

Mariola Lewicka

**SPRAWOZDANIE Z MIĘDZYNARODOWEJ
KONFERENCJI NAUKOWEJ NT.**

**POSTĘPOWANIE
ADMINISTRACYJNE
W KOŚCIELE**

LUBLIN, DNIA 6 CZERWCA 2011 ROKU

Problematyka prawa administracyjnego w Kościele była przedmiotem Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. *Postępowanie administracyjne w Kościele*, która odbyła się w Lublinie w dniu 6 czerwca 2011 r. Konferencję zorganizowali: Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL, Stowarzyszenie Kanonistów Polskich, Instytut Prawa Kanonicznego KUL, Wydział Nauk Prawnych TN KUL, Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie.

Otwarcia konferencji dokonał ks. dr hab. Mirosław Sitarz, prof. KUL. Następnie głos zabrał ks. prof. dr hab. Józef Krukowski, Prezes Stowarzyszenia Kanonistów Polskich. Podkreślił on, że konferencja stanowi przygotowanie do Międzynarodowego Kongresu Prawa Kanonicznego, który odbędzie się w Warszawie we wrześniu 2011 r. Następnie powitał wszystkich uczestników z kraju i z zagranicy m.in. ze Słowacji, z USA, z Ukrainy, z Czech, wszystkich prelegentów i przewodniczących sesji, a szczególnie: prof. dr. hab. Tomasza Trojanowskiego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk Oddział w Lublinie, ks. prof. dr. hab. Józefa Krzywdę, Dyrektora Instytutu Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II, ks. prof. dr. hab. Józefa Wroczeńskiego, Dziekana Wydziału Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ks. dr. hab. Leszka Adamowicza, prof. KUL, Dyrektora Instytutu Prawa Kanonicznego KUL. Prof. Krukowski zaznaczył, że tematyka Konferencji zawsze jest aktualna, ponieważ Kościół od początku swego istnienia posiadał swoją administrację. Zarówno administracja, jak i prawo administracyjne podlegało rozwojowi, w którego procesie można

wyróżnić dwa elementy. Pierwszym są przesłanki dotyczące struktury organizacji i funkcjonowania administracji w Kościele nadane jej przez Jezusa Chrystusa, a drugim korzystanie z dorobku prawa w tym także prawa administracyjnego danej epoki. Stosunkowo szybki rozwój prawa administracyjnego nastąpił w epoce nowożytnej, co było związane z rozwojem praw człowieka, poszanowaniem godności osoby ludzkiej w relacjach władza a podwładni. Z tej racji problematyka prawa administracyjnego jest ważna także w Kościele. Ks. Profesor dodał, że podczas ostatniego Międzynarodowego Kongresu Prawa Kanonicznego w Wenecji wysunął propozycję zagadnienia administracji w Kościele jako tematu Międzynarodowego Kongresu Prawa Kanonicznego, w Warszawie w br., która spotkała się z powszechną akceptacją.

Następnie głos zabrał ks. dr hab. Piotr Stanisław, prof. KUL, Prodziekan WPPKiA KUL, który w imieniu społeczności KUL powitał wszystkich uczestników Międzynarodowej Konferencji Naukowej. Zaznaczył, że nie trzeba być specjalistą, by dostrzec, że rośnie znaczenie norm dotyczących postępowania administracyjnego w dzisiejszym świecie. W społeczności świeckiej normy administracyjne nie tylko porządkują proces wydawania decyzji administracyjnej, ale również chronią członków społeczności przed arbitralnością władz. Normy te mają również znaczenie w Kościele, który jest z jednej strony wspólnotą ludzi wierzących, a z drugiej organizacją ludzką. Dlatego istnieje stała potrzeba, aby wyjaśniać lub, jeżeli potrzeba, zaproponować zmiany w systemie kościelnego prawa administracyjnego. Prof. Stanisław pogratulował wyboru tematu konferencji. Podkreślił również fakt, że znaczące podmioty zaangażowały się w jej organizację. Podziękował za udział wszystkim prelegentom i przewodniczącym sesji. Życzył wszystkim owocnych obrad.

Jako kolejny głos zabrał prof. dr hab. T. Trojanowski, który podkreślił, że udział prawników z KUL w działalności Polskiej Akademii Nauk Oddział w Lublinie podnosi jego prestiż i wpływa na rozwoju lubelskiego środowiska naukowego. Konferencja włącza się w ten nurt i przyczynia się do tego, aby lubelski ośrodek był lepiej postrzegany w kraju i na świecie. Bardzo serdecznie podziękował za to organizatorom. Zauważył, że analiza prawa administracyjnego w Kościele będzie miała także wpływ na prawo państwowe. Życzył

udanej konferencji, a gościom spoza Lublina, aby skorzystali z uroków miasta.

Program konferencji obejmował trzy sesje.

Pierwszą sesję, której przewodniczył ks. prof. J. Krzywda, rozpoczął referat ks. prof. M. Sitarza, nt. *Zasady procedury administracyjnej ogólnej w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r.* W swoim wystąpieniu Prelegent zauważył, że w systemach prawa stanowionego, jak i systemie prawa kanonicznego wyróżnia się procedurę administracyjną ogólną i szczególną. Procedura ogólna zawiera normy jednolite dla całej działalności administracyjnej, szczególnie zaś normy postępowania w różnego rodzaju sprawach. Podkreślił, że w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r. istniały tylko procedury administracyjne szczególne. Następnie Profesor przedstawił genezę norm procedury ogólnej. Postulat ustanowienia procedury administracyjnej ogólnej został zaproponowany przez Papieską Komisji ds. Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego i oparty na wskazaniach Soboru Watykańskiego II zawartych w Konstytucji dogmatycznej o Kościele *Lumen Gentium*. Papieska Komisja zauważyła, że należy określić w jaki sposób chronić godność osoby ludzkiej. Korzystanie z władzy nie może być arbitralne. Komisja ponadto postanowiła, że powinny być uznane uprawnienia podmiotowe. Prelegent przypomniał, że Komisja w 1972 r. opracowała schemat *De procedura administrativa*, w którym ujęto dwie sekcje: procedura administracyjna ogólna oraz procedura dotycząca usuwania proboszczów. Jednak w promulgowanej wersji Kodeksu nie uwzględniono tego schematu. Normy procedury ogólnej zostały rozmieszczone w kanonach całego Kodeksu. Następnie Profesor wyjaśnił pojęcia procedury administracyjnej i postępowania administracyjnego oraz podkreślił, że zasady ogólne postępowania administracyjnego to podstawowe reguły obowiązujące w całym postępowaniu administracyjnym.

W dalszej kolejności Ks. Profesor zaprezentował poszczególne zasady ogólne zwracając szczególną uwagę na zasadę praworządności, dyskrecjonalności oraz uznania kompetencji. Przypomniał istnienie innych zasad (interpretacji, terytorialności, szukania odpowiednich dowodów i informacji, konfrontacji, konsultacji, notyfikacji, pisemności postępowania, motywacji, terminowości, milczenia,

prawdy obiektywnej, dwuinstancyjności, sądowej kontroli aktów administracyjnych). Na zakończenie określił funkcje omawianych zasad procedury administracyjnej ogólnej.

Drugi referat nt. *Postępowanie pojednawcze w celu zapobieżenia powstania sporu administracyjnego* wygłosił ks. prof. J. Krukowski, który na wstępie podkreślił, że w części V KPK/83 prawodawca kościelny umieścił normy odnoszące się do procedury sporno-administracyjnej. Przepisy te dotyczą relacji między podmiotem władzy administracyjnej a jednostką administrowaną. Środki pojednawcze zmierzające do zapobieżenia powstania sporu administracyjnego stanowią pewną nowość w obowiązującym Kodeksie. Prelegent przypomniał, że projekt wprowadzenia tych przepisów w ramach przeprowadzonych konsultacji został zaaprobowany przez biskupów, którzy stwierdzili, że duchowi Kościoła bardziej odpowiadają środki pastoralne. Zazaczył, że środki odwoławcze pojednawcze nie są czymś nowym w Kościele. Istniały bowiem już w średnio-wieczu.

Następnie Profesor podkreślił, że co do zasady każdy akt administracyjny który wywołuje skutki prawne, może zostać zaskarżony. Jednak zaskarżenie nie znajdzie zastosowania w przypadku aktów administracyjnych czysto przygotowawczych, zawierających opinię, dekretów ogólnych wydanych przez organy władzy wykonawczej, ustawodawczej czy też aktów administracyjnych odnoszących się do forum wewnętrznego (sakramentalnego i pozasakramentalnego).

Prelegent przypomniał, że obowiązujący Kodeks wzywa do tego, aby w sytuacji konfliktu szukać dialogu i porozumienia. Prawodawca zatem zaleca zastosowanie następujących środków odwoławczych: prośbę adresata do autora dekretu o ponowne rozpatrzenie w celu odwołania lub poprawienia go, zwrócenie się stron do urzędu lub do komisji pojednawczej, a także zwrócenie się do mediatora.

W niektórych krajach takie komisje pojednawcze zostały powołane i funkcjonują. Niestety w Polsce nie zastosowano tego rozwiązania ani na szczeblu konferencji biskupów, ani na szczeblu diecezji. Kończąc podkreślił, że skutki wniesienia odwołania do organu komisyj-

nego w istocie są takie same, jakie przynosi wniesienie rekursu hierarchicznego.

Drugiej sesji przewodniczył ks. prof. dr hab. Edward Górecki z Papieskiego Wydziału Teologicznego w Ołomuńcu w Czechach. Pierwszy referat tej sesji nt. *Motywy rekursu hierarchicznego do kongregacji Kurii Rzymskiej* wygłosił ks. dr Józef Marčín, sędzia Sądu Metropolitalnego w Koszycach na Słowacji. Na wstępie podkreślił ważność zagadnienia sprawiedliwości administracyjnej w Kościele. Następnie zaznaczył, że w KPK/83 rekurs hierarchiczny nie jest ostatecznym środkiem odwoławczym, ponieważ po wyczerpaniu drogi rekursu hierarchicznego osoba wnosząca rekurs, która nadal czuje się pokrzywdzona, może przeciwko decyzji kongregacji Kurii Rzymskiej wnieść rekurs do Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej. Prelegent wyjaśnił, że zgodnie z kan. 1732 KPK/83 przedmiotem rekursu hierarchicznego mogą być dekrety i wszystkie inne konkretne akty administracyjne, wydane w zakresie zewnętrznym pozasądowym, z wyjątkiem tych, które wydane są przez Biskupa Rzymu lub przez Sobór Powszechny. W dalszej kolejności dr Marčín podkreślił, że motywem rekursu, w ogólnym rozumieniu, jest wada kościelnego aktu administracyjnego. Wynika to z normy zawartej w kan. 1737 § 1 KPK, zgodnie z którą rekurs hierarchiczny może być wniesiony z jakiegokolwiek słusznego motywu (*quodlibet iustum motivum*). Motyw rekursu hierarchicznego obejmuje nie tylko nielegalność aktu administracyjnego, ale również wadliwość pod względem merytorycznym, jak i naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego. Prelegent zaznaczył, że prawodawca interpretując w sposób szeroki motyw rekursu, nie ogranicza go wyłącznie do sfery czysto legalnej. Następnie dodał, że motywem podmiotowym (*petitum*) rekursu jest konkretna prośba. Nie jest to jednak motyw materialny, gdyż tych może być wiele. Również prawodawca w KPK/83 nie określił, co powinno być zawarte w treści *petitum*. Na zakończenie przedstawił krótko rodzaje decyzji przełożonego w odniesieniu do rekursu hierarchicznego.

Referat nt. *Skutki rekursu hierarchicznego* wygłosił ks. dr Zbigniew Jaworski (KUL), który na wstępie zauważył, że rekurs hierarchiczny, jako środek odwoławczy odpowiada hierarchicznej strukturze Kościoła i zasadniczo ma zastosowanie w administracji kościel-

nej. Prelegent wyróżnił skutek przekazujący i zawieszający rekursu hierarchicznego. Skutek przekazujący (*effectus devolutivus*) polega na przejściu kompetencji nad zaskarżoną sprawą sporną przez organ hierarchicznie wyższy od autora aktu. Kompetencja organu odwoławczego jest dość szeroka. Może on zaskarżony akt zbadać nie tylko od strony merytorycznej, ale też formalnej i przeprowadzić właściwe zmiany w obu zakresach. Skutek zawieszający (*effectus suspensivus*) polega na tym, iż w czasie, od wniesienia rekursu do czasu jego rozstrzygnięcia, czyli wydania decyzji, zabronione jest wykonywanie zaskarżonego aktu administracyjnego. Akt administracyjny zasadniczo podlega wykonaniu z chwilą dotarcia do adresata. Dlatego rekurs nie zawieszania natychmiast wykonania zaskarżonego aktu, chyba że prawodawca w poszczególnych przypadkach wyraźnie zawarł skutek zawieszający albo przełożony dołączył taki skutek specjalnym aktem. Rozpatrujący rekurs może: potwierdzić zaskarżony akt administracyjny lub utrzymać w mocy zaskarżony akt, bez jakichkolwiek zmian; stwierdzić nieważność aktu; rozwiązać akt, gdy akt jest ważny, a ustawa przewiduje możliwość unieważnienia go z powodu jakiejś wady, np. akt był zawarty pod wpływem ciężkiej bojaźni, podstęp, czy błędu; odwołać akt; poprawić lub zastąpić go innym; zmienić akt, czy to na zasadzie subrogacji, czy abrogacji.

Sesji trzeciej przewodniczył ks. prof. J. Wroceński. Pierwszy referat tej sesji wygłosił bp dr Artur Grzegorz Miziński nt. *Rekurs do Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej z tytułu nielegalności aktu administracyjnego*, który zaznaczył, że w ramach kanonicznego systemu prawnego wierni mogą korzystać z różnego rodzaju środków ochrony prawnej gwarantujących realizację należnych im praw podmiotowych. Także na gruncie administracji kościelnej, prawodawca zapewnił możliwość dochodzenia swoich praw, na drodze sądowej w formie rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej. Bp Miziński omówił również nielegalność aktu jako motyw rekursu, która zachodzi w sytuacji, gdy został on wydany z naruszeniem przepisu prawnego. Nielegalność ta może wynikać z: naruszenia wymogów dotyczących właściwości autora aktu administracyjnego, niezachowania przepisanej przez prawo formy aktu administracyjnego, niespełniania przez osobę lub rzecz będącą przedmiotem aktu wymogów stawianych przez prawo. Wydanie nielegalnego aktu administracyjnego może powodować jego nieważność, rozwiązalność

lub niegodziwość. Według art. 123 §1 konst. ap. *Pastor Bonus* i art. 34 §1 *Lex propria* Sygnatury Apostolskiej motywem rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej może być jedynie nielegalność aktu, czyli naruszenie jakiegoś prawa, czy to w procedurze (*in procedendo*), jaką należało zachować przy wydawaniu takiego aktu, czy też w samej decyzji w nim zawartej (*in decernendo*). Warunkiem przyjęcia rekursu wg art. 74 §1 *Lex propria* jest wniesienie go w terminie sześćdziesięciu dni użytecznych. Następnie bp Miziński przedstawił postępowanie w sprawie rekursu wniesionego do Sygnatury Apostolskiej.

Na zakończenie zaznaczył, że skutkiem zaskarżenia wadliwego aktu administracyjnego może być deklaracja jego nielegalności bądź w procedurze (*in procedendo*) bądź w wyrokowaniu (*in decernendo*). W pierwszej sytuacji, zgodnie z orzeczeniem Sygnatury, właściwa władza może ów akt wydać ponownie, zachowując przepisy prawa oraz wskazany w wyroku sposób i terminy, które tenże wyrok może określać. Nielegalność aktu orzeczona z powodu *violatio legis in decernendo* upoważnia właściwą władzę do ponownego rozpatrzenia sprawy, pod takimi samymi wymogami, tj. zgodnie z prawem, oraz sposobem i ewentualnymi terminami przewidzianymi w wyroku.

Kolejny referat wygłosił dr hab. Piotr Majer, prof. UPJPII nt. *Rekurs o naprawienie szkody z tytułu nielegalności aktu administracyjnego*. Na wstępie Autor przytoczył fragment przemówienia Ojca Świętego Benedykta XVI do Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej wygłoszonego 4 lutego 2011 r., w którym Papież przypomniał, że działalność tego Trybunału, rozpatrującego w ramach administracyjnego procesu sporne kontrowersje związane z wykonywaniem kościelnej władzy wykonawczej, zmierza do przywrócenia komunii kościelnej, czyli przywrócenia obiektywnego porządku zgodnego z dobrem Kościoła. Koniecznym wymogiem miłości, podstawowej i najważniejszej zasady kierującej działaniem i życiem Kościoła, jest sprawiedliwość: Lud Boży, pielgrzymujący na ziemi, nie będzie mógł urzeczywistnić swojej tożsamości jako wspólnota miłości, jeśli nie będą w nim respektowane wymogi sprawiedliwości. Działalność administracji kościelnej jest ukierunkowana na dobro wspólne Kościoła. Dlatego w pewnych sytuacjach administracja po-

winna podjąć decyzje, w wyniku których interesy partykularne poszczególnych jednostek zostaną podporządkowane zasadzie dobra wspólnego. To podporządkowanie usprawiedliwione jest naturą relacji między dobrem wspólnym a jednostkowymi dobrami poszczególnych osób, co ma szczególne znaczenie w życiu Kościoła, gdzie każdy wierny jest wezwany do gotowości rezygnacji z własnego dobra na rzecz dobra Kościoła, między innymi dlatego, że traci uzasadnienie takie dobro partykularne, z którego korzystanie powodowałoby szkodę dla dobra wspólnego.

Prelegent podkreślił, że o możliwości wniesienia rekursu o naprawienie szkód nie wspomina się wyraźnie w przepisach regulujących zwyczajny rekurs hierarchiczny przeciwko dekretem administracyjnym. Taki brak uznawany jest za lukę prawną w Kodeksie łacińskim. Jednakże, konkretna prośba o unieważnienie, poprawienie, zastąpienie, uchylenie lub odwołanie aktu administracyjnego, uważanego przez wnoszącego rekurs za szkodliwy może obejmować także wniosek o naprawienie szkód wyrządzonych tym aktem administracyjnym. Wynika to wprost z kan. 128, w którym prawodawca obliguje do naprawienia szkody wyrządzonej nielegalnie. Profesor dodał także, że sam fakt zaistnienia szkody nie rodzi jeszcze obowiązku jej naprawienia. Konieczną przesłanką odpowiedzialności administracyjnej jest zaistnienie elementu obiektywnego, tzn. by akt administracyjny sprawiający szkodę był niegodziwy, czyli ma zaistnieć relacja przyczynowo-skutkowa między aktem administracyjnym a poniesioną szkodą. Instrumentem prawnym pozwalającym na naprawienie naruszonej sprawiedliwości i uzyskanie zadośćuczynienia za szkody wyrządzone nielegalnym działaniem administracji kościelnej jest rekurs sądowo-administracyjny wnoszony przed Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej. Rekurs ten jest rozpatrywany na drodze procesowej, może być wniesiony wyłącznie przeciwko decyzjom podjętym przez dykasterie Kurii Rzymskiej.

Następnie Prelegent określił postępowanie w sprawie naprawienia szkód. Prośbę o naprawienie szkód należy wnieść do momentu sumarycznej dyskusji ustnej. Za szkody odpowiada władza wydająca decyzję, z której wynika udowodniona szkoda. Na zakończenie dodał, że w literaturze wskazuje się na trudności, jakie może

rodzić naprawienie szkody w praktyce: zarówno forma, jak też sposób czy wysokość ewentualnego odszkodowania.

Ostatni referat konferencji wygłosił ks. prof. L. Adamowicz nt. *Procedury administracyjne w Kodeksie Kanonów Kościołów Wschodnich*. Na wstępie Prelegent zaznaczył, że nie tylko wydanie, ale również zaniechanie wydania aktu administracyjnego może spowodować szkody. Następnie przypomniał, że w 2011 r. mija 20 lat od wejścia w życie Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich. Prawo Katolickich Kościołów Wschodnich zawarte przede wszystkim w Kodeksie obejmuje swoim zakresem również prawo administracyjne materialne i formalne. Normy prawa administracyjnego w KKKW zebrane są w dwóch tytułach: Tytuł XXIX zawiera przepisy prawa materialnego, z kolei Tytuł XXII przepisy proceduralne dotyczące rekursu przeciw dekretom administracyjnym. Według kan. 1510 § 1 KKKW kompetentnym do wydania aktu administracyjnego jest ten kto posiada wykonawczą władzę rządzenia. Prawodawca wylicza, że aktami administracyjnymi są dekrety, pojedyncze nakazy oraz reskrypty. Z tej racji, że w Kościołach wschodnich występuje rozbudowana struktura hierarchiczna również w odniesieniu do procedury administracyjnej funkcjonują inne rozwiązania w kwestiach rekursów. Dla przykładu KKKW przewiduje specjalną procedurę rekursu administracyjnego od dekretu patriarchy lub arcybiskupa większego. Prelegent zauważył, że prawodawca umożliwi skorzystanie z dwóch postępowań. Pierwszą z możliwości jest rekurs od dekretu patriarchy do specjalnego zespołu biskupów, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości rekursu nadzwyczajnego do Biskupa Rzymu. Drugą, jest złożenie rekursu do właściwej dykasterii Kurii Rzymskiej. Podsumowując swoje wystąpienie Autor podkreślił dwie zasadnicze różnice pomiędzy KKKW a KPK/83. Pierwszą z nich jest występujący w KKKW odrębny tytuł dotyczący rekursów administracyjnych i oddzielenie tych kanonów od kanonów dotyczących dekretów pozasądowych. Po drugie brak także w KKKW przepisów ustanawiających instytucję zajmującą się podejmowaniem mediacji, co z kolei występuje w KPK/83.

W imieniu organizatorów podsumowania obrad i zamknięcia konferencji dokonał prof. Sitarz, który podziękował współorganizatorom za współpracę, a szczególnie Prof. Krukowskiemu, który jed-

noczy unią personalną wszystkie podmioty zaangażowane w organizację Konferencji, pracownikom Instytutu Prawa Kanonicznego, prelegentom za przybycie i wygłoszenie referatów, przewodniczącym sesji i uczestnikom za owocne obrady.