Najważniejszym komponentem administracji publicznej jest Korpus Służby Cywilnej obsługujący administrację rządową oraz pracownicy samorządowi. Pomimo iż zagadnienie etyki w pracy urzędnika – zwłaszcza w odniesieniu do przeciwdziałania korupcji – jest niezwykle istotne i kładzie się na nie szczególnie nacisk nie mamy jednolitego kodeksu dobrych praktyk dla urzędników. Próbę takiej unifikacji podjęto dopiero na poziomie Unii Europejskiej, co zaowocowało przyjęciem przez Parlament Europejski Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>18</sup> stanowiącego swoiste zalecenia dla państw członkowskich w kontekście organizacji i pracy i urzędów publicznych. Kodeks w poczet zasad funkcjonowania administracji publicznej zalicza m.in. zasadę praworządności (art. 4), zakazu dyskryminacji (art. 5), proporcjonalności (art. 6), bezstronności i niezależności (art. 8), obiektywności (art. 9), uczciwości (art. 11), uprzejmości (art. 12) oraz prawo wysłuchania i do złożenia oświadczeń (art. 16). Wartości te są bez wątpienia bliskie chrześcijańskiemu paradygmatowi dążenia do prawdy i sprawiedliwości, niezależnie od stopnia ich rzeczywistego wykonania na poziomie dzisiejszych organów Unii Europejskiej.

Na gruncie krajowym, celem zidentyfikowania wartości przyświecających szeroko pojętemu prawu urzędniczemu możemy posiłkować się ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Art. 76 ust. 1 stanowi, że członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany w szczególności: przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela; racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej; rozwijać wiedzę zawodową; godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią. Przepis ten stanowi podstawowy zespół wartości etycznych mających przyświecać członkowi korpusu Służby Cywilnej w dużej mierze zbieżnym z systemem etyki chrześcijańskiej – zwłaszcza w aspekcie dążenia do prawdy obiektywnej. W sposób analogiczny kształtują się przepisy o pracownikach samorządowych. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie

---

<sup>17</sup> P. Skrzydlewski, Cnoty społeczne w administracji publicznej a etos urzędnika [w:] *Facta Simonidis*, 5 (2022), nr 1 s. 153-177.

<sup>18</sup> Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej [file:///C:/Users/Damian/Downloads/code\\_2015\\_PL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Damian/Downloads/code_2015_PL%20(1).pdf).

zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Ustęp 2 tego samego artykułu precyzuje, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej; zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

Podsumowując, obowiązki urzędnika administracji publicznej – niezależnie od tego, czy pracuje on dla administracji rządowej, czy samorządowej – naznaczone są wymogiem spełniania określonych wymagań etycznych, które częstokroć są tożsame z etosem sprawiedliwego postępowania w zgodzie z etyką chrześcijańską. Literalne brzmienie wskazanych przepisów wykazuje, że przynajmniej w swej idei dążą one do realizowania ideałów chrześcijańskich takich jak dążenie do prawdy, sprawiedliwości i pozostawanie w swym życiu jak najpełniej uczciwym wobec wypełnianych obowiązków, wobec innych i wobec siebie.

## **5. Wzajemny wpływ instytucjonalny Kościoła i prawa administracyjnego – wybrane aspekty**

Poza zbieżnością wartości chronionych przez prawo administracyjne i etykę chrześcijańską, z historycznego punktu widzenia można zauważyć szereg inspiracji prawa państwowego prawem kościelnym bądź administracją kościelną – czy też odwrotnie. Jak już wspomniano, skatalogowanie i opisanie tego wpływu mogłoby być tematem na liczne monografie i prace naukowe. Jednak z uwagi na ramy niniejszego opracowania i nawiązanie do zasadniczego jego tematu nie jest możliwym opisanie wszystkich tych wpływów – zwłaszcza w kontekście polityczno-ustrojowym.

Biorąc pod uwagę chronologię, to właśnie Kościół jako pierwszy czerpał z prawa administracyjnego. Jak pisze A. Dębiński, chrześcijaństwo, już z chwilą zaistnienia, *nolens volens* zetknęło się z prawem rzymskim jako prawem obowiązującym, będącym przy tym – głównie dzięki dziełom uczonych prawników okresu pryncypatu – w apogeum swego rozwoju,

w fazie, którą tradycyjnie określa się okresem klasycznym (od łac. *classicus* – doskonały, wzorowy, pierwszorzędny). Świat, w którym powstał Kościół, początkowo jako mała gmina religijna, stanowił przestrzeń wyraźnie ukształtowaną przez cywilizację rzymską, która odznaczała się wysokim stopniem organizacji politycznej, społecznej, gospodarczej oraz rozwiniętą kulturą umysłową, obejmującą także naukę oraz rozumienie prawa<sup>19</sup>. Nie ma zatem wątpliwości, że szereg rozwiązań administracyjnych i organizacyjnych wczesnego Kościoła zostało zaczerpniętych z zastanych przez niego instytucji prawa rzymskiego.

Konkretnym przykładem czerpania przez Kościół z rzymskiego prawa (administracyjnego) jest proces tworzenia samej struktury Kościoła, który czerpał z podziału administracyjnego starożytnego Rzymu. Diecezje – jak niegdyś Rzym nazywał swoje prowincje – stały się terytorialnymi jednostkami administracyjnymi Kościoła wyższego rzędu w okolicach V wieku, kiedy zaczęto podkreślać aspekt terytorialny rozwijających się kościołów partykularnych. Pomimo iż podział administracyjny kościoła odgrywał istotną rolę już w pierwszych wiekach jego istnienia, o kościelnym prawie administracyjnym zaczęto mówić bardzo późno, gdyż dopiero w XX wieku. Jak podaje H. M. Jagodziński, chociaż normy prawne, które obecnie kwalifikujemy jako przynależne do prawa administracyjnego, w pewnym sensie istniały odąd, odkąd istnieje samo prawo, to jednak jego wyodrębnienie jako osobnej gałęzi prawa nastąpiło dość późno i to zarówno w państwowych systemach prawnych, jak i w prawie kanonicznym. Przy czym należy zaznaczyć wyszczególnienie prawa administracyjnego jako samodzielnej gałęzi w prawie świeckim nastąpiło wcześniej aniżeli w prawie kanonicznym<sup>20</sup>. Jak wspomina dalej Autor, po ogłoszeniu Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r., były wydane kolejne dokumenty dotyczące prawa administracyjnego, m.in. Konstytucja apostolska *Pastor Bonus*, *Regolamento Generale della Curia Romana* z 1992 r. oraz *Motu proprio Antiqua ordinatione tribunalium* z 21 czerwca 2008 r., którym Ojciec święty Benedykt XVI, promulgował *Lex propria* dla Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej<sup>21</sup>.

Jednym z przykładów czerpania przez prawo administracyjne z administracji kościelnej czy też prawa kościelnego są urzędy stanu cywilnego. To właśnie księgi parafialne stały się protoplastami akt stanu cywilnego, kiedy to w XVI wieku, kiedy to Sobór Trydencki nałożył

---

<sup>19</sup> A. Dębiński, Czy Kościół żyje prawem rzymskim? *Acta Universitatis Wratislaviensis*. No 3063, Prawo CCCV, Wrocław 2008, s. 59-68.

<sup>20</sup> H.M. Jagodziński, Kościelne prawo administracyjne w polskiej literaturze kanonistycznej i jego najnowszy rozwój, *Kieleckie Studia Teologiczne* 10 (2011), s. 165-190.

<sup>21</sup> Tamże.

na proboszczów obowiązek prowadzenia akt dotyczących małżeństwa. Następnie obowiązek ten objął również chrzty, a później także rejestrowanie bierzmowanych, zmarłych oraz spis parafian. W okresie II Rzeczypospolitej władze cywilne, dziedziczące porządek prawny zaborców, przy tworzeniu różnorodnych rejestrów państwowych korzystały właśnie z ksiąg parafialnych jako najbardziej dokładnych i ujednoczonych. Pierwsza w historii Polski unifikacja prawa dotycząca akt stanu cywilnego nastąpiła dopiero w roku 1945<sup>22</sup>.

Pozostając na gruncie dawnej Rzeczypospolitej, swoistą instytucją ustrojowego prawa administracyjnego był Interrex, czyli osoba zastępująca króla w okresie bezkrólewia. Funkcję tę pełnił Prymas Polski – arcybiskup gnieźnieński. Prymasowi, jako interreksowi, przyznano w ten sposób przede wszystkim prawo oznajmienia swoim uniwersałem śmierci królewskiej, co oznaczało początek bezkrólewia, zwoływania sejmu po śmierci króla oraz pozostałych sejmików i sejmów okresu bezkrólewia, a więc jedno z kluczowych uprawnień władzy monarszej, rozstrzygających o zdolności Rzeczypospolitej do funkcjonowania w tym okresie. Ponadto interreksowi przyznano - co miało jednak wprawdzie znaczenie deklaratywne - chociaż również nieodzowne dla prawidłowości wyboru nowego króla prawo nominowania, a dalej koronowania nowo wybranego władcy, mające już bardziej konstytutywny charakter<sup>23</sup>.

## 6. Podsumowanie

Rozkwit zainteresowania tematem aksjologii prawa wśród przedstawicieli doktryny jest bez wątpienia zjawiskiem pozytywnym. Rozważania te prowadzą do uspokajającego wniosku, że wciąż żywa jest potrzeba głębszego rozumienia przepisów prawa, niż tylko proste dekodowanie norm w oparciu nawet o cały szereg powszechnie uznawanych metod wykładni. Nawet jeśli część dzisiejszych badaczy teorii i filozofii prawa jest niechętna idei prawa naturalnego, badania nad etyką prawa, a wreszcie nad wartościami, jakie w sobie niesie bądź które chroni przekonują ich, że nie da się uczynić z niego jedynie prostego zbioru regół i wytycznych. Niemożliwym również staje się oddzielenie prawa nie tyle od pewnego wyższego, wciąż odkrywanego porządku – a na takim stanowisku stoją naturaliści – ale od pewnej sfery wartości, które jeszcze przed ustanowieniem jakiegoś prawa były na tyle cenne dla całej cywilizacji, społeczeństwa, czy ogółem istoty ludzkiej jako takiej, by usankcjonować ich ochronę. Badania

---

<sup>22</sup> Więcej na ten temat: D. Brodacki, *Od parafii do urzędów stanu cywilnego – aspekt prawny, More Maiorum – miesięcznik genealogiczny*, nr 5 (52) 2017, s. 40-47 i wskazana tam literatura.

<sup>23</sup> Za: <https://www.dziejesejmu.pl/historia-sejmu-akt/interrex.p208795531> i wskazana tam literatura.

nad aksjologią prawa wydają się procesem odwrotnym od dekodowania prawa naturalnego. Bowiem o ile przy uznaniu jego prymatu prawo ludzkie stara się maksymalnie je odtworzyć, o tyle aksjologia prawa zdaje się doszukiwać wartości pozaprawnych w samym prawie pozytywnym – już po jego ustanowieniu. Nie zaprzecza to jednak wartościowości procesu badań nad aksjologią prawa.

Jeśli zaś mowa o jakichś zorganizowanych systemach wartości, do takich systemów należy bez wątpienia chrześcijaństwo. Jak wykazano, istnieje szereg wspólnych dla chrześcijaństwa i współczesnego prawa wartości. Dotyczy to także prawa administracyjnego. Co więcej, tak jak Kościół inspirował się prawem administracyjnym Cesarstwa Rzymskiego w pierwszych wiekach swojej działalności, tak prawo administracyjne podlegało również wpływom czy inspiracjom Kościoła, co zaowocowało ukształtowaniem niektórych współczesnych instytucji. Trzeba zatem przyznać, że tak jak prawo rzymskie, filozofia grecka i etyka chrześcijańska stały się podwalinami cywilizacji europejskiej, tak nieodzownym jest wzajemne przenikanie się tych jej filarów na bardziej szczegółowych płaszczyznach w różnych epokach. Badając szczegółowo dzisiejsze polskie prawo administracyjne, takie powiązania istnieją również na tej płaszczyźnie. Tak jak podniesiono na wstępie, artykuł ten jest jedynie przyczynkiem do dalszej dyskusji i badań na ten temat.

## 7. Bibliografia

1. K. Pałeczki, Aksjologia prawa, [w:] A. Kojder (red.), Socjologia prawa. Główne problemy i postacie, 2014, s. 1-7;
2. Aksjologia prawa cywilnego i cywilnoprawna ochrona dóbr, J. Pisuliński, J. Zawadzka (red.), Warszawa 2020;
3. Aksjologia prawa administracyjnego tom 1 i 2, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017;
4. Aksjologiczne podstawy polskiego prawa karnego w perspektywie jego ewolucji, A. Grześkowiak, I. Zgoliński (red.), Bydgoszcz 2017;
5. F. Daguet, Myśl polityczna św. Tomasza z Akwinu, Poznań 2021;
6. Encyklopedia Zarządzania, [https://mfiles.pl/pl/index.php/Warto%C5%9B%C4%87](https://mfiles.pl/pl/index.php/Warto%C5%9B%C4%87;);
7. Wielki słownik języka polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/23345/wartosc/2839169/cechy-standowiace-wzor>;
8. A. Bronk, Wartości chrześcijańskie [w:] Roczniki Filozoficzne Tom XLI, zeszyt 2 – 1993, s. 59-72;
9. J. Krukowski, Respektowanie wartości chrześcijańskich w Polsce w procesie integracji europejskiej. Refleksje na kanwie jubileuszu 1050-lecia Chrztu Polski [w:] Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich, Tom 26 Nr 29 (2016), s. 91-108;
10. W. Litewski, Podstawowe wartości prawa rzymskiego, Kraków 2001;
11. J. Zimmermann w: Aksjologia prawa administracyjnego tom 1 i 2, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 19;
12. A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, EPS 2012, nr 12, s. 24-30;
13. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734529/531969/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS>.
14. W. Wesoly, Pojęcie „dobra wspólnego” w starożytności, średniowieczu i we współczesnym nauczaniu Kościoła Nurt SVD 44/1(127), 261-278;
15. S. Klimas, „Życie Konsekrowane” 5 (133) 2018, s. 108-121;
16. P. Skrzydlewski, Cnoty społeczne w administracji publicznej a etos urzędnika [w:] Facta Simonidis, 5 (2022), nr 1 s. 153-177;

17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572);
18. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej  
[file:///C:/Users/Damian/Downloads/code\\_2015\\_PL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Damian/Downloads/code_2015_PL%20(1).pdf);
19. A. Dębiński, Czy Kościół żyje prawem rzymskim? Acta Universitatis Wratislaviensis No 3063, Prawo CCCV, Wrocław 2008;
20. D. Brodacki, Od parafii do urzędów stanu cywilnego – aspekt prawny, More Maiorum – miesięcznik genealogiczny, nr 5 (52) 2017;
21. <https://www.dziejesejmu.pl/historia-sejmu-akt/interrex,p208795531>.