

# Józef Krukowski

---

## Komentarz do projektu ogólnej procedury administracyjnej

---

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 22/3-4, 199-232

---

1979

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

### KOMENTARZ DO PROJEKTU OGÓLNEJ PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ

Uwagi wstępne. I. Normy ogólne. II. Normy dotyczące stanowienia aktów administracyjnych III. Normy dotyczące rekursów przeciw aktom administracyjnym. 1. Normy wspólne, 2. Rekurs hierarchiczny, 3. Rekursy do trybunału administracyjnego: A. Rekurs przeciw nielegalnemu aktowi administracyjnemu, B. Rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego. 4. Ustanawianie trybunałów administracyjnych. 5. Postępowanie przed trybunałem administracyjnym. Zakończenie.

#### Uwagi wstępne

Nazwy *procedura administracyjna* używamy na oznaczenie zespołu przepisów określających sposób wykonywania władzy administracyjnej. Przez procedurę administracyjną w prawie kanonicznym należy więc rozumieć zespół norm regulujących wykonywanie tej władzy kościelnej, która nie jest ani władzą prawodawczą ani sądowniczą<sup>1</sup>. Procedura administracyjna — zarówno w prawie świeckim jak i kanonicznym — może być: ogólna i specjalna. Procedura administracyjna ogólna zawiera zespół norm ustalających jednolite zasady dla całej działalności administracyjnej, zaś procedura specjalna zawiera normy określające sposób postępowania w szczególnego rodzaju sprawach.

Zarówno procedura administracyjna ogólna jak i specjalna w różnych systemach prawa świeckiego pojawiła się w XIX i na początku XX w. W systemie prawa kanonicznego do tej pory nie ma ogólnej procedury administracyjnej. W obowiązującym Kodeksie Prawa Kanonicznego istniały tylko różne odmiany procedury specjalnej, np. postępowanie przy usuwaniu proboszczów (kan. 2147—2161)<sup>2</sup>. Pewne

<sup>1</sup> P. Ciprotti, *Num aliquid novi praevidendum sit, quod attinet ad „iustitiam administrativam” in Ecclesia*, Prawo Kan. 19(1976) nr 3—4, s. 3.

<sup>2</sup> W Kodeksie Prawa Kanonicznego zostały podane następujące rodzaje administracyjnej procedury specjalnej: postępowanie przy usuwaniu proboszczów nieusuwalnych (kan. 2147—2156), postępowanie przy usuwaniu proboszczów usuwalnych (kan. 2157—2161), postępowanie przy przenoszeniu proboszczów (kan. 2162—2167), postępowanie przeciwko duchownym konkubinariuszom (kan. 2176—2181), postępowanie przeciwko proboszczom zaniedbującym obowiązki parafialne (kan. 2182—2185), po-

elementy ogólnej procedury administracyjnej zostały wprowadzone w 1968 r. w *Normach specjalnych Sygnatury Apostolskiej*<sup>3</sup> określających postępowanie przed trybunałem Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej przy rozpatrywaniu rekursów wnoszonych w oparciu o art. 106 Konstytucji Ap. *Regimini Ecclesiae*<sup>4</sup>. Dopiero w 1969 r., Papieska Komisja do Rewizji Kodeksu Kanonicznego po raz pierwszy podjęła myśl zredagowania ogólnej procedury administracyjnej. Zostały już opracowane dwa kolejne schematy tej procedury. Relacja na temat pierwszego z nich została opublikowana w 1970 r.<sup>5</sup>, na temat drugiego — w 1972 r.<sup>6</sup>. Tekst drugiego schematu tej procedury został przesłany w 1972 r. dyksteriom Kurii Rzymskiej i Konferencji Biskupów celem zasięgnięcia ich opinii.

Wnioski, jakie na temat drugiej wersji projektu procedury administracyjnej napłynęły do komisji kodyfikacyjnej, zostały zrelacjonowane przez Ch. Lefebvre'a<sup>7</sup> i P. Ciprotiego<sup>8</sup>. Konferencje Biskupów niektórych krajów opracowały nawet całkowicie odrębne własne schematy ogólnej procedury administracyjnej. W szczególności bardzo interesujące są schematy przedstawione przez Konferencje Biskupów Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Anglii oraz Niemiec Zachodnich<sup>9</sup>. Originalność ich przede wszystkim polega na tym, że wyrażają próbę recepcji zasad świeckiego postępowania administracyjnego przyjętego w tych krajach.

Problematyka ta wzbudziła również duże zainteresowanie wśród kanonistów. Podjęli oni rozważania dotyczące zarówno ogólnych założeń (*ratio legis*), na których winna być oparta procedura administracyjna w Kościele, jak również sposobu jej zredagowania. Na pierwszym miejscu wymienia się postulat zagwarantowania pełniejszej ochrony podstawowych uprawnień przysługujących osobom fizycznym i mo-

---

stępowanie przy wymierzaniu suspensy na mocy sumiennego przekonania (kan. 2186—2194), postępowanie przy usuwaniu zakonników z zakonu (kan. 646—668). Por. J. W. Krzemieniecki, *Procedura administracyjna w Kodeksie Prawa Kanonicznego*, Kraków 1925; T. Pawluk, *Kanoniczne procesy szczególne*, Warszawa 1971, s. 140—155.

<sup>3</sup> *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli VI „Regimini Ecclesiae Universae”*, Typis Polyglottis Vaticanis 1968.

<sup>4</sup> AAS, 59(1967) 921.

<sup>5</sup> *Communicationes*, 2(1970) 191—194. Por. E. Bernardini, *Comento allo schema „De procedura administrativa”*. *Apollinaris*, 45(1972) nr 1, s. 126—136.

<sup>6</sup> *Communicationes*, 4(1972) 36—38.

<sup>7</sup> Ch. Lefebvre, *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema „De procedura administrativa”*, *Ephemerides Iuris Canonici*, 29(1973) nr 3—4, s. 179—197.

<sup>8</sup> P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus quae factae sunt ad schema canonum ab Episcopalibus Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*, *Communicationes*, 5 (1973) 235—243.

ralnym (prawnym)<sup>10</sup>. Postulat ten powszechnie występuje we współczesnej kulturze prawnej w związku ze wzrostem świadomości podstawowych praw człowieka oraz potrzeby respektowania ich przez każdą władzę społeczną. Tendencja ta znajduje swój wyraz w prawie pozytywnym nie tylko społeczności świeckich, ale również społeczności kościelnej<sup>11</sup>. Drugą rację upatruje się w nowej wizji Kościoła, jaką dał Sobór Watykański II. Jest to wizja wspólnoty wiernych (*communio fidelium*) będącej jednocześnie „Ludem Bożym” i „Ciałem Chrystusa”. Pojęcie „Ludu Bożego” zawiera podstawową teologiczno-prawną zasadę równości i braterstwa wszystkich członków Kościoła oraz ich współodpowiedzialność za misję powierzoną mu przez Chrystusa. Zaś w koncepcji „Ciała Chrystusa” jest zawarta inna również podstawowa zasada hierarchicznej struktury Kościoła. Te obydwie uzupełniające się zasady winny znaleźć konkretyzację w procedurze administracyjnej<sup>12</sup>.

Papieska Komisja Kodyfikacyjna włączyła procedurę administracyjną do działu prawa procesowego. Schemat kanonów prawa procesowego przedstawiony w 1976 r. pod dyskusję (*schema canonum de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus*) dzieli się na 5 części. Część 5 — ta, zatytułowana procesy administracyjne (*de processibus administrativis*), obejmuje dwie sekcje: 1) ogólna procedura administracyjna (*de procedure administrativa in genere*), 2) procedura obowiązująca przy usuwaniu i przenoszeniu proboszczów (*de procedura in parochis amovendis vel transferendis*)<sup>13</sup>. Projekt ogólnej procedury

---

<sup>9</sup> H. Straub, *De quodam tribunali administrativo in Germania erigendo*, *Periodica*, 60 (1971) 591—641; P. Wesemann, *Ad tuendam iura personarum. Zum Planung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz*, *Diakonia et ius* (Festgabe für H. Flatten), Paderborn 1973, 151—170; tenże, *Fora Arbitrii Conciliationis et Tribunalia Administrativa in Germania*, *Monitor Eccles.*, 100 (1975) 189—194.

<sup>10</sup> *Communicationes*, 4 (1972) 36: „Valde persentitur, ab illis quoque qui iuris suppressionem vel remissionem in Ecclesia propugnant, necessitas habendi aptiorem tutelam personarum sive physicarum sive moralium erga decreta ab illis lata, qui potestatem gubernandi in Ecclesia habent”.

<sup>11</sup> *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, *Typis Polyglottis Vaticanis* 1967, nr 6—7; G. Caprile, *Il Sinodo dei Vescovi*, Roma 1968, s. 133—136; J. Beyer, *De statuto iuridico Christifidelium iuxta vota Synodi Episcoporum in novo Codice iuris condendo*, *Periodica*, 57 (1968) 550—581; J. Krukowski, *Problem sądowej kontroli aktów administracyjnych w prawie kanonicznym*, *Zeszyty Naukowe KUL*, 18 (1975) nr 1, s. 35—40.

<sup>12</sup> Fl. Romita, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*, *Monitor Eccles.*, 98 (1973) 324—353.

<sup>13</sup> *Schema canonum de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus*, *Typis Polyglottis Vaticanis* 1976, cann. 436—449.

administracyjnej nie został podany w schemacie, ale zamieszczono tylko informację o wcześniejszym już rozesłaniu go do zaopiniowania. Rozważania zawarte w niniejszym artykule dotyczą więc schematu procedury administracyjnej opracowanego w 1972 r.

Omawiany schemat dzieli się na trzy tytuły: 1) Normy ogólne (kan. 1—3), 2) Normy dotyczące stanowienia dekretów pozasądowych (kan. 4—7), 3) Normy dotyczące rekursów wnoszonych przeciw dekretem (kan. 8—26).

### I. Normy ogólne

*Normy ogólne* określają zakres obowiązywania pozostałych norm zawartych w schemacie, a więc ich przedmiot, stosunek do innych aktów prawnych oraz do prawa powszechnego i partykularnego.

#### 1) Przedmiot procedury administracyjnej ogólnej

Normy zawarte w schemacie odnoszą się do wszystkich aktów administracyjnych, tzn. dekretów, dyspens, reskryptów, pozwoleń, z wyłączeniem aktów administracyjnych wydanych przez samego papieża lub Sobór Powszechny<sup>14</sup>. Wyraźnie zostały wyłączone spod tej regulacji akty prawodawcze (instrukcje, ustawy, dekrety ogólne) oraz akty sądowe wydane przez trybunał zwyczajny<sup>15</sup>. Z natury rzeczy wyłączone są również inne akty kościelnej działalności administracyjnej nie będące aktami administracyjnymi, jak umowy.

W związku z wyraźnym wyłączeniem spod tej regulacji prawnej aktów papieża i Soboru Powszechnego, tj. organów posiadających najwyższą i pełną władzę w Kościele, we wnioskach nadesłanych do Papieskiej Komisji Kodyfikacyjnej zgłoszono pytanie: czy wyłączenie to obejmuje również akty administracyjne wydane przez delegata papieża lub delegata Soboru Powszechnego<sup>16</sup>. Lefebvre wyjaśnia, iż w rzeczywistości nie powinno być wątpliwości w tej kwestii, gdyż w schemacie wyraźnie zostało powiedziane, iż dekret wydany na mocy władzy delegowanej, należy traktować tak samo jak akt samego delegującego<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> *Schema canonum de procedura administrativa*, Typis Polyglottis Vaticanis 1972, can. 1: „Quae hac lege de decretis statuuntur, item applicanda sunt ad rescripta, praecepta, dispensationes, licentias, et generatim ad omnes administrativos actus, qui singulis personis vel communitatibus extra iudicium dantur, iis exceptis, qui ab ipso Romano Pontifice vel a Concilio Oecumenico ferantur”.

<sup>15</sup> *Communicationes*, 4 (1972) 37: „Schema quod proponitur, quamvis praebeat normas generales de omnibus decretis ecclesiasticis ferendis, qui non habeant vim legis nec in iudicio ferantur”.

<sup>16</sup> P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus.*, s. 337.

<sup>17</sup> Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 187. *Communicationes*, 2 (1979) 193; 4 (1972) 38.

## 2) Normy kolizyjne

Schemat zawiera kilka norm kolizyjnych, tj. zasad wskazujących stanowisko, jakie należy zająć w wypadku zaistnienia kolizji ustaw.

a) W przypadku stwierdzenia sprzeczności między ustawą (lex) wydaną przez niższego a ustawą wydaną przez wyższego przełożonego kościelnego, sędzia nie może stosować ustawy niższego przełożonego.

b) W wypadku powstania wątpliwości co do ważności (mocy obowiązującej), jakiejś ustawy wydanej przez Stolicę Apostolską lub innego przełożonego kościelnego, trybunał ma zawiesić swoje postępowanie, zwracając się po odpowiedź wyjaśniającą do Stolicy Apostolskiej<sup>18</sup>.

Powyższe zasady winny znaleźć się w nowym prawie. Nadzwyczajne sytuacje, jakich one dotyczą, mogą bowiem zdarzyć się w praktyce.

c) Przepisy zawarte w kanonach procedury ogólnej nie naruszają mocy obowiązującej przepisów określających postępowanie w sprawach szczególnych, czyli norm procedury specjalnej<sup>19</sup>.

W wypadkach, w których przepisy procedury specjalnej przewidują odmienną drogę postępowania niż przepisy procedury ogólnej, należy więc stosować przepisy procedury specjalnej. Niewątpliwie wydanie wielu odmiennych procedur specjalnych naruszałoby cel, jakiemu ma służyć procedura ogólna. Papieska komisja kodyfikacyjna nie zapowiada jednak wielu takich odrębności. Z zapowiedzi jej wynika, iż w nowym kodeksie będą dwie procedury specjalne:

- 1) postępowanie przy usuwaniu lub przenoszeniu proboszczów;
- 2) procedura administracyjna określona w prawie partykularnym zakonnym<sup>20</sup>.

### 3) *Stosunek norm ogólnej procedury administracyjnej do prawa partykularnego*

W tej sprawie schemat proponuje normę blankietową, tzn. pozostawia prawodawcom kościołów lokalnych — Konferencjom Biskupów lub poszczególnym biskupom ustalenie norm określających porządek

---

<sup>18</sup> Can. 2: „... Eorum autem praescripta, quae legi vel ordinationi superioris auctoritatis adversari iudicet, iudex applicare non potest; quod si in quolibet iudicii gradu et stadio constat quaestionem de praescripti invaliditate iam ad Apostolicam Sedem ab aliquo Superiore ecclesiastico esse delatam, tribunal debet iudicium suspendere, Apostolicam Sedem certiore faciens eiusque responsum expectans”.

<sup>19</sup> Can. 3: „Quae hac lege statuuntur, eatenus velent, quatenus aliter non ceveatur in canonibus, qui de singulis negotiorum generibus normas dant”.

<sup>20</sup> Can. 8, § 2: „Hac lege nihil mutatur de iure vigenti, quod attinet ad recursus adversus decreta, quae a superioribus vel capitulis in re-

postępowania przed trybunałem administracyjnym oraz kwalifikacje sędziów i adwokatów. Przepisy prawa partykularnego w tej materii będą miały jednak moc obowiązującą tylko co do godziwości<sup>21</sup>, a więc nie będą miały wpływu na ważność aktów procesowych.

Niektórzy autorzy wniosków jakie zostały nadesłane do komisji kodyfikacyjnej kwestionują powyższą propozycję. Uważają oni, iż tego rodzaju uprawnień prawodawczych nie należy przyznawać Konferencjom Biskupów ani poszczególnym biskupom. Innym zaś podoba się ta propozycja, gdyż ma uzasadnienie w nauce Soboru Watykańskiego II, a zwłaszcza w zasadzie pomocniczości włączonej do ogólnych zasad wytyczających kierunek reformy KPK<sup>22</sup>. Moim zdaniem kompetencje stanowienia przepisów uzupełniających procedurę ogólną należy przyznać Konferencjom Biskupów; zachodzi bowiem potrzeba dostosowania tej procedury do warunków poszczególnych kościołów lokalnych. Natomiast nie należy tej kompetencji przyznawać poszczególnym biskupom, aby utrzymać jednolitość procedury administracyjnej we wszystkich diecezjach podlegających poszczególnym Konferencjom.

Ponadto w niektórych wnioskach wysunięto propozycję, aby w nowym prawie została podana jeszcze jedna zasada kolizyjna, mówiąca, iż prawo późniejsze uchyla wcześniejsze (*lex posterior derogat priori*)<sup>23</sup>. Wydaje mi się, iż stawianie tej zasady w tej części kodeksu jest zbędne. Zasada ta powinna być podana w „Normach ogólnych” zawartych w I księdze kodeksu.

## II. Normy dotyczące stanowiska aktów administracyjnych

W projekcie ogólnej procedury administracyjnej kościelnej całkowitą nowością są przepisy regulujące porządek stanowienia aktów administracyjnych<sup>24</sup>. Do tej pory wydawanie tych aktów w szerokim zakresie było pozostawione swobodnemu uznaniu przełożonych. Akty administracyjne spełniają ogromną rolę w działalności duszpasterskiej Kościoła, a jednocześnie służą określeniu konkretnych uprawnień i

ligionibus, in societatibus de quibus in cann. 673—681 Codicis Iuris Canonici... De his caveatur in iure particulari singulorum Institutorum perfectionis”.

<sup>21</sup> Can. 3: „... quod vero attinet ad rationem procedendi et ad iudicium at advocatorum qualitates, lex particularis, etiam a Conferentia Episcopali vel ab Episcopo lata, alias normas, ad liceitatem servandas addere potest, quae praescriptis iuris communis non derogent”.

<sup>22</sup> *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant a Pontificia Commissione proposita et primi generalis coetus „Synodi Episcoporum” examini subiecta*, Typis Polyglottis Vaticanis 1967, s. 5—12; G. Caprile, dz. cyt., s. 89; Lefebvre, art. cyt., s. 195.

<sup>23</sup> P. Ciprotti, art. cyt., s. 238.

<sup>24</sup> E. Bernardini, art. cyt., s. 128.

obowiązków wiernych<sup>25</sup>. Dlatego w ramach prac nad reformą prawa kanonicznego podjęto postulat, aby w większym stopniu w działalności administracyjnej Kościoła znalazła zastosowanie zasada legalności. Zasady, jakie schemat proponuje, wyznaczają przełożonym ogólne ramy tej działalności. Określają one wymogi, jakim powinny odpowiadać akty administracyjne pod względem merytorycznym i formalnym.

1) Zasada prawdy obiektywnej. Polega na tym, iż przełożony jako organ administracji kościelnej, przed wydaniem aktu administracyjnego ma obowiązek „zebrania koniecznych informacji i dowodów; gdyby zaś było to niemożliwe lub zbyt trudne, to powinien przynajmniej wysłuchać tych, których prawa mogą być naruszone”<sup>26</sup>. Oznacza to, iż przełożony kościelny powinien podjąć wszystkie czynności konieczne do ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, tzn. do ustalenia prawdy materialnej, obiektywnej.

2) Zasada udziału stron w postępowaniu administracyjnym. Polega na tym, iż strony uczestniczące w procesie administracyjnym tj. petent lub rekurujący oraz ich przeciwnicy, mają mieć możliwość wypowiedzenia się i przedłożenia swoich kontrargumentów. Prowadzący postępowanie ma obowiązek, gdyby zachodziła potrzeba, ustanowienia im opiekuna (patronus) i biegłego rzeczoznawcę (peritus). Od tej zasady można odstąpić tylko wówczas, gdyby chodziło o załatwienie sprawy nie cierpiącej zwłoki<sup>27</sup>.

W postępowaniu dotyczącym rekursów wniesionych przeciw dekretem, rekursujący ma mieć możliwość występowania za pośrednictwem adwokata lub pełnomocnika (procurator). Ponadto należy mu wyznaczyć opiekuna (patronus) z urzędu, jeśli nie ma go, a przełożony uzna, że jest to konieczne. Zawsze jednak może przełożony zarządzić, ażeby rekurujący stawiał się osobiście celem udzielenia odpowiedzi<sup>28</sup>.

Odnośnie tych zasad zgłoszono krytyczne uwagi dotyczące udziału opiekuna (patrona) i rzeczoznawcy w postępowaniu administracyjnym.

---

<sup>25</sup> M. Żurowski, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, Prawo Kan. 19 (1976) nr 1—2, s. 49—72; P. Ciprotti, *Num aliquid novi praevidendum sit.*, s. 3.

<sup>26</sup> Can. 4, § 1: „Antequam decretum extra iudicium ferat, superior necessarias notitias et probationes exquirat; nisi impossibile vel omnino superfluum sit, eos omnes saltem audiat, quorum iura laedi possunt”.

<sup>27</sup> Can. 4, § 1: „... petitori vel recurrenti, et etiam legitime contradicenti, notitias et probationes omnes patefaciat... data eis facultate respondendi, et etiam dum ne id celeritati noceat, patronum et peritum constituendi”.

<sup>28</sup> Can. 4, § 2: „Quod si agatur de decreto, quo recursus adversus aliud decretum deciditur, recurrentis semper ius habet advocatum vel procuratorem adhibendi, vitatis inutilibus moris; immo vero patronus ex officio constituatur, si recurrentis patrono careat et superior necessarium censeat; semper tamen potest superior iubere ut recurrentis ipse compareat ut interrogetur”.



Wielu wnioskodawców uważa, iż udział opiekuna i rzeczoznawcy w postępowaniu administracyjnym — poza postępowaniem toczącym się na skutek wniesienia rekursu hierarchicznego — jest zbędny. Niektórzy uważają, iż udział opiekuna w postępowaniu administracyjnym nigdy nie jest konieczny; inni zaś że zawsze<sup>29</sup>. Moim zdaniem należy zachować propozycję, jaka jest w schemacie, aby decyzję co do potrzeby opiekuna pozostawić uznaniu prowadzącego postępowanie administracyjne.

3) Zasada jawności postępowania. Oznacza ona, że prowadzący postępowanie administracyjne powinien udostępnić stronom zebrane informacje i dowody, a zwłaszcza tej stronie, która jest przeciwna wydaniu decyzji. Od tej zasady może on odstąpić tylko wtedy, gdyby z udostępnienia tych materiałów groziła szkoda publiczna lub prywatna<sup>30</sup>, np. gdyby mogło wyniknąć czyjeś zniesławienie<sup>31</sup>.

We wnioskach zwraca się uwagę, iż powyższa zasada zbyt wiele pozostawia „arbitralności” przełożonego, a szczególnie co się tyczy możliwości zachowania w tajemnicy zebranych dowodów. Niektórzy sugerują, aby norma ta przyjęła sformułowanie podobne do tego, jakiego art. 130 Instrukcji *Provida* z 15 sierpnia 1936 r. Inni zaś uważają, iż w tym miejscu zasada ta może być przyjęta w ujęciu zaproponowanym przez komicję, a dokładniej sformułowana powinna być w kanonach dotyczących poszczególnych spraw<sup>32</sup>. Moim zdaniem, należałoby zmienić propozycję pozostawienia prowadzącemu postępowanie uprawnień do podjęcia decyzji dotyczącej zachowania w tajemnicy względem stron zebranych dowodów, gdyż korzystanie z tych uprawnień w praktyce może spowodować pozbawienie stron możliwości obrony przed fałszywymi dowodami.

4) Zasada przekonywania stron. Polega ona na tym, iż przełożony przed wydaniem dekretu pozasadowego (aktu administracyjnego) ma obowiązek wyjaśnić stronom racje — zwłaszcza racje przeciwnie stanowisku petenta lub rekurującego — jakimi kieruje się przy załat-

<sup>29</sup> P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus*, s. 238.

<sup>30</sup> Can. 4, § 1: „Antequam decretum extra iudicium ferat, superior ... petitori vel recurrenti, et etiam legitime contradicenti, notitias et probationes omnes patefaciat, quae sine publici vel privati damni periculo cognosci possint, et rationes forte contrarias ostendat...”.

<sup>31</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 189.

<sup>32</sup> Tamże, s. 189; P. Ciprotti, art. cyt., s. 238: „Locutiones autem a lege adhibitae ad statuendum quo modo procedi debeat in decreto extra iudicium ferendo censuerunt quidam nimis „elásticas”, ita ut privatis hominibus non praestent satis adequatam certitudinem et securitatem iuridicam, et nimia relinquunt superioris arbitrio, paresertim quod attinet ad possibilitatem reticendi probationes (sunt qui propterea, quod attinet ad secretum de probationibus, suggerant ut norma adhibeatur similis articulo 130 Instructionis „Provida” diei 15 aug. 1936). Aliis autem videtur schematis norma de his rebus satis esse, ceteraque in canonibus de singulis negotiorum generibus esse inserenda”.

wianiu sprawy<sup>33</sup>. Zasada ta wskazuje, aby w postępowaniu administracyjnym stosować również metody wychowawcze.

5) Zasada terminowości. Przełożony po otrzymaniu prośby lub rekursu o wydanie dekretu, powinien dać odpowiedź w ciągu 60 dni. Jeśli tego nie uczynił, petent lub rekurujący ma prawo złożyć na piśmie przynaglenie. Gdyby zaś w dalszym ciągu przełożony zachował milczenie, to w trzydziestym dniu — licząc od daty złożenia wniosku do przełożonego — prośbę lub rekurs należy traktować tak jakby były odrzucone. Można również wnieść rekurs jak od decyzji odmownej<sup>34</sup>.

Oznacza to, iż schemat przyjmuje z włoskiego prawa administracyjnego zasadę, według której milczenie organu władzy administracyjnej jest równoznaczne z decyzją odmowną („*silentio — rifiuto*” lub „*righetto*”)<sup>35</sup>. Zasada ta opiera się na domniemaniu negatywnej woli organu władzy administracyjnej. Wiele wniosków zgłoszono do komisji kodyfikacyjnej na temat powyższej zasady. Szczególna zaś jest propozycja, aby milczenie przełożonego — po upływie określonego czasu — traktować jako przyjęcie prośby lub rekursu a nie jako odrzucenia<sup>36</sup>. Zdaniem Ciprotiego propozycja ta jest niemożliwa do zaakceptowania, gdyż takie domniemanie, iż milczenie przełożonego oznacza jego zgodę, w niektórych wypadkach byłoby niemożliwe lub absurdalne<sup>37</sup>. Moim zdaniem, w niektórych sytuacjach milczeniu organu władzy administracyjnej realnie nie odpowiada żaden akt jego woli; wtedy domniemanie jego negatywnej woli jest również absurdalne. Wobec tego zasada „milczenie = odmowa” jest bliższa fikcji prawnej aniżeli domniemaniu.

Oдноśnie czasu oczekiwania na odpowiedź przełożonego schemat proponuje, aby w prawie partykularnym zostały ustalone terminy krótsze lub nawet dłuższe, gdyby wymagała tego doniosłość sprawy<sup>38</sup>. Moim zdaniem, propozycja ta winna być zrewidowana. Proponowany okres oczekiwania na wydanie decyzji przez przełożonego — 3 miesięczny — jest zbyt długi. Propozycja ta kłóci się z przyjętą we współ-

<sup>33</sup> Can. 4, § 1.

<sup>34</sup> Can. 5, § 1: „*Recepta petitione vel recursu ad decretum obtinendum, superior decretum intra sexaginta dies ferat; quod si non fecerit, et petitor recurrens scripto instet ut decisio detur, tricesimo die, ex quo haec instantia ad superiorem pervenit, petitio vel recursus pro reiecto habetur, ita ut recursus adversus reiectionem proponi possint, tamquam si eo die per decretum prolata sit*”.

<sup>35</sup> E. Bernardini, art. cyt., s. 129; G. Lobina, *Silenzio — rifiuto nell'ordinamento amministrativo canonico*, Apollinaris, 47 (1974) 72—91.

<sup>36</sup> Fl. Romita, *La giustizia amministrativa dopo il Vaticano II*, Monitor Eccles., 98 (1973), fasc. 4, s. 480—481.

<sup>37</sup> P. Ciprotti, art. cyt., s. 239.

<sup>38</sup> Can. 5, § 2: „*Lex particularis, de qua in can. 3, potest de hac re terminos breviores statuere, vel etiam, quod attinet ad nonnulla gravioris difficultatis negotia, longiores*”.

czesnym prawie administracyjnym zasadą szybkości postępowania administracyjnego, polegającą na tym, iż sprawy administracyjne powinny być załatwiane niezwłocznie. Należałoby ustalić, iż termin oczekiwania winien upływać 30 dnia od złożenia prośby lub rekursu, oraz całkiem uchylić obowiązek składania przynaglenia — zgodnie z zasadą „*curia novit iura*”.

6) Zasada celowości. Polega ona na tym, iż autor aktu administracyjnego powinien dążyć do takiego załatwienia sprawy, aby uwzględnione zostały wymogi zbawienia dusz i dobra publicznego w możliwie najwyższym stopniu<sup>39</sup>.

7) Zasada legalności. Wyraża się ona w tym, iż dekret administracyjny ma być wydany zgodnie z wymogami „prawa powszechnego i partykularnego, sprawiedliwości i słuszności kanonicznej”<sup>40</sup>.

Postawienie przez schemat dwu powyższych zasad wskazuje, iż stanowienie kościelnych aktów administracyjnych winno odbywać się zgodnie z zasadą praworządności pojmowaną w sensie formalnym i materialnym.

8) Zasada pisemności. Polega ona na tym, iż akt administracyjny ma być wydany w formie pisemnej oraz powinny być w nim wyrażone przynajmniej sumarycznie motywy wydania go. Od zachowania tej zasady można odstąpić tylko odnośnie podania w nim motywów, gdy racja o najwyższej doniosłości stoi na przeszkodzie ujawnienia ich; wtedy istotne motywy należy utrwalić w tajnym dokumencie, aby można je było udostępnić temu, kto będzie rozpatrywać rekurs przeciw dekretowi<sup>41</sup>.

Na temat powyższej zasady wysunięto różne opinie. Mianowicie: jedni uważają, iż nadmierny jest wymóg, aby motywy wydania aktu administracyjnego zawsze były wyrażone na piśmie; inni sądzą, iż jest rzeczą niebezpieczną podawanie motywów w dekrecie, a nawet zamieszczanie ich w tajnym dokumencie, aby później były ujawnione sądowi; jeszcze inni utrzymują, iż tylko dla bardzo poważnych racji można nie podawać motywów wydania aktu administracyjnego<sup>42</sup>. Z tego widać, iż jakkolwiek z jednej strony jest rzeczą korzystną wyrażenie motywów wydania aktu, to z drugiej strony mogą wyniknąć z tego poważne niebezpieczeństwa.

Należy jednak uznać słuszność stanowiska, jakie zajmuje schemat. Zasada, aby treść aktu administracyjnego była utrwalona na piś-

<sup>39</sup> Can. 6, § 1: „*Qui decretum fert, id prae oculis habeat et intendat, quod animarum salutem et publico bono maxime conducere videatur*”; Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 190.

<sup>40</sup> Can. 6, § 1: „*... servata quidem lege et generalis et particulari, iustitia, canonica aequitate*”; Ch. Lefebvre, art. cyt. s. 190.

<sup>41</sup> Can. 6, § 2: „*Decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis; quod si forte gravissima ratio obstet, ne motiva patefiant, haec in secreto documento exprimentur, quod ei, qui de recursu foret adversus decretum propositum, erit ostendendum*”.

<sup>42</sup> Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 190; P. Ciprotti, art. cyt., s. 239.

mie oraz motywy wydania go (choćby nawet w nadzwyczajnym wypadku utrwalenie tych motywów nastąpiło w tajnym dokumencie) jest istotnym elementem ochrony uprawnień stron, jak również przyczynia się do usprawnienia pracy organów odwoławczych. Pisemne ujęcie motywów w poważnym stopniu umożliwi tym organom dokładne zapoznanie się ze sprawą bez potrzeby uzyskiwania dodatkowych wyjaśnień i informacji. Ponadto motywy wydania aktu mogą być jedną z racji wniesienia rekursu. Według propozycji, zawartej w schemacie, podanie „fałszywych motywów”, tj. innych niż przewiduje prawo, stanowi jedną z przyczyn wniesienia rekursu do trybunału administracyjnego<sup>43</sup>. Wniesienie zaś rekursu hierarchicznego może nastąpić z jakiegokolwiek motywu.

8) Zasada mocy obowiązującej aktu z chwilą zawiadomienia adresata. Zawiadomienie adresata jest istotnym warunkiem uzyskania przez akt mocy wiążącej. Schemat wyraźnie określa sposoby spełniania tego warunku. Zawiadomienie może odbyć się przez zastosowanie jednego ze sposobów przewidzianych w kan. 1716—1722 KPK lub innego sposobu na piśmie. Ponadto w nadzwyczajnych wypadkach, tj. gdy poważna racja przemawia przeciwko zawiadomieniu adresata na piśmie, przełożony może nakazać, aby dekret został odczytany adresatowi w obecności dwóch świadków oraz podpisany przez wszystkich obecnych<sup>44</sup>. Gdyby zaś adresat mimo należytego wezwania po odbiór dekretu lub wysłuchanie jego treści nie stawił się i nie podał przyczyny usprawiedliwiającej, dekret należy traktować tak jakby został doręczony<sup>45</sup>.

Wnioski, jakie zgłoszono odnośnie powyższej zasady, dotyczą kwestii, czy można z jakiegokolwiek nawet bardzo ważnej przyczyny opuścić doręczenie dekretu. Niektórzy uważają, iż opuszczenie doręczenia dekretu adresatowi jest rzeczą bardzo niebezpieczną; wobec tego sugerują, aby doręczenia dokonać przynajmniej w tajemnicy opiekunowi adresata. Inni sugerują, aby odczytanie dekretu wobec notariusza uznać równoznaczne z obecnością dwóch świadków<sup>46</sup>.

Odnośnie wymienionych wyżej norm, bardziej lub mniej jasno sformułowanych w schemacie, autorzy wniosków zgłoszonych do komisji

---

<sup>43</sup> *Communicaciones*, 2 (1970) 192—193; 4 (1972) 37; Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 190.

<sup>44</sup> Can. 7, § 1: „*Decretum statim vim habet, postquam ei, ad quem destinatur, ad normam cann. 1716—1722 Codicis Iuris Canonici est notificandum, vel aliter scripto intimatum; quod si gravissima obstat ratio ne scriptus decreti textus tradatur, potest superior iubere ut decretum ei coram duobus testibus legatur, processu verbali redacto, ab omnibus praesentibus subscribendo*”.

<sup>45</sup> Can. 7, § 2: „*Si autem is, ad quem decretum destinatur, rite vocatus ad decretum accipiendum vel audiendum, sine iusta causa non comparuerit vel subscriber recusaverit, decretum pro intimato habetur*”.

<sup>46</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 239.

kodyfikacyjnej wyrażają zastrzeżenie, iż normy te są zbyt „elastyczne” a przez to nie wzbudzają po stronie podwładnych dostatecznej pewności i bezpieczeństwa prawnego. Ponadto niektórzy proponują, aby w nowym prawie podać normę na temat samej władzy wydawania aktów administracyjnych (dekretów) lub przynajmniej określić jakie sprawy powinny być albo mogą być załatwione w trybie administracyjnym. Zdaniem Ciprotiego zaś nie można tej kwestii określić w sposób ogólny, ale zostanie to sformułowane w prawie dotyczącym poszczególnych materii<sup>47</sup>.

Moim zdaniem, do powyższych zasad określających, jakie czynności mają zachować przełożeni przy stanowieniu aktów administracyjnych, należy dodać zasadę nakładającą na pracowników administracji kościelnej obowiązek informowania adresatów aktów administracyjnych o ich uprawnieniach, a w szczególności pouczenia ich o możliwości wniesienia rekursu. Zasada ta jest niezbędna — zwłaszcza w tych warunkach działalności Kościoła, w których korzystanie przez wiernych z pomocy adwokatów i pełnomocników jest utrudnione a nawet niemożliwe.

W literaturze kanonistycznej wysunięto zarzut, iż w omawianym schemacie nie została uwzględniona zasada — wyraźnie wynikająca z nauki Soboru Watykańskiego II o *Ludzie Bożym* — o współuczestnictwie wiernych w działalności administracyjnej Kościoła, a w szczególności ich funkcja doradcza w fazie przygotowawczej wydanie aktu administracyjnego<sup>48</sup>. Z punktu widzenia metodologicznego słusznie stawia się krytyczne uwagi: a) iż normy określające sposób stanowienia aktów administracyjnych zostały zamieszczone w dziale prawa procesowego, mimo iż ściśle biorąc należą one do prawa materialnego<sup>49</sup>; b) iż zamiast ogólnej nazwy „akt administracyjny”, oznaczającej typowy przejaw działalności administracyjnej, w schemacie używa się nazwy „dekret pozasądowy”, oznaczającej tylko jeden z rodzajów tego typu aktów<sup>50</sup>.

### III. Normy dotyczące rekursów przeciw aktom administracyjnym

Część 3-cia projektu procedury administracyjnej, zatytułowana „rekursy przeciw dekretom”, zawiera przepisy określające sposób wy-

<sup>47</sup> Tamże, s. 238.

<sup>48</sup> P. Moneta, *Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa*, Jus Canonicum, 16 (1974) nr 28, s. 41; tenże, *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*, Monitor Eccles., 99 (1974), fasc. 3, s. 81—95; R. Baccari, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, Monitor Eccles., 98 (1973), fasc. 3, s. 383: „Da questa notazione è apparsa opportuna la partecipazione attiva di tutti i fedeli, chierici e laici, all'amministrazione ecclesiastica”.

<sup>49</sup> E. Bernardini, art. cyt., s. 126—127.

<sup>50</sup> Tamże, s. 50.

konywania kontroli kościelnych aktów administracyjnych. Dzieli się ona na 5 punktów: 1) normy wspólne, 2) rekurs hierarchiczny, 3) rekursy do trybunału administracyjnego, 4) ustanawianie trybunałów administracyjnych, 5) porządek postępowania przed trybunałem administracyjnym.

### 1. Normy wspólne

Wadliwe akty administracyjne mogą spowodować powstanie konfliktów między jednostkami administrowanymi a organami władzy administracyjnej, czyli naruszenie więzów braterskiej miłości, jakie powinny łączyć wiernych z Hierarchią Kościelną. Zasady, jakie schemat proponuje w *Normach wspólnych* wskazują środki, jakich należy użyć celem pojednania skłóconych stron.

1) Obowiązek zastosowania środków zmierzających do zapobieżenia powstania sporu administracyjnego. Środki te są następujące:

a) Prośba do autora aktu o poprawienie lub odwołanie go. Jednostka, która czuje się pokrzywdzona przez akt administracyjny, powinna przed wniesieniem jakiegokolwiek rekursu zwrócić się na piśmie do autora aktu z prośbą o odwołanie lub poprawienie tego aktu<sup>51</sup>. Prośba ta winna być wniesiona w terminie zawitym 10 dniowym, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o wydaniu dekretu, chyba że w prawie partykularnym zostanie ustalony dłuższy termin<sup>52</sup>.

Wniesienie takiej prośby o odwołanie lub poprawienie dekretu jednocześnie powoduje zawieszenie wykonania go w tych wypadkach, w których rekurs hierarchiczny na mocy samego prawa wywiera taki skutek<sup>53</sup>. W innych wypadkach petent może prosić autora dekretu lub przełożonego hierarchicznie wyższego o wydanie decyzji zawieszającej. Prośba ta winna być złożona również w terminie zawitym 10 dniowym. Przełożeni mogą przychylić się do tej prośby, o ile przemawiają za tym poważne przyczyny<sup>45</sup>.

b) Przesądowe postępowanie pojednawcze. W wypadkach, w których powyższa prośba nie odniosła pożądanego efektu, między tym,

---

<sup>51</sup> Can. 10, § 1: „Antequam quis recursus proponat adversus decretum, debet ab ipso decreti auctore revocationem vel emendationem decreti scripto petere”.

<sup>52</sup> Can. 10, § 2: „Petitio debet fieri intra peremptorium terminum decem dierum utilium a decreto ad normam can. 7 intimato, nisi lex particularis, de qua in can. 3, longiorem terminum statuat”.

<sup>53</sup> Can. 12, § 1: „In iis materiis, in quibus recursus hierarchicus suspendit decreti executionem, idem efficit etiam petitio de qua in can. 10, § 1”.

<sup>54</sup> Can. 12, § 2: „In ceteris casibus, nisi intra dies, ex quo petitio de qua in can. 10, § 1 ad ipsum pervenerit, autor ipse executionem suspendendam decreverit aut initium terminorum ad recurrendum prorogaverit, potest suspensio peti ab eius superiore hierarchico, qui eam decernere potest gravibus tantum causis”.

któ uważa się za pokrzywdzonego, a dawcą dekretu ma być przeprowadzone postępowanie pozasądowe zmierzające do słusznego rozwiązania konfliktu. Schemat zaleca, aby w tym celu powołać poważnych ludzi do spełnienia roli mediatorów lub doradców, którzy by nakłonili strony do pojednania poprzez dobrowolne poprawienie dekretu, bądź przez odpowiednią kompensatę, bądź w inny sposób <sup>55</sup>.

Przełożony hierarchiczny lub sędzia, do których wniesiono rekurs, również mają obowiązek wezwać rekurującego i autora dekretu — o ile jest nadzieja znalezienia dobrego wyjścia z sytuacji — do zastosowania postępowania pozasądowego <sup>56</sup>.

Propozycja zastosowania postępowania pojednawczego spotkała się z aprobatą wielu wnioskodawców. Niektórzy wysunęli sugestię, aby prawodawca mocniej wyraził wymóg zastosowania takiego postępowania aniżeli w formie „pobożnego życzenia”. Uważają oni, iż jest to najlepszy sposób zapobieżenia powstaniu sporów administracyjnych, służący ochronie dobra samego zarządzania jak też autorytetu przełożonych <sup>57</sup>. Przepisy określające postępowanie pozasądowe mają być wydane przez prawodawców partykularnych (Konferencje Biskupów) <sup>58</sup>.

2) Zaskarżalność aktów administracyjnych wyłącznie w drodze rekursów hierarchicznych i rekursów do trybunału administracyjnego. Wadliwy akt administracyjny można zaskarżyć bądź przez wniesienie rekursu do przełożonego hierarchicznie wyższego od tego, który wydał akt, bądź przez wniesienie rekursu do trybunału administracyjnego. Przeciw aktom administracyjnym nie można wnosić skargi do trybunału administracyjnego. Przeciw aktom administracyjnym nie można wnosić skargi do trybunałów zwyczajnych, chociażby ktoś uważał, że akt naruszył jego prawo i wyrządzona mu szkoda winna być naprawiona <sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Can. 9, § 1: „Valde optandum est ut, quoties quis gravatum se decreto putet, non fiat inter ipsum et decreti auctorem contentio, sed inter eos de aequa solutione quaerenda tractetur, gravibus quoque hominibus ad mediationem vel consilium foret adhibitis, ita ut vel voluntariam decreti emendationem vel per aequam compensationem vel per aliam idoneam viam controversia vitetur vel dirimatur”.

<sup>56</sup> Can. 9, § 2: „Quod si adversus decretum recursus propositus sit, superior vel iudex, qui de recursu videt, recurrentem et decreti auctorem hortetur, quandocumque spem boni exitus perspicit, ad eiusmodi solutiones quaerendas”.

<sup>57</sup> Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 198; P. Ciprotti, art. cyt., s. 239.

<sup>58</sup> Konferencja Biskupów Niemiec przedstawiła już projekt postępowania pojednawczego, jakie winno być przeprowadzone przed wniesieniem rekursu do trybunału administracyjnego. Por. P. Weseman n, *Fora Arbitrii Conciliationis.*, s. 189—194.

<sup>59</sup> Can. 8, § 1: „Adversus decreta extra iudicium lata non datur actio iudicialis coram tribunalibus ordinariis, etiamsi quis contendat decreto ius suum esse laesum et damna esse reparanda; dantur autem, ad normam canonum qui sequuntur, recursus ad superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, et recursus ad tribunalia administrativa”.

Oznacza to, iż w nowym prawie kanonicznym będą współistnieć ze sobą dwa systemy sprawiedliwości administracyjnej:

— system „przełożonego — sędziego”, zwany też systemem „administratora — sędziego”, polegający na tym, iż hierarchicznie wyższy organ władzy administracyjnej rozstrzyga spory powstałe na tle nielegalności lub wadliwości merytorycznej aktu administracyjnego wydanego przez organ niższy. System ten występował w czystej formie w Kościele od 1908 r. do 1967 r.<sup>60</sup>

— System „podwójnej jurysdykcji sądowej” wyróżniający się tym, iż występują w nim dwa rodzaje sądów (trybunałów): sądy powszechne (zwyczajne) rozstrzygające spory cywilne i karne; oraz sądy administracyjne, które rozstrzygają wyłącznie spory administracyjne. System ten został wprowadzony do Kościoła po Soborze Watykańskim II (od 1967 r.)<sup>61</sup>.

Całkowicie zaś wyłączony został system „jednej jurysdykcji sądowej” polegający na tym, iż jeden czyli ten sam trybunał zwyczajny jest kompetentny do rozstrzygania wszystkich spraw, tzn. zarówno spraw cywilnych, karnych jak i administracyjnych. W Kościele ten system występował do 1908 r.<sup>62</sup>

3) Zasada terminowości. Termin wniesienia rekursu zaczyna biec z upływem 30 dnia, licząc od daty przedłożenia autorowi dekretu prośby o odwołanie lub poprawienie go. Wyjątek od tej zasady może mieć miejsce tylko wtedy, gdy uprzednio sam początek terminu został przesunięty na piśmie, byleby na okres nie dłuższy niż 3 miesiące a dekret w międzyczasie nie został wykonany<sup>63</sup>. Jeśli w międzyczasie dekret został poprawiony lub odrzucona została prośba o poprawienie lub odwołanie dekretu, wówczas termin wniesienia rekursu zaczyna biec od daty doręczenia adresatowi nowego dekretu<sup>64</sup>.

Powyższa zasada nie odnosi się do terminu zaskarżenia takiego dekretu, w którym rozstrzygnięty został rekurs hierarchiczny<sup>65</sup>.

W wypadku, w którym dekret podlegający zaskarżeniu został wydany przez delegata (na mocy władzy delegowanej), prośbę o poprawienie lub odwołanie dekretu należy wnieść do delegującego. Termin

---

<sup>60</sup> I. Gordon, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici Iuris Canonici recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, Periodica, 57 (1968), fasc. 4, s. 613—615.

<sup>61</sup> Tamże, s. 630; Fl. Romita, art. cyt., s. 335—336.

<sup>62</sup> I. Gordon, art. cyt., s. 621; Fl. Romita, art. cyt., s. 332.

<sup>63</sup> Can. 10, § 3: „Termini ad recurrendum adversus decretum decurrere incipiunt ex tricesimo die, ex quo petitio de qua in § 1 ad decreti auctorem pervenit, nisi antea ipse terminorum initium, non ultra tres alios menses, scripto differat neque ullo modo decretum interim exequatur”.

<sup>64</sup> Can. 10, § 4: „Quod si, antequam terminus ad recurrendum decurrere incipiat ad normam § 3, decreti auctor decretum emendet vel petitionem reiciendam esse decernat, termini ad recurrendum decurrunt ex novi decreti intimatione”.

<sup>65</sup> Can. 10, § 5.



wniesienia rekursu liczy się wtedy od dnia, w którym prośba ta została doręczona delegującemu. Gdyby ta prośba została skierowana do delegata, winien on natychmiast przesłać ją delegującemu<sup>66</sup>.

Niektórzy wnioskodawcy proponują, aby powyższą zasadę stosować również w odniesieniu do dekretu wydanego przez organ władzy zastępczej, tzn. aby prośbę o odwołanie lub poprawienie dekretu wydanego przez przełożonego mającego władzę zastępczą można było wnieść do tego przełożonego, który ma władzę zwyczajną własną. Inni zaś są temu przeciwni<sup>67</sup>.

4) Zasada swobodnego wyboru rodzaju rekursu. Polega ona na tym, iż rekursujący może każdy akt administracyjny zaskarżyć — według swego swobodnego wyboru — bądź do przyłożonego hierarchicznie wyższego od autora aktu, bądź do trybunału administracyjnego<sup>68</sup>. Zasada ta odnosi się również do zaskarżalności aktów administracyjnych, w których przełożony hierarchicznie wyższy — byleby nie była to Stolica Apostolska — rozstrzyga rekurs. Na przykład — od dekretu biskupa, rozstrzygającego rekurs przeciw aktowi administracyjnemu wydanemu przez dziekana, można wnieść rekurs hierarchiczny do odpowiedniej kongregacji rzymskiej lub rekurs do trybunału administracyjnego przy Konferencji Biskupów. Wyjątek od tej zasady stanowią rekursy przeciw dekretom dykasterii Kurii Rzymskiej, gdyż można je wnosić tylko do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej. Całkowicie zaś wyłączona jest zaskarżalność w drodze rekursu aktów administracyjnych wydanych przez samego papieża lub Sobór Powszechny<sup>69</sup>.

5) Zawieszalność wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego. Wykonanie wadliwego aktu administracyjnego może spowodować powstanie szkody publicznej lub prywatnej. Aby zapobiec ich powstaniu, schemat przewiduje możliwość zawieszenia wykonania zaskarżonych aktów administracyjnych. Takie zawieszenie może nastąpić bądź na mocy samego prawa, bądź na mocy decyzji administracyjnej lub sądowej.

a) Na mocy samego prawa następuje zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego w tych wypadkach, w których prawo przywiązuje taki skutek do faktu wniesienia rekursu hierarchiczne-

---

<sup>66</sup> Can. 11, § 1: „Si decretum latum sit ex potestate delegata, omnia, quae in can. 10 decreti auctori tribuuntur, ad delegantem referri debent”; § 2: „Quod si petitio, de qua in § 1 eius canonis, ad delegatum missa est, hic debet rem statim ad delegantem deferre; termini autem, de quibus in § 3 eiusdem canonis, ex die quo petitio ad delegatum pervenit sunt computandi”.

<sup>67</sup> P. Ciprotti, art. cyt., s. 240.

<sup>68</sup> Communicationes, 4 (1972) 38: „omnis actus administrativus — nisi sit latus a Summo Pontifice, vel a Concilio Oecumenico vel ab auctoritate ab ipisi delegata — impugnari potest ad libitum vel apud superiorem hierarchicum auctoris decreti vel apud tribunal administrativum...”.

<sup>69</sup> Tamże, s. 38.

go<sup>70</sup>. W tych samych wypadkach skutek zawieszający wywiera również wniesienie prośby do przełożonego o odwołanie lub poprawienie aktu administracyjnego<sup>71</sup> oraz wniesienie rekursu do trybunału administracyjnego<sup>72</sup>.

b) W pozostałych wypadkach, tj. gdy samo prawo nie przywiązuje skutku zawieszającego do rekursu hierarchicznego, zawieszenie wykonania aktu administracyjnego może nastąpić na mocy dekretu wydanego przez przełożonego, który wydał ten akt lub dekretu wydanego przez przełożonego hierarchicznie wyższego<sup>73</sup>, bądź dekretu wydanego przez trybunał administracyjny<sup>74</sup>. Warunkiem wydania takiego dekretu jest poważna przyczyna.

We wnioskach dotyczących powyższej propozycji uwidoczniły się różne opinie. Jedni uważają, że w tekście procedury administracyjnej należy dokładnie, tzn. taksatywnie wymienić wypadki, w których na mocy prawa następuje zawieszenie wykonania aktu administracyjnego w momencie wniesienia rekursu. Inni proponują, aby skutek zawieszający na mocy prawa był przywiązany do każdego wypadku wniesienia rekursu. Jeszcze inni sugerują, aby zawsze o zawieszeniu wykonania aktu administracyjnego decydował przełożony lub trybunał administracyjny, jeśli przemawiają za tym poważne przyczyny<sup>75</sup>. Zdaniem Lefebvre'a, należy odrzucić powyższe opinie, gdyż wyliczenie taksatywne w procedurze administracyjnej tych wypadków, w których następuje zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego, jest zbędne; przywiązanie skutku zawieszającego do każdego wypadku wniesienia rekursu spowodowałoby zbytne ograniczenie władzy przełożonych; zaś uzależnienie od decyzji przełożonych zawieszenia wykonania każdego zaskarżonego aktu administracyjnego byłoby zbyt dyskrejonalne<sup>76</sup>. Należy więc opowiedzieć się za przyjęciem rozwiązania pośredniego, jakie zostało zaproponowane przez schemat.

---

<sup>70</sup> Zasada ta wynika a contrario z kan. 15, § 2 schematu procedury administracyjnej. Taka zasada jest przyjęta przez prawo kodeksowe. W określonych wypadkach wniesienia rekursu hierarchicznego na mocy samego prawa następuje zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu, np. kan. 498, § 2 pkt 4; 1465, § 1; 2146, § 3; 2243, § 2; 2287.

<sup>71</sup> Can. 12, § 1: „In iis materiis, in quibus recursus hierarchicus suspendit decreti executionem, idem efficit etiam petitio de qua in can. 10, § 1”.

<sup>72</sup> Can. 23, § 2: „Quoties autem lex statuit ex recursu hierarchico suspendi ipso decreti executionem, idem efficit etiam ex recursu ad tribunal administrativum”.

<sup>73</sup> Can. 12, § 2: „In ceteris casibus... potest suspensio peti ab eius superiore hierarchico, qui eam decerneret potest gravibus tantum de causis”.

<sup>74</sup> Can. 23, § 1: „Si recurrens id petat e gravis causa suadeat, tribunal, audito saltem auctore, motivis expressis decernere potest ut pendente processu executio decreti maneat”.

<sup>75</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 193; Ciprotti, art. cyt., s. 240.

<sup>76</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 193.

6) Względna preferencja rekursu hierarchicznego. Polega ona na tym, iż w wypadku wniesienia w tej samej sprawie dwu rekursów, tj. jednego rekursu hierarchicznego a drugiego rekursu do trybunału administracyjnego, jedynie przełożonemu hierarchicznemu przysługuje prawo osądzenia obydwu rekursów<sup>77</sup>. Preferencja ta opiera się na tym, iż szerszy jest zakres motywu wniesienia rekursu hierarchicznego. W takim zaś wypadku, w którym obydwie rekursy zostały złożone z motywu nielegalności, mają być rozpatrzone jedynie przez trybunał administracyjny<sup>78</sup>.

7) Możliwość zmiany forum rozpatrywania rekursu. Polega ona na tym, iż:

a) podczas postępowania toczącego się wobec przełożonego hierarchicznego, tenże przełożony może zarządzić przekazanie rekursu trybunałowi administracyjnemu pod warunkiem, że zgodzą się na to obie zainteresowane strony, tzn. autor dekretu i rekurujący<sup>79</sup>;

b) podobnie trybunał administracyjny pierwszej instancji może w trakcie postępowania procesowego przekazać rekurs do rozpatrzenia przełożonemu hierarchicznemu, jeśli zgadzają się na to wszystkie zainteresowane strony<sup>80</sup>.

Na temat powyższej propozycji zgłoszono różne wnioski. Jedni sugerują, aby ordynariusz mógł przedłożone mu spory administracyjne przekazywać trybunałowi administracyjnemu diecezjalnemu; ogólnie biorąc ażeby przełożony hierarchiczny mógł skierowany do niego rekurs przekazać trybunałowi administracyjnemu, jeśli rekurujący zgadza się na to. Inni zaś uważają, że prawo nie powinno zezwalać na zmianę forum rekursu — a zwłaszcza na zmianę forum sądowego na administracyjne — nawet za zgodą stron<sup>81</sup>. Ten ostatni wniosek, moim zdaniem, jest najbardziej sensowny, gdyż zmiana forum rekursu pociąga za sobą zbyt długie przedłużenie postępowania spornego.

## 2. Rekurs hierarchiczny

Odnosnie rekursu hierarchicznego — poza omówioną już zasadą dotyczącą zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu — schemat podaje następujące zasady.

<sup>77</sup> Can. 14: „Si adversus idem decretum intra terminos iure statutos propositi sint recursus et ad superiorem hierarchicum et ad tribunal administrativum competentis, unius superioris hierarchici est omnibus recursibus iudicare”.

<sup>78</sup> Can. 14: „...quod si recursus hierarchicus propter sola motiva de quibus in can. 17, § 1, propositus sit, de omnibus recursibus videbit tribunal administrativum”.

<sup>79</sup> Can. 13, § 1: „Superior, coram quo pendet recursus hierarchicus, potest recursum ad tribunal administrativum competentis remittere, si consentiant et decreti auctor et recurrens”.

<sup>80</sup> Can. 13, § 2: „Recursus ad tribunal administrativum propositus potest, quandiu lis in primo iudicii gradu pendeat, ad superiorem hierarchicum transferri, si omnes partes consentiant”.

<sup>81</sup> P. Ciprotti, art. cyt., s. 240.

1) Uprawnienie do wniesienia rekursu hierarchicznego przysługuje każdemu, kto uważa się za pokrzywdzonego przez akt administracyjny; może on skorzystać z tego uprawnienia w terminie zawitym 10 dniowym<sup>82</sup>.

Schemat nie podaje dokładnego określenia motywów, z jakich można wnieść rekurs hierarchiczny. Wobec tego należy sądzić, iż rekurs ten można wnieść z tych samych motywów co rekurs hierarchiczny w prawie kodeksowym, tzn. że zarówno z tytułu nielegalności jak i wadliwości merytorycznej aktu administracyjnego<sup>83</sup>, gdyż jednostka administrowana może być pokrzywdzona z obu tych tytułów.

W uwagach nadesłanych do komisji kodyfikacyjnej słusznie wysunięto postulat, aby w nowym prawie wyraźnie został określony zakres motywu wniesienia rekursu hierarchicznego, tzn., aby wyraźnie zostało powiedziane, iż motyw ten obejmuje nielegalność i wadliwość merytoryczną. Niektórzy proponują, aby zakres tego motywu został zawężony do samej tylko nielegalności. Inni zaś uważają, iż takie zawężenie byłoby naruszeniem zakresu władzy przysługującej przełożonym hierarchicznym<sup>84</sup>. Wysunięto również postulat, aby termin wniesienia rekursu był dłuższy niż 10 dni, a więc obejmował on 20 lub 30 dni<sup>85</sup>.

2) Przełożony rozstrzygający rekurs, jeśli prawo nie przyznaje mu większych lub mniejszych uprawnień w poszczególnych sprawach, posiada tę samą władzę, jaką miał autor zaskarżonego dekretu; może on „nie tylko potwierdzić dekret lub orzec jego nieważność, ale również rozwiązać go, odwołać, poprawić lub wydać częściowo lub całkowicie nowy dekret”<sup>86</sup>.

Odnośnie tej zasady, wysunięto dwie propozycje: aby w tekście nowego prawa zostało powiedziane, do jakich przełożonych hierarchicznych można wnieść rekurs, a nie odsyłać do obowiązującego prawa, jak to czyni schemat; aby nie powierzać przełożonym hierarchicznym tak szerokiej władzy względem zaskarżonych aktów, ale powierzyć im tylko taką władzę, jaką mają mieć trybunały administracyjne<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> Can. 15, § 1: „Qui se gravatum esse contendit, potest intra peremptorium terminum decem dierum utilium ad superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, recurrere, servatis praescriptis, quae de hac re in Codice Iuris Canonici aliisque canonis legibus statuuntur”.

<sup>83</sup> P. Ciprotti, *Num aliquid novi.*, s. 5—6.

<sup>84</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 190—191.

<sup>85</sup> P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus.*, s. 240.

<sup>86</sup> Can. 16: „Superior, qui de recursu videt, nisi lex minores vel maiores potestates ei tribuat, easdem habet, quas decreti auctor in ea re habebat; potest itaque decretum non solum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, renovare, emendare, subrogare, vel ei obrogare”.

<sup>87</sup> Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 191; P. Ciprotti, art. cyt., s. 240—241.

Wydaje mi się, iż nie można zgodzić się na przyjęcie powyższych propozycji. Porządek hierarchiczny organów władzy w Kościele będzie bowiem dokładnie określony w dziale kodeksu de Sacra Hierarchia. Nedoręczność drugiej propozycji leży w tym, iż wyższy przełożony miałby węższy zakres władzy aniżeli niższy. Ponadto przyjęcie jej prowadziłoby do zatarcia istotnej różnicy między rekuresem hierarchicznym a rekuresem sądowym. Przy rozpatrywaniu rekursu hierarchicznego ma miejsce zastosowanie władzy administracyjnej w całym zakresie, natomiast w rekursie sądowym zachodzi tylko ocena co do zachowania porządku prawnego w sprawowaniu jurysdykcji<sup>88</sup>.

### 3. Rekursy do trybunału administracyjnego

Schemat rozróżnia tu dwa rodzaje rekursów: 1) rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego, 2) rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego.

#### A. Rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego

Odnośnie tego rekursu schemat proponuje następujące zasady.

a) Rekurs przeciw aktowi administracyjnemu może wnieść każdy, kto utrzymuje, „że nastąpił błąd prawny w wydaniu decyzji lub prawo zostało naruszone w postępowaniu, lub że nie zostały zachowane ogólne zasady prawa i słuszności kanonicznej, lub że motywy podane w dekreście nie są prawdziwe”<sup>89</sup>.

W tych słowach został określony motyw rekursu. We wnioskach nadesłanych do komisji kodyfikacyjnej są duże rozbieżności na temat tytułu nielegalności, jakie mogą być motywem rekursu. Inni zaś utrzymują, że nie należy ograniczać motywu tego rekursu, czyli że rekurs do trybunału administracyjnego powinien obejmować zarówno nielegalność jak i wadliwość merytoryczną. Niekórtzy niepokoją się, iż zbyt niebezpieczne jest sformułowanie mówiące, że można wnieść rekurs z tytułu naruszenia „ogólnych zasad prawa i słuszności kanonicznej”<sup>90</sup>.

Należy stwierdzić, iż dokładne określenie przez prawodawcę motywu wniesienia rekursu jest ze wszzech miar pożądane celem zapobieżenia

<sup>88</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 192.

<sup>89</sup> Can. 17, § 1: „Adversus decretum extra iudicium latum, etiamsi agatur de decreto quo recursus hierarchicus deciditur, potest is, cuius interest, ad tribunal administrativum recurrere, si contendat errorem iuris adfuisse in decidendo vel violatam esse legem in procedendo, vel generalis iuris aequitatisve canonicae principia non esse servata, vel motiva in decreti allata non esse vera”.

<sup>90</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 190; Ciprotti, art. cyt., s. 241.

wątpliwościom i rozbieżnościom, jakie by wynikły w przyszłości w praktyce sądowej. Przy redagowaniu tego tekstu autorzy schematu wykazali więcej troski o to aniżeli redaktorzy art. 106 Konstytucji Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, w którym powiedziane zostało, że motywem rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej może być „naruszenie prawa” (*violatio legis*)<sup>91</sup>. Wykorzystali oni również odpowiedź Papieskiej Komisji do Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z 11 II 1971 r., wyjaśniająca, iż „naruszenie prawa” oznacza „błąd prawny w podjęciu decyzji lub w postępowaniu”<sup>92</sup>. Ponadto wzięli pod uwagę dyskusję kanonistów co do tego, czy „nadużycie władzy” może być motywem rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej<sup>93</sup>. Stanęli więc na stanowisku, iż nadużycie władzy popełnione tylko przez podanie fałszywych motywów wydania aktu administracyjnego może stanowić motyw rekursu do trybunału administracyjnego. Użycie przez nich zwrotu „ogólne zasady prawa i słuszności kanonicznej” ma wskazywać, iż nielegalność aktu administracyjnego wynika nie tylko z naruszenia kościelnego prawa pozytywnego, ale obejmuje również naruszenie prawa bożego naturalnego i pozytywnego. Tak szerokie rozumienie nielegalności aktu administracyjnego jest więc w dużej mierze zbieżne z jego wadliwością pod względem merytorycznym.

b) Rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego można do trybunału administracyjnego wnieść w terminie zawitym 30 dniowym<sup>94</sup>.

#### B. Rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego

Na ten temat w schemacie są zawarte następujące zasady.

a) Rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego może wnieść każdy, kto poniósł szkodę z powodu naruszenia jego prawa<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> AAS, 59 (17967) 921. Na temat zakresu motywu rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej por. J. Krukowski, *La domaine du contrôle judiciaire des actes administratifs ecclésiastiques selon l'article 106 de la Constitution Apostolique „Regimini Ecclesiae Universae”*, *Ephemerides Theologicae Lovanienses*, 52 (1976), fasc. 4, s. 380—389.

<sup>92</sup> AAS, 63 (1971) 330.

<sup>93</sup> Ciprotti, *La patologia dei provvedimenti amministrativi*, *Monitor Ecclesiasticus*, 99 (1974) 111—112.

<sup>94</sup> Can. 18, § 1: „Recursus proponendus est intra peremptorium terminum triginta dierum utilium”.

<sup>95</sup> Can. 18, § 1: „Si decretum, quod sit illegitimum ad normam can. 17, § 1, ius alicuius laeserit, laesus potest ad tribunal administrativum recurrere ad damnorum reparationem petendam”.

Zasada ta dotyka bardzo dyskusyjnej kwestii: czy w nowym prawie utrzymać rozróżnienie między ochroną praw podmiotowych a ochroną interesów<sup>96</sup>. Autorzy schematu, jak stwierdza P. Ciprotti, stanęli na stanowisku, iż motyw wniesienia tego rekursu obejmuje wyłącznie szkody wynikłe z naruszenia praw podmiotowych<sup>97</sup>. Według wyrażycieli pierwszej z nich, rekurs o naprawienie szkody należy dopuścić w każdym wypadku zaistnienia szkody wynikłej z naruszenia normy prawnej przez akt administracyjny bez względu na to, czy nastąpiło naruszenie praw podmiotowych. Stoją oni na stanowisku, iż w prawie kanonicznym nie należy przyjmować rozróżnienia między „prawem podmiotowym” i „interesem”<sup>98</sup>. Według wyrażycieli drugiej opinii, nie można wnosić rekursu o naprawienie szkody, jeżeli nastąpiło naruszenie czyjegoś „interesu”, a nie było naruszenia praw podmiotowych<sup>99</sup>.

Wydaje mi się, że należy przychylić się do wyrażycieli pierwszej opinii, tj. przyjmując, iż każda szkoda, jaka wynikła z nielegalnego aktu administracyjnego, powinna być naprawiona i dlatego stanowi ona dostateczną podstawę wniesienia rekursu do trybunału administracyjnego.

b) Termin wniesienia rekursu o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego ma być ustalony w prawie partykularnym; nie może on być jednak dłuższy aniżeli 1 rok od zaistnienia faktu szkodliwego. Termin ten pozostanie w zawieszeniu tak długo, dopóki trwa proces dotyczący nielegalności tego aktu. Nie można więc kumulować obydwu rodzajów rekursów wnoszonych do trybunału administracyjnego<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Rozróżnienie między „prawem podmiotowym” a „interesem legalnym” istnieje w prawie włoskim. W nauce kanonistycznej są różne opinie na temat, czy rozróżnienie należy utrzymać również w prawie kanonicznym. Jedni kanoniści, jak P. Ciprotti (*Prospettive della procedura giudiziarie della Chiesa*, Monitor Eccles., 97 (1971) 115—116) i A. Ranaudo (*Considerazioni sul alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*, Monitor Eccles., 95 (1968) 328) uważają, iż rozróżnienie to jest aktualne również w prawie kanonicznym. Inni, jak I. Gordon (*De iustitia administrativa ecclesiastica*, Periodica, 61 (1972) 350—370) i P. Moneta (*Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Monitor Eccles., 97 (1972) 116) negują istnieniu różnicy między tymi pojęciami na terenie prawa kanonicznego.

<sup>97</sup> *Communicationes*, 4 (1972) 38: „Tantum tribunalibus administrativis competit iudicare auctoritative circa onus reparandi damna illata ob actum illegitimum, qui ius subiectivum laeserit”.

<sup>98</sup> Ch. Lefebvre, art. cyt., s. 196.

<sup>99</sup> Ciprotti, *Relatio de animadversionibus*, s. 241.

<sup>100</sup> Can. 18, § 2: „Ad recursum hunc proponendum lex particularis, de qua in can. 3, statuit terminum utilem non tamen ultra annum, qui decurrat ex die quo damnum factum est; terminus autem tandiu suspensus manet, quandiu coram tribunali administrativo adversus idem decretum pendeat recursus, quocum petitio de damnis reparandis cummulata non sit”.

Niektórzy wnioskodawcy wysunęli propozycję, ażeby rekurs dotyczący żądania naprawienia szkody mógł być wniesiony tylko w terminie 30 dniowym, tzn. w takim samym terminie jak rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego. Inni zaś uważają, że nie ma potrzeby takiego zawężania terminu<sup>101</sup>. Moim zdaniem, w tej materii należy utrzymać stanowisko, jakie zajmują autorzy schematu. Kwestię tę należy ujmować analogicznie jak przedawnienie praw majątkowych.

c) Autor dekretu z racji swego urzędu winien ponieść odpowiedzialność za szkodę, jaka wynika z nielegalnego aktu administracyjnego. Odpowiedzialność ta spada również na tego przełożonego hierarchicznego, który zmienił akt administracyjny, o ile z jego decyzji wynikła szkoda<sup>102</sup>.

Niektórzy wnioskodawcy sugerują, ażeby w schemacie wyraźnie zostało powiedziane: czy odpowiedzialność za szkodę ma ponieść osobiście przełożony, czy też urząd, jaki był przez niego sprawowany<sup>103</sup>. Sugestia ta jest niewątpliwie słuszna. Moim zdaniem, należałoby w tekście prawnym wyraźnie powiedzieć, iż odpowiedzialność za szkodę wynikłą z nielegalnego aktu administracyjnego winien ponieść urząd, czyli organ władzy, który wydał ten akt, z którego wynikła szkoda. Natomiast przełożonego należałoby powołać do osobistej odpowiedzialności za tę szkodę, jaką poniósł urząd, w wypadku udowodnienia mu winy w wydaniu takiego aktu nielegalnego. Jednakże udowodnienie przełożonemu winy w praktyce jest niemalże niemożliwe<sup>104</sup>.

#### 4. Ustanawianie trybunałów administracyjnych

Zasady, jakie schemat zawiera odnośnie tego zagadnienia, dotyczą: tworzenia trybunałów administracyjnych, dwustopniowości tych trybunałów, apelacji od wyroków tych trybunałów do Sygnatury Apostolskiej, struktury trybunału administracyjnego i kwalifikacji jego członków.

##### 1) Tworzenie trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów

W tej sprawie schemat proponuje następującą zasadę obligatoryjną.

Każda Konferencja Biskupów ustanowi na stałe trybunał administracyjny pierwszego stopnia, lub jeśli zachodzi potrzeba, kilka trybuna-

<sup>101</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 241.

<sup>102</sup> Can. 18, § 3: „Etsi decretum confirmatum vel mutatum sit a superiore ad normam cann. 15 et 16, de damnis tamen, si foret debeat, auctor primi decreti, vi muneris sui, respondet; superior autem, qui decretum ad normam eorum canonum mutavit, eatenus respondet, quatenus ex eius decisione damna obvenierint”.

<sup>103</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 242.

<sup>104</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 196.



łów rozdzielonych terytorialnie, które mają rozpatrywać rekursy wnoszone przeciw dekretem wydawanym pozasądowo przez biskupów lub niższe władze<sup>105</sup>.

Powyższa zasada stanowi całkowitą nowość w Kościele. Oznacza ona, iż sądowa kontrola aktów administracyjnych, jaka została wprowadzona na mocy art. 106 Konstytucji Ap. *Regimini Ecclesiae Universae* przez powierzenie Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej kompetencji do rozpatrywania sporów administracyjnych, zostanie znacznie rozszerzona. Druga Sekcja Sygnatury Apostolskiej pełni funkcje trybunału administracyjnego na najwyższym szczeblu władzy kościelnej<sup>106</sup>. Natomiast trybunały administracyjne przy Konferencjach Biskupów będą miały charakter lokalny. Doświadczenia, jakich dostarczyła działalność Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej, wskazują, iż istnieje potrzeba ustanowienia takich trybunałów lokalnych. Będą one rozpatrywać spory administracyjne z bliższej odległości aniżeli Druga Sekcja, dokładniej uwzględniać miejscowe warunki, a tym samym skuteczniej zabezpieczać ochronę prawną<sup>107</sup>.

Wnioski, jakie zgłoszono do komisji kodyfikacyjnej na temat projektu procedury administracyjnej, w ogromnej większości popierają projekt utworzenia trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów. Niektóre z nich wszakże wyrażają zastrzeżenia natury doktrynalnej lub pastoralnej. Na szczególną uwagę zasługują następujące zastrzeżenia.

a) Ustanowienia trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów nie można pogodzić z samym charakterem Kościoła. Mianowicie, nie można przyjąć takiego ograniczenia władzy biskupów, aby zostali oni poddani kontroli przez organ władzy nie będący ani papieżem ani Soborem Powszechnym<sup>108</sup>.

Słusznie Ch. Lefebvre twierdzi, iż zastrzeżenie to nie ma obiektywnej podstawy. Rekursy wnoszone do trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów — podobnie jak istniejące w oparciu o prawo kodeksowe rekursy hierarchiczne — w niczym nie naruszają władzy należnej biskupom, ale mają skierować do sądowej kontroli niektóre ich akty jurysdykcyjne<sup>109</sup>. Nowe organy władzy, jakimi będą trybunały administracyjne, zostaną ustanowione z woli samego papieża. Najwyższy zaś prawodawca może — mając na uwadze potrzeby Kościoła — określić zakres władzy wykonywanej przez biskupów oraz

<sup>105</sup> Can. 19: „Unaquaeque Conferentia Episcopalis tribunal administrativum primi gradus stabiliter constituat, vel, si opus sit, plura per territorium distributa, quae videant de recursibus adversus decreta ab Episcopis vel ab inferioribus auctoribus extra iudicium lata”.

<sup>106</sup> I. Gordon, *De iustitia administrativa ecclesiastica*, s. 305—311.

<sup>107</sup> P. Ciprotti, *Num aliquid novi praevidendum sit.*, s. 4—5.

<sup>108</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 183; P. Ciprotti, *Relatio de animadversionibus.*, s. 236.

<sup>109</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 183.

sposoby jej kontrolowania.

b) Niekłtorzy popierają sam projekt ustanowienia trybunałów administracyjnych lokalnych, ale kwestionuj koniecznoc ustanowienia ich w calym Kościele. Na uzasadnienie swej opinii wysuwają oni następujące racje: dziaalnoc pasterska biskupów będzie przez ten fakt bardzo utrudniona; ustanowienie tych trybunałów w wielu regionach będzie niemalże niemożliwe, gdyż istnieją tam trudności utworzenia nawet trybunałów zwyczajnych; ponadto w niektórych krajach obyczaje wiernych sprzeciwiają się wprowadzeniu takiej instytucji, gdyż relacje między biskupami i wiernymi mają charakter raczej ojcowski i pasterski aniżeli prawny <sup>110</sup>.

Polemizując z powyższą opini Lefebvre zauważa, iż przeszkody, jakie występują tylko w niektórych regionach, nie oznaczają, że nie należy erygowac trybunałów administracyjnych w calym Kościele. Przeto w każdym wypadku należy rozważyć: czy w danym regionie Kosciala rzeczywiście zachodzą przeszkody erygowania trybunałów administracyjnych oraz czy nie można znalec odpowiednich sposobów zaradzenia im, np. czy nie można by utworzyc tam drugiej sekcji przy trybunale zwyczajnym zamiast erygowac specjalny trybunał administracyjny <sup>111</sup>.

Nie można rownież przyjac argumentu, iż ustanowienie trybunałów administracyjnych lokalnych znacznie utrudni dziaalnoc duszpasterską biskupów. Rekursy do trybunałów administracyjnych można będzie wnosic tylko przeciw nielegalnym aktom administracyjnym. Pozostanie wiec jeszcze bardzo szeroki zakres ich dziaalnoci duszpasterskiej, nie podlegający kontroli sprawowanej przez trybunały administracyjne <sup>112</sup>.

c) Niekłtorzy wnioskodawcy proponują, aby zamiast trybunałów administracyjnych ustanowic specjalną sekcj przy trybunałach zwyczajnych <sup>113</sup>. Uważają oni, że byloby to bardziej praktyczne niż tworzenie całkiem nowych trybunałów przy Konferencjach Biskupów. Przeciwnko tej propozycji Lefebvre wysuwa następujący argument: istnieje niebezpieczenstwo, że trybunały zwyczajne nie będą w wystarczającym stopniu uwzględniac wymogów dobra publicznego <sup>114</sup>. Podzielając ten argument, należy zauważyć, iż jest ona oparta na następujących załozeniach: trybunał zwyczajny w zasadzie ma sluzyc ochronie dobra jednostki (dobro prywatne), organy wladzy administracyjne mają na celu ochronę dobra publicznego, natomiast trybunały administracyjne mają zachowac rownowage w ochronie tych dwu rodzajów dóbr.

<sup>110</sup> Tamże, s. 183—184; Ciprotti, art. cy., s. 236.

<sup>111</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 184.

<sup>112</sup> Tamże, s. 186; Ciprotti, art. cyt., s. 236.

<sup>113</sup> Ciprotti, s. 237. Takie stanowisko zajmuje rownież J. A. Souto, *Algunas cuestiones basicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo*, Jus Canonicum, 14 (1974) nr 28, s. 22—23.

<sup>114</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 185—186.

d) Niektórzy postulują, aby w określeniu podmiotu władzy, od którego dekretów można wnosić rekursy do trybunałów administracyjnych dokładniej powiedzieć: co należy rozumieć przez „władze niższe” od biskupa. Zwłaszcza idzie im o to, czy nazwa ta obejmuje również organy władzy w stowarzyczeniach niezakonnych<sup>115</sup>. Wyjaśniając tę wątpliwość, Lefebvre stwierdza, że w schemacie jest wyraźnie powiedziane, że normy w nim zawarte dotyczą tylko „dekretów prawnych”, tzn. takich aktów administracyjnych, które zostały wydane przez organy władzy jurysdykcyjnej<sup>116</sup>.

e) Kompetencja trybunałów administracyjnych ma mieć charakter terytorialny. Niektórzy proponują, aby na korzyść migrantów wprowadzić następującą regułę wyjątkową: aby po uprzednim wniesieniu prośby do autora dekretu o poprawienie lub odwołanie go, mogli oni wnieść rekurs do trybunału administracyjnego tego miejsca, w którym aktualnie przebywają. Zdaniem P. Ciprottiiego reguła taka jest nie do przyjęcia, gdyż zbyt odbiega od ogólnych zasad prawa procesowego, nie tylko od zasad prawa kanonicznego<sup>117</sup>.

## 2) Dwustopniowość trybunałów administracyjnych przy Konferencjach Biskupów

W tej kwestii schemat proponuje następującą zasadę fakultatywną.

Konferencja Biskupów może — stosownie do potrzeb — ustanawiać trybunały administracyjne pierwszego i drugiego stopnia; może ona utworzyć kilka trybunałów pierwszego stopnia, a drugiego stopnia tylko jeden mający rozpatrywać apelacje od wyroków trybunałów administracyjnych pierwszego stopnia<sup>118</sup>.

Odnosnie tej zasady zgłoszono różne wnioski. Jedni wnioskodawcy uważają, że ustanawianie trybunałów administracyjnych drugiego stopnia przy Konferencjach Biskupów jest rzeczą zbyteczną. Inni zaś uważają, że trybunały administracyjne lokalne zawsze winny być dwustopniowe<sup>119</sup>. Wobec tego, za słuszną należy uznać propozycję komisji kodyfikacyjnej, aby decyzję co do tego, czy potrzeba ustanawiać trybunały administracyjne lokalne drugiego stopnia, pozostawić poszczególnym Konferencjom Biskupów.

Niektórzy kanoniści sugerują, aby zostały utworzone również trybunały administracyjne na szczeblu diecezjalnym i metropolitalnym<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> Tamże, s. 194; Ciprotti, art. cyt., s. 241—242.

<sup>116</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 194.

<sup>117</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 242.

<sup>118</sup> Can. 20, § 1: „Conferentia Episcopalis potest etiam unum tribunal administrativum secundi gradus constituere”; § 2: „Quod si fecerit: a) adversus sententiam primi gradus appellari potest vel ad hoc tribunal secundi gradus...”.

<sup>119</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 242.

<sup>120</sup> R. Baccari, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, Monitor Eccles., 98 (1973) 373—376.

Schemat zaś nie wypowiedza się w tej sprawie. Moim zdaniem, jest rzeczą wątpliwą, czy istnieje potrzeba tworzenia tego rodzaju trybunałów lokalnych, jeśli zostaną utworzone jedno lub dwustopniowe trybunały administracyjne przy Konferencjach Biskupów. Nie należałoby zaś mnożyć takich trybunałów mimo braku rzeczywistych potrzeb.

### 3) Kompetencje Sygnatury Apostolskiej w sporach administracyjnych

Schemat procedury administracyjnej używa nazwy „Sygnatura Apostolska” Biorąc pod uwagę reformę Kurii Rzymskiej dokonaną w oparciu o Konstytucję Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, pod nazwą tą należy rozumieć Drugą Sekcję tejże Sygnatury. Schemat proponuje znaczne poszerzenie kompetencji Drugiej Sekcji w stosunku do tych kompetencji, jakie posiada w oparciu o art. 106 tej konstytucji<sup>121</sup>. Zasady, jakie schemat proponuje w tej kwestii, są następujące.

a) W pierwszej instancji Sygnatura Apostolska będzie rozpatrywać rekursy przeciw aktom administracyjnym wydanym lub aprobowanym przez: Konferencję Biskupów i ich organy, synody partykularne, dykasteria Stolicy Apostolskiej i ogólnie biorąc przez kogokolwiek, kto nie ma innego przełożonego poza papieżem lub przez ich delegata<sup>122</sup>.

Niektórzy wnioskodawcy proponują, aby akty administracyjne wydane przez Konferencję Biskupów lub jej organy mogły być zaskarżane w drodze rekursów do trybunałów administracyjnych lokalnych. Propozycję swą uzasadniają tym, iż akty wydane przez Konferencję Biskupów nie mogą mieć większej powagi niż akty poszczególnych biskupów. Polemizując z tą propozycją Ciprotti słusznie stwierdza, iż nie można jej przyjąć, gdyż akty Konferencji Biskupów byłyby sądzone przez trybunał, który został przez nią ustanowiony<sup>123</sup>.

b) W drugiej lub trzeciej instancji Sygnatura będzie rozpatrywać apelacje wniesione przeciw wyrokom wydanym przez trybunały administracyjne przy Konferencjach Biskupów<sup>124</sup>.

c) Od wyroku trybunału administracyjnego pierwszego stopnia będzie można apelować bądź do trybunału administracyjnego drugiego

<sup>121</sup> *Communicationes*, 4 (1972) 37.

<sup>122</sup> Can. 21, a: „Signatura Apostolica vdet: a) in primo gradu de recursibus adversus decreta lata vel approbata a Conferentiis Episcopalis earumque organis, a conciliis particularibus, a Sanctae Sedis Dicasteriis, et generatim a quolibet, qui superiorem infra Romanum Pontificem non habeat, vel ab eorum delegatis”.

<sup>123</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 242.

<sup>124</sup> Can. 21, b: „Signatura Apostolica videt: in secundo vel tertio gradu de appellationibus adversus sententiam latas a tribunalibus, de quibus in cann. 19 et 20”.

stopnia przy Konferencji Biskupów, bądź wprost do Sygnatury Apostolskiej<sup>125</sup>.

Zdaniem niektórych wnioskodawców, alternatywa wyrażona w pkt. b jest zbędna. Uważają oni, iż Sygnatura nie powinna rozpatrywać spraw inaczej jak tylko w trzeciej instancji. Lefebvre wyjaśnia, iż proponowana reguła jest naśladownictwem normy kodeksowej określającej kompetencje Roty Rzymskiej (kan. 1599, §1). Racja tej reguły jaką schemat proponuje, wynika ze specjalnego charakteru Sygnatury Apostolskiej. Reguła ta jest aplikacją zasady wyrażonej w kan. 1569, §2 KPK<sup>126</sup>.

d) Jeśli przeciwko temu samemu wyrokowi trybunału administracyjnego pierwszego stopnia złożono apelację jedną do trybunału administracyjnego drugiego stopnia, a drugą do Sygnatury Apostolskiej, wówczas apelację tę będzie rozpatrywać Sygnatura, chyba że ona sama inaczej postanowi<sup>127</sup>. Jest to więc zasada kolizyjna.

e) Przeciwko dwóm zgodnym wyrokom (duplex sententia conformis) trybunałów administracyjnych lokalnych nie można apelować do Sygnatury<sup>128</sup>. Zasada ta opiera się na założeniu, iż dwa zgodne wyroki rodzą domniemanie prawne.

#### 4) Struktura trybunału administracyjnego i kwalifikacje jego członków

Na temat struktury trybunału administracyjnego schemat proponuje następujące zasady.

a) Trybunał administracyjny pierwszego stopnia sędzi kolegialnie w składzie trzech sędziów; trybunał administracyjny drugiego stopnia sędzi kolegialnie w składzie trzech sędziów lub pięciu sędziów<sup>129</sup>.

Zapewne ilość sędziów wchodzących w skład kolegium ma być uzależniona od powagi rozpatrywanej sprawy.

b) Jeśli trudno jest utworzyć trybunał kolegialny, Konferencja Biskupów może postanowić, żeby wszystkie lub niektóre sądy pierwszego stopnia prowadził jeden sędzia. Gdyby zaś któraś ze stron sprzeciwiła się temu, wówczas sąd powinien z urzędu przenieść sprawę z

<sup>125</sup> Can. 20, § 2, a: „adversus sententiam primi gradus appellari potest vel ad hoc tribunal secundi gradus vel ad Signaturam Apostolicam”.

<sup>126</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 194.

<sup>127</sup> Can. 20, § 2, a: „...si tamen alius ad aliud tribunal appellet, de appellatione videt Signatura Apostolica, nisi haec aliter decernet”.

<sup>128</sup> Can. 20, § 2, b: „adversus duplicem sententiam conformem non datur appellatio ad Signaturam Apostolicam”.

<sup>129</sup> Can. 22, § 1: „Tribunal administrativum primi gradus iudicat per collegia trium iudicum; tribunal secundi gradus per collegia trium vel quinque iudicum”.

trybunału pierwszego stopnia do trybunału bezpośrednio wyższego<sup>130</sup>.

Uwagi, jakie wysunięto odnośnie powyższych zasad, są różne. Jedni sprzeciwiają się, aby w skład trybunału administracyjnego — nawet pierwszego stopnia — wchodził tylko jeden sędzia, choćby z dwoma asesorami; inni uważają, iż można na to zezwolić tylko w niektórych sprawach; jeszcze inni sugerują, aby trybunał pierwszego stopnia zawsze rozpatrywał sprawy w składzie jednego sędziego, lub jednego sędziego z dwoma asesorami. Wobec takiej rozbieżności opinii, słusznie Lefebvre uważa, iż rozstrzygnięcie tej kwestii należy pozostawić Konferencjom Biskupów<sup>131</sup>.

c) Trybunał administracyjny zawsze może postanowić, żeby w procesie uczestniczył promotor sprawiedliwości, jeśli to wydaje się być użyteczne dla ochrony dobra publicznego<sup>132</sup>.

Przeważająca większość wnioskodawców uważa, iż promotor sprawiedliwości powinien zawsze uczestniczyć w procesie administracyjnym. Niektórzy sugerują, żeby występował on wtedy, gdy spór dotyczy dobra publicznego<sup>133</sup>.

Odnośnie kwalifikacji, jakim winni odpowiadać członkowie trybunału administracyjnego, schemat stawia następujące zasady.

Sędzią i promotorem sprawiedliwości mają być odpowiedni kapłani, którzy nie mieli żadnego udziału w wydaniu dekretu zaskarżonego, ani we wnoszeniu rekursu lub w sądzeniu sprawy, której rekurs dotyczy, ani nie należący do tej diecezji, w której zaskarżony dekret został wydany. W razie konieczności jeden z sędziów trybunału administracyjnego może być diakonem lub nawet laikiem, chyba że należy osądzić rekurs wniesiony przeciw dekretowi wydanemu przez biskupa<sup>134</sup>.

Wnioski, jakie zgłoszono na temat tej zasady, są bardzo różnorodne — nawet sprzeczne ze sobą.

Niektórzy proponują, aby przynajmniej jeden spośród sędziów wchodzących w skład kolegium trybunału administracyjnego był biskupem lub nawet, żeby wszyscy sędziowie byli biskupami w tych wypadkach, w których rozpatruje się dekret wydany przez biskupa<sup>135</sup>. Niektórzy

<sup>130</sup> Can. 22, § 2: „Si difficile sit tribunal collegiale semper paratum habere, Conferentia Episcoporum potest statuere ut omnia vel nonnulla iudicia primi gradus ad iudicem unicum deferentur; quod si qua pars renuat, iudicium ex officio deferatur in primo gradu ad tribunal administrativum immediate superius”.

<sup>131</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 194—195.

<sup>132</sup> Can. 22, § 3: „Tribunal potest semper iubere ut in iudicium interveniat Promotor Iustitiae, si id utile censeat ad bonum publicum tutandum”.

<sup>133</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 243.

<sup>134</sup> Can. 22, § 4: „Iudices et Promotor Iustitiae sint idonei sacerdotes, qui in decreto ferendo vel in recursibus proponendis vel iudicandis nullam partem habuerint, neque ad eam dioecesim pertineant in qua decretum latum est; necessitate suadente potest unus ex tribunalis collegialis iudicibus esse idoneus diaconus, vel etiam laicus, nisi iudicandum sit de recursu adversus decretum ab Episcopo latum”.

<sup>135</sup> Lefebvre, art. cyt., s. 195; Ciprotti, art. cyt., s. 243.

wypowiadają się przeciwko przyjęciu propozycji, aby całkowicie wykluczyć sędziów należących do tej samej diecezji, w której wydano zaskarżony dekret. Na uzasadnienie swego zdania podają następujące racje: trudności znalezienia sędziego z innej diecezji; lepsza znajomość okoliczności sprawy przez sędziego z tej samej diecezji; brak niezależności sędziego nie oznacza jego stronnictwa. Inni zaś sugerują, aby można było ten wymóg uchylić, jeśli strony zgodzą się na to<sup>136</sup>.

W sprawie dopuszczenia diakonów i laików do udziału w kolegium sądzącym wysunięto następujące sugestie:

- zezwolić, aby w skład kolegium sądzącego wchodził kapłan i dwóch diakonów lub laików, lub jeden kapłan i dwóch asesorów laików;
- nie wymagać, ażeby dopiero w wypadku konieczności, lecz zezwolić, aby w każdym wypadku można było laika mianować sędzią;
- dopuścić, ażeby laicy mogli być sędziami w sprawach, w których idzie o dekret wydany przez biskupa;
- zezwolić, żeby również kobieta mogła być sędzią;
- zabronić, aby diakon lub laik mógł być sędzią;<sup>137</sup>

Ponadto niektórzy proponują, aby do tekstu procedury administracyjnej została włączona norma, w której by zastrzeżono, aby sędziowie byli prawdziwie niezawisli oraz dokładniej określić kwalifikacje sędziów oraz urzędy, których sprawowania nie można pogodzić (incompatibilia) ze sprawowaniem urzędu sędziego trybunału administracyjnego<sup>138</sup>. Moim zdaniem powyższa propozycja zasługuje na poparcie. Przede wszystkim pożądanym jest wymóg, aby sędzią trybunału administracyjnego mógł być tylko ten, kto posiada biegłość w prawie oraz doświadczenie w pracy administracyjnej.

##### 5. Postępowanie przed trybunałem administracyjnym

Zasady dotyczące porządku postępowania przed trybunałem administracyjnym, jakie schemat proponuje, są bardzo skąpe. Odnoszą się one do następujących kwestii: zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego; upoważnienia do uczestniczenia w procesie administracyjnym wszystkich, których zaskarżony akt dotyczy; stosunku procesu administracyjnego do procesu zwyczajnego; decyzji, jakie może wydać trybunał administracyjny.

1) Odnosnie zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu schemat podaje dwie zasady.

a) Rekurs do trybunału administracyjnego na mocy samego prawa zawieszka wykonanie zaskarżonego aktu administracyjnego w tych wypadkach, w których prawo przywiązuje taki skutek do rekursu hierarchicznego<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> Tamże, s. 243.

<sup>137</sup> Tamże, s. 242—243; L e f e b v r e, art. cyt., s. 195.

<sup>138</sup> C i p r o t t i, art. cyt., s. 243.

<sup>139</sup> Can. 23, § 2.

b) Trybunał administracyjny może na czas trwania procesu zawieść wykonanie zaskarżonego aktu, jeśli rekurujący złoży o to prośbę oraz przymawia za tym powżana przyczyna. W dekrecie zawieszającym wykonanie zaskarżonego aktu należy wyraźnie wymienić motywy<sup>140</sup>.

Zasady te są takie same jak dla rekursu hierarchicznego<sup>141</sup>. Upoważnienie trybunału administracyjnego do wydania decyzji zawieszającej wykonanie aktu administracyjnego zaskarżonego w drodze rekursu było zawarte już w *Normach Specjalnych Sygnatury Apostolskiej* (art. 108)). Przepis, jaki proponuje schemat, wyraźniej niż Normy Specjalne określa warunki podjęcia takiej decyzji. Są one następujące: prośba rekurującego o zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu, poważna przyczyna, zasięgnięcia opinii autora zaskarżonego aktu, wyraźne podanie motywów podjęcia tej decyzji.

2) Zakres osób uczestniczących w procesie administracyjnym reguluje następująca zasada.

Trybunał administracyjny może wzywać do uczestniczenia w procesie przełożonego, który wydał dekret zaskarżany w drodze rekursu oraz, poza rekurującym wszystkich innych których dekret ten dotyczy. Osoby te mają takie same uprawnienia, co strony procesowe<sup>142</sup>.

Powyższa zasada jest specyficzna dla procedury administracyjnej.

3) Stosunek procedury administracyjnej do procedury zwyczajnej określają następujące zasady:

a) W pozostałych kwestiach, tzn. nie uregulowanych w przepisach procedury administracyjnej, dotyczących porządku postępowania przed trybunałem administracyjnym należy stosować — jeśli natura rzeczy nie sprzeciwia się temu — kanony *Kodeksu Prawa Kanonicznego de iuriciis in genere* (lib. IV, pars I, sect. I CIC; pars I schematu nowego prawa procesowego z 1976 r.), zachowując przy tym specjalne normy dotyczące spraw dobra publicznego; tak samo należy zachować przepisy prawa partykularnego, jakie zgodnie z nowym prawem zostaną wydane<sup>143</sup>.

Schemat nie podaje więc dokładnego określenia porządku postępowania, jakie należy zachować przed trybunałem administracyjnym, ale proponuje:

---

<sup>140</sup> Can. 23, § 1.

<sup>141</sup> Wnioski na temat tych zasad zostały już omówione niżej, por. s. 214—215.

<sup>142</sup> Can. 24: „Superior, adversus cuius decretum recursus primum propositus est, iique omnes, praeter recurrentem, quos illud decretum directe attingit, citari debent, et eadem iura habent, quae pars conventa in ordinariis iudiciis”.

<sup>143</sup> Can. 25, § 1: „In ceteris, quae ad rationem procedendi attinent, applicandi sunt, nisi rei natura obstet, Codicis canones de iudiciis in genere (C.I.C. lib. IV, pars I, sect. I), servatis specialibus normis de causis ad bonum publicum spectantibus; item servanda sunt praescripta legum particularium, quae secundum hanc legem latae sint”.



- przepis (normę) odsyłający do przepisów określających postępowanie przed trybunałem zwyczajnym;
- oraz przepis (normę) blankietowy, czyli regulację tego postępowania pozostawia prawodawcom partykularnym.

Autorzy wniosków, jakie napłynęły do komisji kodyfikacyjnej, sprzeciwiają się powyższej propozycji. Wielu z nich uważa, że kwestię tę należy inaczej uregulować, wysuwając następujące sugestie: w nowym prawie należy wydać szczegółowe normy określające postępowanie przed trybunałem administracyjnym; przyjąć do Kościoła zachodniego normy zawarte w kan. 435—567 *Motu proprio de iudiciis pro Ecclesia Orientali*; przyjąć najnowszy schemat bawarski, tj. projekt procedury administracyjnej przedstawiony przez Konferencję Biskupów Niemiec; przyjąć normy *de processu coram iudice unico* obowiązujące w Państwie Watykańskim; wydać jedną normę ogólną postanawiającą, aby przed trybunałem administracyjnym opuszczać formalności sądowe postępować sumarycznie, zachowując zasady słuszności i sprawiedliwości<sup>144</sup>.

Moim zdaniem, spośród powyższych propozycji najbardziej sensowna jest ta, według której najwyższy prawodawca powinien wydać w „ogólnej procedurze administracyjnej” przypisy określające dokładnie czynności, jakie należy zachować w postępowaniu przed trybunałem administracyjnym, a nie odsyłać do norm określających postępowanie przed trybunałem zwyczajnym. W celu dostosowania norm „ogólnej procedury administracyjnej” do warunków poszczególnych kościołów lokalnych należy pozostawić normę blankietową, tzn. upoważnić Konferencję Biskupów do wydania przepisów uzupełniających.

b) Trybunał administracyjny może derogować (uchylić) stosowanie takich norm procesowych, które nie są wymagane do ważności, mając na uwadze troskę o szybkość postępowania i zachowanie sprawiedliwości<sup>145</sup>.

Relatorzy nie podają, czy zgłoszono jakieś uwagi odnośnie powyższej zasady. Moim zdaniem należałoby ją całkowicie skreślić, gdyż jest sprzeczna z ogólnymi zasadami prawa kanonicznego. Upoważnienie do derogowania przepisów procesowych oznacza przyznanie trybunałom kompetencji do udzielania dyspensy od przestrzegania prawa procesowego w postępowaniu, jakie prowadzi tenże trybunał. Zadaniem organów władzy sądowej natomiast jest tylko aplikowanie prawa do poszczególnych sytuacji. Ponadto przyjęcie tej propozycji oznaczałoby, iż trybunały mają w zakresie dyspensowanie od prawa procesowego — takie uprawnienia, jakich nie mają biskupi.

c) W postępowaniu przed trybunałem administracyjnym nie można stosować norm Kodeksu Prawa Kanonicznego dotyczących niestawien-

<sup>144</sup> Ciprotti, art. cyt., s. 243.

<sup>145</sup> Can. 25, § 2: „Tribunal potest, decreto motivis praedito, normis processualibus, quae non sint ad validitatem statutae derogare, ut celeritati, salva iustitia, consulat”.

nictwa (contumacia) i powrotu do stanu poprzedniego (restitutio in integrum)<sup>146</sup>.

Propozycja ta nie wzbudza zastrzeżeń.

#### 4) *Decyzje trybunału administracyjnego*

Schemat proponuje przyznanie trybunałom administracyjnym następujących kompetencji do wydania decyzji kończących postępowanie dowodowe.

a) W wypadku stwierdzenia nielegalności zaskarżonego aktu trybunał administracyjny może orzec jego nieważność lub rozwiązać go, ale nie może go poprawić lub w inny sposób zmienić<sup>147</sup>.

Zakres kompetencji trybunału administracyjnego w stosunku do zaskarżonego aktu będzie więc węższy aniżeli przełożonego hierarchicznego, gdyż trybunał nie będzie mieć władzy administracyjnej.

b) Trybunał administracyjny może wydać decyzję rozstrzygającą rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego. Jeśliby nawet okazało się, iż rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego jest nieważny z powodu niezachowania wymaganego terminu, trybunał administracyjny może po rozpatrzeniu kwestii legalności lub nielegalności tegoż aktu wydać wyrok dotyczący naprawienia szkody, bez orzekania o jego nieważności lub rozwiązaniu<sup>148</sup>.

Niewątpliwie powyższa propozycja jest słuszna. Wskazuje ona, iż schemat wysoko stawia wymóg naprawienia szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego. Należy jednak zauważyć, iż trudno będzie zastosować ją w praktyce. Naprawienie szkody jest bowiem niemalże niemożliwe do przeprowadzenia tak długo, dopóki akt administracyjny, z którego ta szkoda wynikła, pozostaje utrzymany w mocy.

#### **Zakończenie**

Na zakończenie należy zauważyć, iż omawiany projekt ogólnej procedury administracyjnej w swych podstawowych założeniach zasługuje na przyjęcie, jednakże niektóre — zawarte w nim rozwiązania praktyczne muszą być jeszcze zmodyfikowane i dokładniej określone. Prace

<sup>146</sup> Can. 25, § 3: „Normae Codicis Iuris Canonici de contumacia et de restitutione in integrum propter neglectum legis praescriptum applicari nequeunt in iudiciis coram tribunalibus administrativis”.

<sup>147</sup> Can. 26, § 1: „Tribunal administrativum potest decretum, quod illegitimum ad normam can. 17 § 1 iudicet, rescindere vel irritum declarare, non autem emendare vel aliter mutare”.

<sup>148</sup> Can. 26, § 2: „Si petitio de damnis reparandis proposita sit ad normam can. 18, tribunal debet de damnis statuere; quod si nullus propositus sit ad normam can. 17, §§ 1 et 2, tribunal potest quidem de decreti legitimitate vel illegitimitate videre, non autem ad decretum rescindendum vel irritum declarandum, sed tantummodo ad quaestionem de damnis definiendam”.

redakcyjne nad tym projektem zostały już daleko posunięte, ale przy ustalaniu ostatecznego brzmienia poszczególnych przepisów należy uwzględnić krytyczne wnioski zgłoszone przy biskupów i kanonistów. Wnioski te w niektórych kwestiach są bardzo różne, a niekiedy nawet sprzeczne ze sobą. Zadaniem Komisji kodyfikacyjnej jest więc wybrać spośród nich te, które są najbardziej odpowiednie dla prawnej regulacji działalności administracyjnej w Kościele powszechnym. Prace redakcyjne na tym odcinku są prowadzone z wyjątkową ostrożnością i umiarem. Zapewne ostrożność jest podyktowana tym, iż idzie tu o włączenie do systemu prawa kanonicznego niemalże całkowicie nowego zespołu norm regulującym bardzo delikatną sferę wzajemnych relacji między wiernymi (jako jednostkami administrowanymi) a Hierarchią Kościelną (jako organami władzy administracyjnej). Umiarkowanie zaś wyraża się w tym, iż zupełnie nie odrzuca się istniejących już w tej dziedzinie struktur prawnych, ale dodaje się do nich nowe, np. pozostawia się istniejący w prawie kodeksowym system sprawiedliwości zwany „systemem administratora — sędziego”, dodając do niego nowy system zwany systemem podwójnej jurysdykcji. Ostatecznie praktyka życiowa zadecyduje więc o tym, który z tych dwu systemów okaże się bardziej odpowiedni dla Kościoła na obecnym etapie jego rozwoju.

Z dotychczasowego przebiegu prac redakcyjnych nad tym projektem wynika, iż zawarte w nim normy będą mieć charakter ramowy. Zostaną w nim ustalone zasady procedury administracyjnej jednolite dla całego Kościoła, dotyczące najbardziej istotnych kwestii. Natomiast kwestie drugorzędne mają być uregulowane przez prawodawców partykularnych.

#### **Commentarius ad schema canonum de procedura administrativa**

In hoc articulo analysis schematis canonum de procedura administrativa ex 1972 anno invenitur. Etiam conclusiones per Episcopos atque canonistas a 1972 anno ad hoc tempus allatae hic respectae sunt. De his, de quibus supra, Auctor agit in hoc ordine: normae generales (I), normae de actibus administrativis statuendis (II), normae de recursibus proponendis contra actus administrativos (III). In hac ultima parte tractatur: de normis communibus in recursibus proponendis (1), de normis in recursibus hierarchicis proponendis (2), de normis tribunali administrativis constituendis (4), denique de normis quae attingunt rationem in agendo apud tribunal administrativum (5). In conclusione Auctor dixit, ipsum proiectum de procedura administrativa accipiendum esse, quia potestatem plenioris tutelae iuridicae christifidelibus suppeditare. Attamen singulares quaestiones perfectius ac accuratius definiendae sunt. Praesertim ax parte Commissionis de Codice recognoscendo hae specialissimo modo tractandae sunt: ut participatio fidelium in actibus administrativis statuendis, saltem tempore in quo praeparantur, affirmata sit; ut possibilitas tuendi in secreto coram partibus colligendas in processo administrativo informationes atque documenta exclusa sit; ut praescripta perfectiora statuenda rationem in agendo apud tribunal administrativum ad proceduram administrativam inducta sint.