

ZASADY PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ OGÓLNEJ W KODEKSIE PRAWA KANONICZNEGO Z 1983 ROKU¹

Mirosław Sitarz

Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Streszczenie. Artykuł zawiera zasady procedury administracyjnej ogólnej w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r. Autor wyjaśnia podstawowe pojęcia: procedura administracyjna, postępowanie administracyjne, ogólne postępowanie administracyjne i ogólne zasady postępowania administracyjnego. Autor zwraca uwagę na zasady ogólnej procedury administracyjnej, które odnoszą się do wszystkich aktów administracyjnych konkretnych. Autor wymienia i opisuje 17 następujących zasad procedury administracyjnej ogólnej: zasadę praworządności, zasadę dyskrecjonalności, zasadę kompetencji, zasadę interpretacji, zasadę terytorialności, zasadę zebrania odpowiednich dowodów i informacji, zasadę konsultacji, zasadę notyfikacji, zasadę pisemności postępowania, zasadę motywacji, zasadę terminowości, zasadę milczenia administracyjnego, zasadę prawdy obiektywnej, zasadę właściwej osoby na właściwym miejscu, zasadę dwuinstancyjności postępowania, zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych i zasadę trwałości aktu administracyjnego.

Słowa kluczowe: Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983, procedura administracyjna ogólna, zasada praworządności, konkretny akt administracyjny

Zarówno w systemach prawa stanowionego przez władze państwowe, jak i w systemie prawa kanonicznego wyróżnia się procedurę administracyjną ogólną i szczegółową. Procedura administracyjna ogólna zawiera normy jednolite dla całej działalności administracyjnej. Natomiast procedura szczególna zawiera normy określające sposób postępowania w różnego rodzaju sprawach. W zależności od rodzaju „spraw” może być wiele procedur administracyjnych szczególnych. W systemie prawa kanonicznego przedkodeksowego i w KPK/17 istniały tylko procedury administracyjne szczególne (kan. 632–672; 2147–2194)².

Postulat ustanowienia procedury ogólnej w Kościele został zainicjowany przez Papieską Komisję ds. Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego, która uwzględniając nauczanie Soboru Watykańskiego II, zawarte zwłaszcza w Kon-

¹ Artykuł stanowi fragment referatu wygłoszonego podczas międzynarodowej konferencji naukowej pt. *Postępowanie administracyjne w Kościele*, Lublin, 6 czerwca 2011 r. organizowanej przez Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz Stowarzyszenie Kanonistów Polskich, Instytut Prawa Kanonicznego KUL, Polską Akademię Nauk Oddział w Lublinie.

² *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus*, AAS 9 (1917), p. 1–593; J. Krzemieniecki, *Procedura administracyjna w Kodeksie Prawa Kanonicznego*. Kan. 2142–2194, Kraków 1925.

stytucji *Lumen Gentium* (nr 18, 24, 27)³, oraz w związku z wprowadzeniem sądowej kontroli aktów administracyjnych (w 1967 r.) zaproponowała przyjęcie jej jako podstawę funkcjonowania władzy w Kościele. Problematyce tej poświęciła dwa numery⁴. Komisja uzasadniając proponowane zasady odnowy KPK stwierdziła, że są one „owocem wytrwałego studium i wnikliwego rozważania zarówno dekretów Soboru Watykańskiego II, jak i ogólnych zasad prawa, wielkiego skarbcza przepisów i prawoznawstwa zebranego w ciągu wieków w Kościele. Uwzględniają również ducha prawa kanonicznego i troskliwość ekumeniczną przenikającą Kościół” (n. 5919, wstęp do zasad).

W 1972 r. opracowała pierwszą wersję schematu *De procedura administrativa*, który zawierał dwie sekcje: 1) *De procedura administrativa in genere* – procedura administracyjna ogólna i 2) *De procedura in parochis amovendis vel transferendis* – procedura w sprawie usuwania lub przenoszenia proboszczów. W ostatecznej wersji KPK/83 prawodawca nie wyodrębnił księgi, która zawiera przepisy dotyczące tylko kwestii sprawowania władzy administracyjnej, a tym

³ Concilium Oecumenicum Vaticanum II, *Constitutio dogmatica de Ecclesia Lumen gentium*, 21 XI 1964, AAS 57 (1965), p. 5–71; Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, Poznań 2002, s. 104–166.

⁴ Komisja proponowała następujące postulaty „W przyszłym Kodeksie pozostaje do rozwiązania poważna sprawa, a mianowicie, w jaki sposób należałoby określić i bronić praw osoby ludzkiej. Jedną jest władza i posiada ją przełożony, czy to najwyższy czy niższy, a mianowicie Biskup Rzymski i biskupi diecezjalni. Jest ona w swoim zakresie pełna [...] jednakże korzystanie z tej władzy nie może być arbitralne. Zabrania tego prawo naturalne, prawo Boże i prawo kościelne. Należy uznać i bronić praw każdego wiernego, zarówno tych, które zawierają się w prawie naturalnym lub pozytywnym Bożym, jak i tych, które z tamtych w sposób uzasadniony wpływają ze względu na pozycję społeczną, jaką wierny w Kościele otrzymuje lub posiada. A ponieważ nie wszyscy mają tę samą funkcję w Kościele, ani nie wszystkim przysługuje ta sama pozycja, stąd słusznie proponuje się, by w przyszłym Kodeksie ze względu na podstawową równość, jaka winna istnieć między wszystkimi wiernymi zarówno z racji ludzkiej godności, jak i przyjętego chrztu, określić ‘pozycję prawną’ wspólną i to przed wyliczeniem praw oraz obowiązków złączonych różnymi funkcjami kościelnymi” (nr 6) [...] „Nie wystarcza tylko to, aby w naszym prawie obowiązywała w sposób odpowiedni ochrona praw. Muszą być bowiem uznane uprawnienia podmiotowe prawdziwe i własne, bez których nie da się pojąć porządku prawnego społeczności, należy przeto proklamować w prawie kanonicznym, że zasada ochrony prawnej jest stosowana w jednakowym stopniu względem przełożonych i podwładnych tak, by w zakresie administracji kościelnej całkowicie wykluczyć podejrzenie jakiegokolwiek dowolności [...]. Powszechnie wyczuwa się w Kościele konieczność powołania trybunałów administracyjnych zorganizowanych według stopni i rodzajów (spraw) tak, by obrona praw miała własną kanoniczną procedurę, odpowiednio ułożoną na różnych stopniach władzy [...]. Do nowego Kodeksu będzie należało określenie, jakie konkretne sprawy byłyby rozpatrywane przez trybunały administracyjne a także sprecyzowanie zasad procesu administracyjnego oraz ustanowienie stałych organów, które by mogły rozpatrywać wspomniane sprawy”(nr 7). Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, w: *Posoborowe prawodawstwo kościelne*, wyd. E. Szafranski, t. III, z. 3, s. 5–28, (n. 5942–5951, nr 6, 7). Dokument ten był przedmiotem obrad Generalnego Synodu Biskupów w dniach 30 września – 4 października 1967 r. Zob. także: J. Herranz, *Il diritto canonico, perché?*, w: *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, O. Fumagalli Carulli, Milano 2003, s. 386.

bardziej procedury administracyjnej ogólnej. Dlatego też norm tych należy szukać w całym KPK/83. Najwięcej przepisów dotyczących procedury administracyjnej zamieszczonych jest w Księdze I – „Normy ogólne”, w której znajdują się regulacje dotyczące konkretnych aktów administracyjnych, i w Księdze VII – „Procesy”, w której zawarte są przepisy określające rozstrzygnięcie sporów administracyjnych (kan. 1732–1752).

WYJAŚNIENIE POJĘĆ

Zanim przejdziemy do analizy zasad procedury administracyjnej ogólnej, należy wyjaśnić podstawowe pojęcia niezbędne do dalszych rozważań.

Procedura administracyjna oznacza zespół przepisów regulujących sposób postępowania organów władzy administracyjnej w wykonywaniu swych celów i zadań władczych. Przez kościelną procedurę administracyjną należy rozumieć zespół przepisów regulujących sprawowanie tej władzy, która nie jest ani prawodawczą, ani też sądową. **Postępowanie administracyjne** natomiast to szereg czynności organu administracyjnego zmierzających do wydania aktu administracyjnego, czyli tryb i forma postępowania. Procedura administracyjna jest skoncentrowana wokół wydawania aktu administracyjnego oraz służy dwóm zasadniczym celom: 1) stworzeniu zasad działania organów administracji kościelnej dla realizacji norm materialnego prawa administracyjnego; 2) zabezpieczeniu wiernego przed samowolą organów administracji kościelnej.

Ogólne postępowanie administracyjne (jurysdykcyjne, *sensu stricto*) to uregulowany przez prawodawcę ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administrujące oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnych⁵.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego są to podstawowe reguły obowiązujące w całym postępowaniu administracyjnym. Pozostają one aktualne niezależnie od okoliczności miejsca i czasu (AS 55).

Zasady procedury administracyjnej ogólnej dotyczą: 1) wykładni aktów administracyjnych konkretnych (kan. 36); 2) formy ich stanowienia (kan. 37); 3) przyczyn nieważności (kan. 38); 4) istotnych warunków ich ważności (kan. 39); 5) zasad dotyczących ich wykonania i wygaśnięcia. Zasady te odnoszą się do wszystkich aktów administracyjnych konkretnych stanowionych przez organy kościelnej władzy wykonawczej na wszystkich etapach procedury administracyjnej: 1) postępowania przygotowawczego do podjęcia decyzji administracyjnej; 2) wydania i notyfikacji

⁵ J. Izdebski, *Ogólne postępowanie administracyjne*, w: „Kompendium wiedzy administratywisty”, red. S. Wrzosek, I. Izdebski, M. Domagała, I. Łukasiewicz, Lublin 2008, s. 117.

cji aktu administracyjnego; 3) wykładni i wykonania aktu administracyjnego; 4) wywołania skutków po stronie adresata⁶.

WYBRANE ZASADY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zasada praworządności

W KPK/83 odniesienie do zasady legalności sformułowane zostało w 557 kanonach. Prawodawca najczęściej wyraża je za pomocą takich zwrotów, jak: *legitime*, który występuje 208 razy⁷, *ad normam iuris vel ad normam can.*⁸, użyty

⁶ Zarówno podstawowe organy władzy w Kościele, jak i pomocnicze organy kolegialne nie mogą wydawać aktu administracyjnego w dowolny sposób. Papież Jan XXIII w encyklice *Pacem in terris* stwierdził: „Przedstawiciele władz wykonawczych powinni wydawać decyzję zawsze zgodnie z prawem, posiadając dobrą znajomość ustaw i po dokładnym zbadaniu wszystkich okoliczności” Ioannes PP. XXIII, *Litterae encyclicae de pace omnium gentium in veritate, iustitia, caritate, libertate constituenda, Pacem in terris*, 11 IV 1963, AAS 55 (1963), p. 257–304, nr 69. Powinno postępować zgodnie z normami prawa kanonicznego zarówno pochodzenia Bożego, jak i czysto kościelnego, czyli zgodnie z zasadą legalności i dyskrecjonalności. Organ kompetentny do wydania aktu administracyjnego jest zobowiązany do przestrzegania wszelkich formalności i rygorów zgodnie z istniejącym trybem załatwiania określonych spraw. Nałożenie pewnych ram działalności na podmioty władzy wykonawczej jest uzasadnione wieloma względami: gwarantuje to przede wszystkim praworządność w Kościele zapobiegając naruszaniu prawa i nadużywaniu władzy przez te organy, ponadto zwiększa ogólną prawidłowość funkcjonowania administracji. Zgodnie z podstawowymi zasadami funkcjonowania administracji (praworządności i dobra wspólne) każdy organ kościelnej władzy wykonawczej powinien najpierw respektować wymogi określone w normach prawa materialnego, czyli podejmować racjonalne działania w celu poznania prawdy materialnej (poznania prawdy obiektywnej) i przesłanek aksjologicznych, koniecznych do podjęcia godziwego i ważnego aktu w konkretnej rzeczywistości eklezjalnej.

⁷ Zwrot *legitime* występuje w następujących kan.: 26; 34 § 1; 47; 49; 54 § 2; 57 § 1; 58 (×2); 74; 82; 85; 94 § 2; 96; 104; 105 (×2); 112 § 1, 3°; 120 § 1; 128; 143 § 2; 154 (×2); 158 § 1; 163 (×2); 165; 167 § 1 (×2); 192; 214; 220; 221 § 1; 229 § 3; 235 § 2; 238 § 1; 268 § 1; 269, 2°; 271 § 3; 274 § 2; 284; 286; 290, 2°; 306; 308; 309; 316 § 2; 319 § 1; 324 § 2; 332 § 1; 364, 2°; 373; 377 § 1, §§ 3–4; 379; 382 § 2; 388 § 2; 395 § 2, § 4; 396 § 1; 400 § 2; 409 § 1; 421 § 2; 442 § 2; 449 § 2; 452 (×2); 455 § 2; 464; 477; 484, 3°; 494 § 2; 505; 515 § 3; 525, 1°; 527 § 2; 534 § 1; 542, 3°; 555 § 1; 557 § 1; 559; 561; 562; 565; 588 §§ 2–3; 595 § 1; 601; 608; 616 § 1 (×2); 621; 628 § 3; 639 § 5; 651 § 1; 656, 5°; 665 § 2; 671; 690 § 1; 692; 696 § 1 (×2); 701; 702 § 1 (×2); 728; 740; 754; 761; 774 § 1; 776; 834 § 2; 868 § 1, 1°; 874 § 1, 4°; 886 § 1; 928; 950; 959; 991; 1015 § 1; 1022; 1025 § 2; 1042, 1°; 1044 § 1, 1°, § 2, 1°; 1057 § 1; 1085 § 2; 1091 § 1; 1119; 1123; 1137; 1138 § 2; 1139 (×2); 1140 (×2); 1145 § 3; 1146, 1°; 1148 § 2; 1151; 1153 § 1; 1163 § 1; 1169 § 1; 1172 § 1; 1177 § 3; 1180 § 1; 1192 § 1; 1219; 1222 § 2; 1225; 1256; 1276 (×2); 1279 § 1; 1281 § 3; 1282; 1284 § 2, 3°–4°; 1284 § 1; 1291; 1293 § 2; 1300; 1304 § 1; 1308 § 3; 1321 § 3, 5°; 1324 § 1, 6°; 1333 § 4; 1371, 2°; 1375; 1381 § 2; 1383; 1384; 1385; 1386; 1389 § 2; 1409 § 2; 1415; 1422; 1444 § 1, 1°; 1445 § 2; 1452 § 1; 1476; 1480 § 1; 1492 § 1; 1505 §§ 1–2, 2°; 1510; 1511; 1512; 1528; 1531 § 1; 1548 § 1; 1556; 1592 § 2; 1593 § 2; 1620, 6°; 1622, 1°, 5°; 1686; 1692 § 1; 1734 § 2; 1741; 1743.

⁸ Wyrażenie *ad normam iuris vel ad normam can.* zostało użyte w następujących kan.: 23; 30; 54 § 2; 57 § 3; 77; 79; 92; 94 § 1; 103; 105 § 1; 110; 115 §§ 2–3; 116 § 1; 120 § 1 (×2); 126; 127 § 1; 129 (×2); 134 § 1; 136; 140 § 2; 162; 163; 176; 179 § 2 (×2); 183 § 2; 189 § 3; 192; 196 § 1;

został 268 razy, *ipso iure* i *ipso decreto* – 47 razy⁹, *ipsa lege* – 5 razy¹⁰, *secundum iuris praescripta*, *secundum normas*, *secundum legem*, *secundum ritum*, *secundum ius proprium*, itp. – zwroty te znajdują się w 57 kanonach¹¹. Zakres tych terminów nie jest doprecyzowany w doktrynie. W języku polskim najczęściej tłumaczone są jako „legalność” i „praworządność”. Dlatego też można zaproponować następujące określenie zasady praworządności: **zasada praworządności jest to ochrona i obrona prawna praw przysługujących jednostce administrującej i administrowanej, zawartych w źródłach prawa kanonicznego, która jest podporządkowana sprawiedliwości, dobru wspólnemu i celowi Kościoła.**

W Konstytucji *Pastor bonus*¹² prawodawca zamieścił następującą dyspozycję:

Sprawy powinny być załatwiane zgodnie z przepisami prawa powszechnego lub szczególnego obowiązującego w Kurii Rzymskiej, jak również zgodnie z normami własnymi każdej dykasterii, z uwzględnieniem aspektu duszpasterskiego i biorąc pod uwagę zarówno sprawiedliwość jak i dobro Kościoła, mając na uwadze przede wszystkim zbawienie dusz (PB 15).

199, 6°; 200; 221 § 1, § 3; 228 § 2; 230 § 2; 252 § 3; 260; 268 § 2; 269, 3°; 292; 300; 305 § 1; 307 § 1, § 3; 308; 309; 313; 314; 315; 317 § 2; 318 § 2 (×2); 319 § 1; 323 § 1 (×2); 324 § 1; 325 § 2; 326 (×2); 344, 2°–3°; 346 (×3); 348 § 1; 349; 384; 391 (×3); 413 § 3; 414; 424; 429; 430 § 2; 432 § 1; 436 § 1, 3°; 437 § 2; 447; 448 § 1; 452 § 1; 457; 460; 475 § 1; 476; 495 § 1; 497, 1°–2°; 500 § 3; 507 (×2); 510 § 2; 519; 526 § 2; 530, 2°; 532 (×2); 538 §§ 1–2; 539; 541 § 2; 542 (×3); 543 § 2, 2°; 548 § 2; 549; 555 § 2, 1°; 561; 564; 581; 600; 608; 611, 2°; 615; 616 § 1; 617; 625 § 1, § 3; 627 (×2); 629; 630 § 2; 631 § 1; 633 § 1; 636 § 1; 641; 643 § 2; 656, 3°; 668 § 2, §§ 4–5; 669 (×2); 670; 681 § 1; 690 § 1; 701; 703; 714; 715 § 2; 720; 723 § 2; 729; 738 § 1; 740; 741 (×2); 755 § 2; 756 § 2; 765; 832; 833, 8°; 835 § 3; 838 § 1; 841; 877 § 3; 878; 895; 905 § 1; 910 § 2; 925; 961 § 2; 962 § 2; 966 § 2; 967 § 3; 968 § 2; 1025 § 1 (×2); 1027; 1030; 1031 § 4; 1042, 2°; 1050, 1°; 1052 §§ 1–2; 1054; 1071 § 1, 2°; 1079 § 2; 1086 § 3; 1105 § 2; 1114; 1116 § 1; 1121 § 2; 1127 § 3; 1165 § 2; 1168; 1174 § 1 (×2); 1176 §§ 1–2; 1182; 1197; 1202, 3°; 1211; 1238 § 1; 1249; 1255; 1268; 1274 § 1; 1280; 1282; 1291; 1295; 1302 § 2; 1331 § 2, 2°; 1357 § 3; 1358 (×2); 1413, 2°; 1439 § 1; 1440; 1448 § 3; 1492 § 1; 1501; 1506; 1507 § 2; 1508 § 3; 1519 § 1; 1542; 1546 § 1; 1592 § 1; 1594, 2°; 1609 § 5; 1615; 1622, 5°; 1624; 1629, 2°; 1634 § 3; 1639 § 2; 1640; 1641, 3°; 1642 § 1; 1644 § 2; 1653 § 2; 1654 § 2; 1657; 1659 § 2; 1665 (×2); 1677 § 1; 1679; 1686; 1692 § 1; 1693 § 2; 1696; 1704 § 2; 1718 § 4; 1720, 3°; 1721 § 1; 1723 § 1; 1729 § 1, § 3; 1731; 1733 § 3; 1734 § 3, 3°; 1736 § 3 (×2), § 4; 1737 §§ 2–3; 1750.

⁹ Sformułowania *ipso iuris* i *ipso decreto* zostały zamieszczone w następujących kan.: 85; 114 § 1; 116 § 2; 131 § 1; 145 § 2; 149 § 3; 166 § 3; 170; 188; 192; 194 § 1; 195; 212 § 2 (?); 228 § 1; 238 § 1; 268 § 1; 313; 333 § 2; 340; 347 § 2; 373; 425 § 3; 427 § 1; 432 § 2; 449 § 2; 450 § 1; 454 § 1; 468 § 2; 479 § 2; 515 § 3; 543 § 1; 634 § 1; 692; 693; 883; 966 § 2; 967 § 1, § 3; 1191 § 3; 1200 § 2; 1206; 1476 § 2; 1521; 1626 § 1; 1709 § 2; 1722; 1734 § 3.

¹⁰ Termin *ipso lege* znajduje się w kan.: 8 (×2); 73; 1526 § 1, 1°; 1584.

¹¹ Wyrażenia *secundum iuris praescripta*, *secundum normas*, *secundum legem*, *secundum ritum*, *secundum ius proprium*, itp. prawodawca zastosowała w następujących kan.: 48; 63 § 1; 112 § 2; 120 § 2; 193 § 3; 196 § 2; 209 § 2; 226 § 2; 228 § 1; 229 § 1; 236; 241 § 2; 261 § 2; 276 § 2, 3°; 305 § 1; 306; 321; 346 § 1; 364, 4°; 380; 399 § 1; 453; 471 (×2); 535 § 1, § 4; 537; 555 § 1, 3°; 562; 598 § 2; 601; 607 § 2; 611, 1° (?); 622; 667 § 1; 716 § 1; 724 § 1; 739; 833; 846 § 2; 850; 851, 1°; 853; 868 § 1, 2°; 931; 1229; 1245; 1275; 1413, 2°; 1419 § 1; 1428 § 3; 1441; 1462 § 1; 1540 § 2; 1627; 1693 § 2; 1733 § 2.

¹² Ioannes Paulus PP. II, Constitutio apostolica *Pastor bonus*, 28 VI 1988, AAS 80 (1988), p. 841–912.

W 2004 r. Kongregacja ds. Biskupów w Dyrektorium o pasterskiej posłudze biskupów *Apostolorum successores*, mającym na celu przynaglenie do wykonywania postanowień KPK/83 (zob. kan. 31–33), przypomniła o zasadzie legalności w następujący sposób:

W kierowaniu diecezją biskup będzie posłuszny zasadzie sprawiedliwości i praworządności, wiedząc, że poszanowanie praw wszystkich osób w Kościele wymaga od każdego, włączając jego samego, poddania się prawu kanonicznemu. Wierni mają bowiem prawo być prowadzeni z zachowaniem podstawowych praw osoby ludzkiej, praw dotyczących wiernych oraz dyscypliny Kościoła, w trosce o dobro wspólne oraz dobro poszczególnych ochrzczonych (AS 62).

Można więc sądzić, że zasada praworządności i wymogi sprawiedliwości, rozpatrywane z punktu widzenia stanu wiernego, przekładają się na podstawowe obowiązki, jak obowiązek komunii i posłuszeństwa (por. kan. 209; 212) oraz na katalog praw podstawowych zawarty w KPK/83 w części I Księgi II *Lud Boży*, które można streścić w „prawie do prawego i właściwego sprawowania funkcji hierarchicznych”. Katalog praw wiernych zawarty w KPK/83 nie jest wyczerpujący. Prawa te przysługują każdemu wiernemu z prawa Bożego, a nie z nadania władzy, przysługują dlatego, że jest on człowiekiem i to człowiekiem ochrzczonym. W związku z tym prawo wiernego do dobrego zarządzania w Kościele, czyli **prawo do dobrej administracji wynika również bezpośrednio z prawa Bożego**. Dlatego też stosowanie zasady legalności w działalności administracyjnej powinno być rozumiane nie tylko jako obowiązek moralny w stosunku do Boga, ale też jako obowiązek sprawiedliwości w stosunku do wiernych powierzonych posłudze pasterzy¹³.

Biskup powinien mieć świadomość tego, że oprócz bycia ojcem i przełożonym Kościoła partykularnego jest także bratem w Chrystusie i wiernym chrześcijaninem, nie powinien zachowywać się tak, jak gdyby był ponad prawem, lecz winien stosować się do tych samych zasad sprawiedliwości, które nakłada na innych¹⁴.

Na mocy diakonalnego wymiaru swojego urzędu biskup winien unikać autorytarnego sposobu sprawowania władzy, będzie też gotowy słuchać wiernych i szukać z nimi współpracy oraz rady u nich, posługując się odpowiednimi środkami komunikacji i strukturami działającymi na mocy prawa kanonicznego (AS 66).

Zasada legalności dotyczy sprawowania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W charakterystyczny sposób odnosi się do administracji,

¹³ Ponadto Kongregacja, powołując się na konstytucję dogmatyczną *Dei Verbum* [AAS 58 (1966), p. 817–836, nr 10] i posynodalną adhortację apostolską *Pastores gregis* [AAS 96 (2004), p. 825–924, nr 19], wskazała na najwyższy wzór posłuszeństwa aż do śmierci – i to śmierci krzyżowej (Flp 2, 8), na Chrystusa, jako Tego, którego pokarmem było pełnienie woli Ojca (J 4, 34). To Jego posłuszeństwo stało się przyczyną naszego zbawienia (zob. Rz 5, 19). Wzorując się na Chrystusie, biskup – a także każda osoba sprawująca władzę w Kościele (M. S.) – oddaje nieocenioną przysługę budowania jedności i komunii kościelnej, a poprzez swoje postępowanie pokazuje, że nikt w Kościele nie ma prawa rządzić drugimi, jeśli najpierw sam nie stanie się przykładem posłuszeństwa Słowu Boga i władzy Kościoła (AS 43).

¹⁴ Por. Św. Grzegorz Wielki, *Epist.* II, 18.

a w szczególności zaś do funkcjonowania władzy administracyjnej w stanowieniu aktów administracyjnych. W porządku kanonicznym organy władzy administracyjnej zobowiązane są do jej przestrzegania. Osoby sprawujące władzę wykonawczą nie są ponad prawem, ale wewnątrz niego i same również mu podlegają. W związku z tym władza administracyjna w Kościele pełni funkcję służebną w stosunku do wiernych, ponieważ celem władzy jest budowanie Ludu Bożego (zob. 2 Kor 10, 8).

W systemie prawa kanonicznego zasada legalności stanowi jedną z naczelnych, którą prawodawca poleca stosować w sprawowaniu władzy, oraz jeden z przejawów nowej świadomości prawnej w Kościele, tzn. ukształtowanej eklezjologią Soboru Watykańskiego II. Dlatego jej przestrzeganie nie może dotyczyć tylko i wyłącznie wykonywania przez władzę administracyjną ustawy kościelnej, gdyż zobowiązana jest ona także do podejmowania decyzji z własnej inicjatywy¹⁵. Obowiązkiem i prawem wszystkich wiernych, a zwłaszcza administracji kościelnej, jest inicjowanie przedsięwzięć dla dobra Kościoła powszechnego (PB 13; por. kan. 216). Działalność ta zawsze ma być dokonywana zgodnie z wolą prawodawcy wyrażoną w KPK/83, czy innej ustawie (PB 15). Sprawując władzę wykonawczą „wykonuje się prawo”, ale nie ogranicza się do stosowania prawa, gdyż cele władzy administracyjnej wymagają nieraz dokonywania takich aktów prawnych, które nie zostały objęte regulacją ustawową¹⁶.

Organy władzy kościelnej, aby postępować zgodnie z zasadą legalności, są zobowiązane do spełnienia następujących wymogów: 1. przestrzegania norm prawa kanonicznego; 2. stanowienia aktów administracyjnych zgodnie z kompetencjami przysługującymi poszczególnym podmiotom władzy; 3. przestrzegania norm proceduralnych; 4. zabezpieczenia odpowiednich środków kontroli prawnej, a zwłaszcza zagwarantowania możliwości użycia przez jednostki administrowane środków odwoławczych przeciwko nielegalnym aktom administracyjnym oraz bezstronnego ich rozstrzygnięcia¹⁷.

Przestrzeganie zasady legalności nakłada na organy władzy wykonawczej podjęcie określonych obowiązków zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania¹⁸. Dlatego też w Kościele należy przyjąć, iż wymóg zachowania legalności w zakresie stanowienia prawa oznacza uznanie KPK/83 za podstawowy zbiór norm prawa kanonicznego, a wszelkie akty normatywne powinny zostać na nim oparte wraz z określeniem podstawy prawnej. W zakresie stosowania prawa postępowanie zgodne z zasadą legalności dotyczy przestrzegania przez organy władzy administracyjnej przepisów prawa ustrojowego, material-

¹⁵ M. A. Żurowski, *Prawo Nowego Przymierza*, Poznań 1989, s. 117.

¹⁶ R. Sobański, *Władza rządzenia*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego. Księga I. Normy ogólne*, red. J. Krukowski, t. I, Poznań 2003, s. 222.

¹⁷ Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 132.

¹⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności...*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 118.

nego i procesowego, zarówno w odniesieniu do jego kompetencji w danym zakresie oraz sprawy, której jego działanie dotyczy.

Nieprzestrzeganie powyższych norm prawnych przez organy kościelnej władzy skutkuje nielegalnością działania, a zwłaszcza nielegalnością aktu administracyjnego¹⁹.

Zasada dyskrecjonalności

Przez dyskrecjonalność w nauce prawa rozumie się określoną swobodę w ocenie, uznaniu i decyzji, jaką prawo pozostawia organom władzy. Zasada ta zwana jest zasadą swobodnego uznania administracyjnego. Zakres tej swobody określa (prawo, czyli) zasada legalności. Zapewnia również organom administracji odpowiedni stopień samodzielności i inicjatywy. Podmioty władzy administracyjnej w podejmowaniu swych decyzji mają się kierować nie tylko wymogami zasady legalności, ale także własnym rozumieniem tego, co należy czynić dla dobra Kościoła w konkretnych okolicznościach. Wówczas organ władzy podejmując decyzję w określonej sytuacji ma sam ocenić, jaką podjąć, która spośród wielu możliwych jest obiektywnie najlepsza i najodpowiedniejsza dla osiągnięcia określonego celu. J. Krukowski podkreśla, iż zakres dyskrecjonalności wyznaczają dwa elementy: cel i wiodące do niego środki. Celem ogólnym wszelkiej działalności Kościoła, a szczególnie działalności administracyjnej, jest dobro nadprzyrodzone człowieka – *salus animarum*. W związku z tym zakres dyskrecjonalności nie obejmuje możliwości wyboru zasadniczego celu, ale ma być ukierunkowany na działalność duszpasterską Kościoła. Dyskrecjonalność władzy kościelnej dotyczy wyboru środków wiodących do realizacji zasadniczego celu Kościoła. Istota dyskrecjonalności leży w możliwości wyboru środków prowadzących do osiągnięcia celu podstawowego, jakim jest dobro dusz. Dlatego organ podejmując decyzję w konkretnej sytuacji ma podjąć tę, która jest najlepsza z możliwych, zgodnie z zasadami roztropności duszpasterskich. Spod zasady dyskrecjonalności wyłączone są elementy procedury administracyjnej, jeżeli zostają określone przez prawo stanowione²⁰.

Zasada kompetencji

Konkretny akt administracyjny, czyli dekret lub nakaz bądź reskrypt, może być wydany przez tego, kto posiada władzę wykonawczą w granicach przysługujących mu kompetencji (kan. 35). Podstawę tych kompetencji wyznaczają dwie zasady: hierarchiczności i legalności. Zakres tych kompetencji zależy od sposobu, w jaki organ otrzymał władzę wykonawczą, tj. na mocy urzędu lub

¹⁹ Szerzej zob. M. Sitarz, *Zasada legalności w sprawowaniu władzy administracyjnej w Kościele*, w: *Organizowanie i funkcjonowanie administracji w Kościele*, red. J. Krukowski, W. Krański, M. Sitarz, Toruń 2011, s. 65–86.

²⁰ J. Krukowski, *Administracja*, s. 136–140; tenże: *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa 2011, s. 358–361.

delegacji. „Uważa się, że ten, kto otrzymał władzę delegowaną, otrzymał tym samym uprawnienia do wykonania wszystkiego, co warunkuje użycie tej władzy” (kan. 138). Jeżeli do wykonania aktu kompetentnych podmiotów jest więcej niż jeden, fakt skierowania sprawy do jednego z nich nie zawiesza władzy innych zarówno zwyczajnej, jak i delegowanej (kan. 139 § 1, AS 69). Granice tych kompetencji wyznaczone są według trzech kryteriów: materialnego (określony zakres spraw), terytorialnego (określone terytorium), personalnego (określona kategoria osób) [zob. kan. 476]. Gdy organ władzy będący autorem aktu przekracza granice swych kompetencji, wówczas jego akt jest nielegalny, a w konsekwencji niegodziwy lub nieważny²¹.

Zasada interpretacji

Zasada interpretacji odnosi się do: 1) procesu rozumienia aktów administracyjnych (kan. 36) i 2) zakresu i zasięgu władzy wykonawczej (kan. 138).

Ad. 1. Prawodawca w kan. 36 § 1 stanowi:

Akt administracyjny winien być rozumiany zgodnie z właściwym znaczeniem słów i powszechnie przyjętym sposobem mówienia. W przypadku wątpliwości akty dotyczące sporów, zagrożenia lub wymierzenia kary, ograniczające prawa osoby lub naruszające czyjeś prawa nabyte, albo przeciwne ustawie z korzyścią dla osób prywatnych – podlegają ścisłej interpretacji; wszystkie inne – szerokiej.

J. Krukowski zauważa, że przepisy dotyczące reguł interpretacyjnych znajdujące się w normach wspólnych dla konkretnych aktów administracyjnych stanowią w prawie kanonicznym *novum*, gdyż zazwyczaj reguły wykładni odnoszą się do aktów normatywnych generalnych. Ponadto w KPK/83 znajduje się nakaz, aby aktu administracyjnego nie rozciągać na inne przypadki, niż te, które zostały wyraźnie wymienione (kan. 36 § 2). Oznacza to, iż możliwość przyjęcia szerokiego rozumienia zakresu aktu administracyjnego dotyczy jego adresatów, gdyby nie zostali wskazani w nim imiennie.

Ad. 2. Władza wykonawcza zwyczajna oraz delegowana do ogółu spraw – czy to na mocy prawa, czy to aktem administracyjnym – winna być interpretowana szeroko, władza delegowana do poszczególnych wypadków winna być interpretowana ściśle. Rację takiej dyspozycji należy widzieć w tym, że władza delegowana do poszczególnych wypadków jest z korzyścią dla jednostek, co narusza w jakiś sposób zasady porządku prawnego (kan. 36 § 1). Zawsze jednak uważa się, że wraz z władzą delegowaną otrzymuje się upoważnienie do wykonania wszystkiego, co potrzebne dla użycia tej władzy.

Władza wykonawcza nie tylko wtedy, gdy jest zwyczajna, ale także wtedy, gdy jest delegowana do ogółu spraw, winna być interpretowana szeroko. Jeśli jest delegowana do pojedynczych przypadków, winna być interpretowana ściśle (kan. 138) [AS 69].

²¹M. Sitarz, *Kompetencje organów kolegialnych w Kościele partykularnym w sprawowaniu władzy wykonawczej według Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku*, Lublin 2008.

Zasada terytorialności

Zasada terytorialności polega na tym, iż:

1. W odniesieniu do swoich wiernych biskup może wydać akty administracyjne – nawet jeśli znajduje się poza własnym terytorium czy też poza nim znajdowałoby się sami wierni – o ile coś innego nie wynika z natury rzeczy lub z ustanowienia prawa (kan. 136).

2. W stosunku do podróżnych, aktualnie przebywających na terytorium jego kompetencji, może stanowić akty administracyjne, jeśli chodzi o udzielenie tego, co korzystne albo wykonanie tego, co nakazane prawem powszechnym lub partykularnym, a co dotyczy porządku publicznego lub określenia formalności aktów, lub co dotyczy rzeczy nieruchomości znajdujących się na terytorium jego władzy jurysdykcyjnej (kan. 136; 13 § 2, 2°; AS 69).

Zasada zebrania odpowiednich dowodów i informacji

Prawodawca w kan. 50 stanowi: „Przed wydaniem konkretnego dekretu władza powinna zebrać konieczne informacje i dowody, a także – o ile to możliwe – wysłuchać tych, których prawa mogą być naruszone”. Kongregacja ds. Biskupów w dyrektorium *Apostolorum successores*, mającym na celu przyniesienie do wykonania ustawy (kan. 34), postanowiła:

Kiedy należy podjąć nadzwyczajne decyzje o charakterze zarządzania w przypadkach szczególnych, biskup przede wszystkim postara się zebrać konieczne *wiadomości i dowody*, a zwłaszcza, o ile to możliwe, wysłucha wszystkich zainteresowanych w tej sprawie (AS 69).

Przepis ten wynika z troski ustawodawcy o zachowanie należytej roztropności w funkcjonowaniu władzy wykonawczej. Ponieważ podmiot kościelnej władzy wykonawczej dysponuje szerokim zakresem dyskrecjonalności, z której powinien korzystać z poczuciem odpowiedzialności, zasada ta została ustanowiona w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu stanowienia aktów administracyjnych bez należytego przygotowania w sposób spontaniczny, co mogłoby spowodować ich wadliwość pod względem formalnym i merytorycznym. Zasada zebrania odpowiednich dowodów i informacji została promulgowana w odniesieniu tylko do aktów administracyjnych szczegółowych (*decretum singulare*), które wymagają odpowiedniego stopnia wnikliwości i staranności. Natomiast sprawy oczywiste winny być załatwiane niezwłocznie dla dobra Kościoła i zainteresowanych osób.

Zasada konsultacji

Przed wydaniem konkretnego dekretu władza powinna [...] – o ile to możliwe – wysłuchać tych, których prawa mogą być naruszone (kan. 50).

Organ administracji kościelnej, zgodnie z wolą prawodawcy, powinien podjąć wszystkie czynności mające na celu ustalenie prawdy materialnej. Dłate-

go też stawia wymóg, aby przed wydaniem określonych aktów administracyjnych zasięgnął opinii lub uzyskał zgodę od określonego organu jednoosobowego lub kolegialnego. Prawodawca w KPK/83 rozróżnia konsultację fakultatywną i obligatoryjną (kan. 127). Konsultacja obligatoryjna polega na wyrażeniu opinii lub udzieleniu zgody przez organ wskazany przez prawodawcę w enumeratywnie wyliczonych sytuacjach. Jeżeli organ władzy zobowiązany do zasięgnięcia opinii przed podjęciem określonych aktów nie uczyni tego, wówczas akt jest nieważny. Natomiast opinia organu udzielającego rady nie wiąże organu decyzyjnego. Przed podjęciem aktów wymagających zgody, pominięcie procedury jej uzyskania lub uzyskanie aktu zgody niezgodne z wymaganą procedurą, a także jej brak powoduje nieważność aktu.

Zasada konsultacji jest środkiem, który ma zabezpieczyć prawidłowość decyzji, a jednocześnie stanowi jeden z warunków legalności danej kategorii aktu administracyjnego, wymaganych pod sankcją nieważności lub rozwiązalności aktu.

Zasada notyfikacji

Zasada notyfikacji oznacza powiadomienie adresata dekretu za pośrednictwem legalnego dokumentu (kan. 55–56). W prawie kanonicznym wyróżnia się formy notyfikacji: zwyczajną, nadzwyczajną i równoznaczną. Notyfikacja zwyczajna polega na powiadomieniu adresata aktu po doręczeniu legalnego dokumentu zgodnie z normami prawa (kan. 54 § 2). Nadzwyczajna polega na odczytaniu treści dekretu adresatowi w obecności świadka kwalifikowanego, jakim jest notariusz lub w obecności dwóch świadków zwykłych. Zredagowany protokół o tym fakcie ma być podpisany przez wszystkich obecnych, jako dokument legalny służący do celów dowodowych (kan. 55). Notyfikacja równoznaczna polega na zastosowaniu fikcji prawnej, zgodnie z którą dekret należy uważać za doręczony, gdy adresat został prawidłowo wezwany po odbiór dokumentu lub w celu wysłuchania jego treści, jednak bez słusznej przyczyny nie stawił się lub stawił się, ale odmówił złożenia podpisu (kan. 56). Oznacza to, że prawo dopuszcza taką możliwość, w której dekret choć faktycznie nie został podany do wiadomości adresata wywiera swój skutek. Notyfikacja jest to bezwzględny warunek domagania się od adresata dekretu wykonania konkretnego aktu administracyjnego dotyczącego zakresu zewnętrznego, rodzącego skutki prawne w porządku społecznym Kościoła. Dopiero po dokonaniu legalnej notyfikacji autor dekretu może domagać dostosowania się do jego dyspozycji przez adresata bez względu na akceptację lub jej brak (kan. 54)²².

²² W celu przynaglenia adresata do dostosowania się do dyspozycji dekretu władza kościelna może zastosować następujące środki: pasterskie przynaglenie, upomnienie kanoniczne, nałożenie pokuty lub kary ekspijacyjnej (kan. 1336–1341). Biskup chcąc rozpocząć proces karny według procedury administracyjnej ma obowiązek nie tylko dokonać notyfikacji oskarżonemu aktowi oskarżenia skierowanemu przeciwko niemu, ale także ma obowiązek wskazać racje swojego postępo-

Zasada pisemności postępowania

Odnosnie do zasady pisemności prawodawca w kan. 37 stanowi:

Akt administracyjny dotyczący zakresu zewnętrznego powinien być wydany na piśmie. Dotyczy to także wykonania tego aktu, jeśli jest przewidziany wykonawca.

Natomiast w kan. 51 dodaje:

Dekret powinien być wydany na piśmie.

Zasada ogólna pisemności postępowania administracyjnego obejmuje swoim zakresem wszystkie czynności procesowe od momentu wszczęcia postępowania aż po jego zakończenie. Zasady tej nie można więc ograniczać wyłącznie do ostatniego stadium postępowania, czyli wydawania decyzji administracyjnej. Norma kodeksowa, która poleca załatwiać sprawy w formie pisemnej, musi być odniesiona w rozsądnym zakresie również do komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron oraz do czynności z zakresu postępowania dowodowego.

Wyjątek od ogólnej zasady pisemności postępowania nie polega na zaniechaniu utrwalenia na piśmie załatwienia sprawy, lecz na dokonaniu tego w uproszczony sposób. Wyjątek od zasady pisemności oparty jest na dwóch przesłankach, które muszą być spełnione łącznie: 1) za ustnym załatwieniem sprawy musi przemawiać interes strony; 2) ustnemu załatwieniu sprawy nie może sprzeciwiać się przepis prawny.

Zasada motywacji

Prawodawca w kan. 51 stanowi:

Dekret powinien być wydany na piśmie, z podaniem przynajmniej w sposób sumaryczny motywów, jeśli chodzi o decyzję.

Nakazuje przedstawić motywy (motywację) w wypadku, gdy dekret zawiera decyzję, czyli część rozstrzygającą. Motywacja obejmuje przedstawienie podstaw prawnych, przesłanek faktycznych oraz racji, które skłoniły kompetentną władzę do podjęcia określonych decyzji. Motywacja winna być przynajmniej ogólna (czyli skrócona, nie zawsze wymaga się wyczerpującego uzasadnienia), ale nigdy wątpliwa, abstrakcyjna czy ogólnikowa. Motywacja wskazuje na racjonalność podjętej decyzji, co ma prowadzić do rozumnego posłuszeństwa, ma też wykluczyć jakiegokolwiek podejrzenie (*Principia*, nr 7) oraz dać podstawę do uzasadnienia ewentualnego rekursu²³.

wania w celu umożliwienia mu przygotowania kontrargumentów i dowodów na swoją obronę. Zob. M. Sitarz, *Notyfikacja*, Encyklopedia Katolicka, t. 13, kol. 1456.

²³ J. Miras, *Komentarz do kan. 52*, w: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Kraków 2011, s. 102.

Praktykowanie posłuszeństwa staje się tym łatwiejsze i wcale nie zostaje osłabione, jeśli biskup – na ile to możliwe i zawsze z zachowaniem sprawiedliwości i miłości – wskazuje zainteresowanym na motywy swych decyzji (AS 76).

Zasada motywacji stanowi ważny element poszanowania praw podmiotowych i dobra publicznego Kościoła. Podyktowana jest następującymi celami: 1) uniknięcie stanowienia aktów całkowicie arbitralnych; 2) zagwarantowanie obiektywności dekretu; 3) umożliwienie adresatowi aktu poznania motywów, jakimi kierował się przełożony; 4) umożliwienie wniesienia rekursu, gdyby przesłanki wydania decyzji okazały się błędne. Zwróciła na to uwagę również Kongregacja ds. Biskupów (AS 69):

W akcie decyzyjnym, bez naruszania dobrego imienia osób, powinny być dokładnie określone *motywy* tak dla uzasadnienia decyzji, jak i dla uniknięcia wszelkich pozorów arbitralności i ewentualnie w celu umożliwienia zainteresowanemu odwołania się od tej decyzji (kan. 50, 51, 220, 1734, 1737).

Niespełnienie tego wymogu stanowi podstawę do wniesienia rekursu z tytułu nielegalności (kan. 1732–1739). Wydanie dekretu bez podania motywów jest przyczyną jego nieważności tylko w tych sytuacjach, w których prawodawca wyraźnie stawia wymóg podania przez autora motywów pod sankcją nieważności (np. zob. kan. 699 § 1)²⁴.

Zasada terminowości

Zasada terminowości polega na tym, iż organ władzy wykonawczej jest zobowiązany wydać akt administracyjny w określonym terminie, a milczenie przełożonego po jego upływie rodzi określone skutki prawne, niezależnie od jego woli.

Szybkie załatwienie spraw jest zasadą w zwyczajnym administrowaniu, a także wyrazem sprawiedliwości wobec wiernych (kan. 221 § 1; AS 69).

W odniesieniu do zasady terminowości prawodawca stanowi:

Ilekróć ustawa nakazuje wydanie dekretu lub przez tego, kto ma w tym interes, została wniesiona prośba lub rekurs w celu otrzymania dekretu zgodnie z przepisami prawa, kompetentna władza zobowiązana jest, aby w ciągu trzech miesięcy od otrzymania prośby lub rekursu załatwiła sprawę, chyba że w ustawie został przypisany inny termin (kan. 57 § 1).

W ten sposób prawodawca nakłada na organy kościelnej władzy wykonawczej obowiązek wydania dekretu w określonym terminie. Jeżeli została wniesiona prośba lub rekurs przez osobę zainteresowaną, kompetentny organ władzy kościelnej ma obowiązek ustosunkować się w ciągu trzech miesięcy od otrzymania prośby lub rekursu, jeśli nie jest w konkretnej sprawie przepisany przez prawo inny termin. Obowiązek wydawania aktów administracyjnych w określonym terminie ma służyć zdynamizowaniu pracy organów administracji kościelnej w pełnieniu służby Kościołowi. W ten sposób prawodawca uznaje

²⁴ J. Krukowski, *Komentarz do kan. 51*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I. Poznań 2003, s. 115.

prawo wiernych do domagania się od swych biskupów zaspokojenia swoich duchowych potrzeb. Powyższa zasada dopuszcza wyjątki, gdy prawodawca ustala inny termin (kan. 57 § 1), wówczas ogólna norma jest anulowana zgodnie z ogólną zasadą kolizyjną, według której *lex specialis derogat legi generali*.

Zasada milczenia administracyjnego

Jeżeli dekret nie został wydany po upływie ustawowo ustalonego terminu należy domniemywać odpowiedź negatywną w odniesieniu do składania kolejnego rekursu (kan. 57 § 2). Wówczas zainteresowany wierny nabywa prawo do wniesienia następujących środków odwoławczych: 1) przynaglenia tego samego organu, czyli organu władzy wykonawczej, który nie załatwił sprawy w ustawowym terminie (kan. 1734 § 1); tego rodzaju środek nazywa się rekursem repozycji; 2) rekursu do organu hierarchicznie wyższego od autora dekretu negatywnego (kan. 1737) w sytuacji, gdy autor aktu ponownie nie rozpatrzył sprawy w terminie. Organ władzy jest odpowiedzialny za swoje milczenie administracyjne. Prawodawca nie zwalnia go od dalszej działalności i nakłada na niego obowiązek wydania dekretu, którego wydania zaniedbał w wyznaczonym terminie oraz naprawienia ewentualnej szkody, wyrządzonej milczeniem administracyjnym (kan. 57 § 3, 128). W ten sposób KPK/83 uznaje prawo zainteresowanego do wniesienia skargi o naprawienie szkody spowodowanej brakiem wydania dekretu, czyli milczeniem administracyjnym.

Zasada prawdy obiektywnej

Zasada prawdy obiektywnej oznacza ciążący na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie obowiązek dążenia do możliwie najwierniejszego odtworzenia rzeczywistego stanu faktycznego, na podstawie którego ma nastąpić wydanie decyzji. Rozstrzygnięcie sprawy może nastąpić wówczas, gdy okoliczności sprawy są w pełni wyjaśnione, a więc gdy znana jest cała prawda. Realizacja zasady prawdy obiektywnej wymaga od organu administracyjnego zachowania całkowitego obiektywizmu w ocenie okoliczności sprawy i istniejących dowodów. Dobre sprawowanie władzy domaga się od piastuna urzędu poszukiwania prawdy ze wszystkich sił. W ten sposób uniknie on ryzyka takich rozwiązań, które byłyby wyłącznie formalne i nie odpowiadałyby istocie i rzeczywistości problemów. Wypełnianie każdego urzędu jest autentyczne, gdy jest zakorzenione w prawdzie. Zasada prawdy jest pierwszym kryterium, według którego ocenia się nie tylko opinie i propozycje, ale przede wszystkim decyzje władzy, a zarazem światłem prawdy rozświetla się drogę wspólnoty ludzkiej, dając jej nadzieję i poczucie prawdy (AS 57).

Zasada właściwej osoby na właściwym miejscu

Zasada ta nakłada na biskupa diecezjalnego, przy powierzaniu urzędów, obowiązek kierowania się jedynie kryteriami o charakterze nadprzyrodzonym i wyłącznie dobrem duszpasterskim Kościoła partykularnego.

Dlatego nich ma on na względzie przede wszystkim dobro dusz, szanuje godność osób i używa ich zdolności w sposób najbardziej właściwy i użyteczny w służbie wspólnoty, wyznaczając zawsze właściwą osobę na właściwym miejscu (AS 61).

W związku z powyższym biskup winien uważać za swój obowiązek to, by poznać prezbiterów diecezji, zarówno pod względem charakteru, jak i zdolności oraz aspiracji, poziomu ich życia duchowego, gorliwości oraz ideałów, stanu zdrowia i warunków ekonomicznych, ich rodzin i tego wszystkiego, co ich dotyczy (AS 77). Biskup posiadając osobistą znajomość kapłanów i uwzględniając normy zawarte w kan. 149²⁵ w przydzielaniu urzędów, będzie postępował z największą rozważą²⁶, aby uniknąć choćby najmniejszych podejrzeń o arbitralność, protekcję lub uleganie naciskom²⁷. W tym celu winien zawsze polegać na opinii osób rozważnych i weryfikować kwalifikacje kandydatów poprzez odpowiedni egzamin (kan. 521 § 3) lub podczas konsultacji z organami kolegialnymi. Przed powierzeniem określonych urzędów KPK/83 nakazuje obowiązkową konsultację z organami kolegialnymi kompetentnymi do wyrażenia opinii w tej sprawie (kan. 494 § 2).

Zasada dwuinstancyjności postępowania

Zasada ta oznacza, że decyzję wydaną w pierwszej instancji można zaskarżyć do organu drugiej instancji.

Kan. 1423:

§ 1. Kilku biskupów diecezjalnych za Aprobata Stolicy Apostolskiej może zgodnie, w miejsce trybunałów diecezjalnych, o których w kan. 1419–1421, ustanowić dla swoich diecezji jeden trybunał pierwszej instancji; w takim przypadku temu samemu zespołowi biskupów lub biskupowi przez nich wyznaczonemu przysługują wszystkie uprawnienia, jakie posiada biskup diecezjalny w stosunku do swojego trybunału. § 2. Trybunały, o których w § 1, mogą być ustanowione albo dla wszystkich spraw, albo tylko dla niektórych rodzajów spraw.

²⁵ Zob. R. Sobański, *Komentarz do kan. 149*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I, s. 239–241.

²⁶ Kongregacja ds. Biskupów przypomina, iż: „W powierzaniu funkcji biskup winien sprawiedliwie oceniać zdolność każdego i nie obciążać nadmiernie nikogo zadaniami, które ze względu na ilość lub wagę mogłyby przewyższać możliwości poszczególnych pojedynczych osób oraz szkodzić ich życiu wewnętrznemu. Nie należy przydzielać zbyt absorbującej posługi prezbiterom, którzy niedawno ukończyli formację seminaryjną, lecz stopniowo i dopiero po odpowiednim przygotowaniu oraz właściwym doświadczeniu duszpasterskim, powierzając ich odpowiednim proboszczom, aby w pierwszych latach kapłaństwa mogli dalej rozwijać i mądrze umacniać własną tożsamość” (AS 78).

²⁷ Dotyczy to także przenoszenia i usuwania z urzędów; zob. Z. Grocholewski, *Postup pri prelozeni a advolani farara*, Bratislava 1999, s. 31–72.

Kan. 1439:

§ 1. Jeśli dla kilku diecezji ustanowiony został jeden trybunał pierwszej instancji, zgodnie z przepisem kan. 1423, Konferencja Episkopatu za zgodą Stolicy Apostolskiej powinna ustanowić trybunał drugiej instancji, chyba że wszystkie diecezje są sufragalnymi tej samej archidiecezji. § 2. Konferencja Episkopatu może za zgodą Stolicy Apostolskiej ustanowić jeden lub kilka trybunałów drugiej instancji, także poza wypadkami, o których w § 1.

Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych

Zasada ta stanowi, że decyzje mogą być zaskarżane z powodu ich niezgodności z prawem. W sytuacji, w której adresat aktu administracyjnego uważa, że został wydany on na podstawie aktu administracyjnego legalnego, ale sprzecznego z aktem normatywnym wyższego rzędu, może zaskarżyć akt administracyjny do Papieskiej Rady Tekstów Prawnych z tytułu niezgodności z normą zawartą w akcie hierarchicznie wyższego rzędu (PB 158). Może to uczynić tylko wtedy, gdy ma w tym interes prawny, czyli wówczas, gdy akt administracyjny naruszył jego prawo podmiotowe²⁸.

Zasada trwałości aktu administracyjnego

Prawodawca stanowi: „Akt administracyjny nie traci mocy z chwilą utraty prawa po stronie tego, kto go ustanowił”. Zasada ta oznacza z jednej strony, że ustanie władzy po stronie osoby fizycznej będącej autorem danego aktu, nie pociąga za sobą ustania mocy aktu, a z drugiej strony – niezależność, czyli rozdział między osobą fizyczną a urzędem. Istotnie osoby fizycznej nie można utożsamiać z urzędem, gdyż osoba działa na mocy urzędu, który cieszy się określoną stabilnością. Dlatego akt pozostaje w mocy także wtedy, gdy następuje zmiana tytulariusza urzędu lub urząd zawakuje (kan. 44). W związku z tym, co uczyniła osoba, jako tytulariusz danego urzędu na mocy sprawowanego urzędu, nie traci on mocy obowiązującej mimo zmiany utraty władzy po jej stronie (zob. kan. 81; 142 § 1)²⁹.

²⁸ J.I. Arieta, *Papieska Rada do spraw Interpretacji Tekstów Prawnych*, w: *25-lecie promulgacji Kodeksu Prawa Kanonicznego. Obowiązki i stosowanie w Polsce*, red. J. Krukowski, Z. Tracz, Łódź 2009, s. 45–58; M. Sitarz, *Kompetencje kontrolne Stolicy Apostolskiej względem działalności legislacyjnej organów władzy w Kościele partykularnym*, w: *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. J. Wroceński, J. Krajczyński, t. 1, Warszawa 2009, s. 725–737.

²⁹ Ponadto sprawowanie władzy administracyjnej w Kościele powinno być realizowane przez zachowywanie także następujących zasad: 1) zasada trynitarna (AS 56); 2) zasada prawdy (AS 57); 3) zasada komunii (AS 58); 4) zasada współpracy (AS 59); 5) zasada uznania kompetencji (AS 60); 6) zasada sprawiedliwości (AS 62); 7) zasada pomocniczości i dobra wspólnego. Kongregacja ds. Biskupów zgodnie z KPK/83 doprecyzowała też kryteria obowiązujące w pełnieniu funkcji wykonawczej (zob. AS 69).

ZAKOŃCZENIE

Przypisanie określonej normie postępowania charakteru zasady postępowania administracyjnego powoduje, że norma ta staje się normą wspólną dla całego postępowania, obowiązuje we wszystkich stadiach i stanowi wiążące wytyczne przy interpretacji przepisów tego postępowania. Zasady te nie wprowadzają samodzielnych instytucji procesowych, a ich konkretyzacja następuje za pomocą szczególnych regulacji prawnych zawartych w KPK/83. Mają one istotne znaczenie jako źródło interpretacji dla sytuacji prawnych niejednoznacznych lub nieprecyzyjnych. Zasady nie mają charakteru jedynie wskazówek o znaczeniu instrukcyjnym, ale są wiążącymi normami prawnymi, których złamanie powoduje naruszenie prawa.

Reasumując powyższe rozważania dotyczące zasad ogólnych procedury administracyjnej, należy stwierdzić, iż temat ten nie został kompleksowo opracowany i przekracza ramy artykułu. Dalszych badań wymaga nie tylko analiza poszczególnych zasad ogólnych, ale przede wszystkim ich aplikacja w konkretnych fazach procesu podejmowania decyzji administracyjnej.

THE PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE
IN THE CODE OF CANON LAW OF 1983

Summary. The article contains the principles of general administrative procedure in the Code of Canon Law of 1983. The Author explains basic definitions: administrative procedure, administrative proceedings, general administrative proceedings and general principles of administrative proceedings. The Author pays attention to the principles of general administrative procedure which apply to all singular administrative acts. The Author enumerates and describes following 17 principles of general administrative procedure: the rule of law, principle of discretion (principle of free discretion), principle of competence, principle of interpretation, principle of territory, principle of collecting proper proofs and information, principle of consultation, principle of notification, principle of writing proceedings, principle of motivation, principle of time period, principle of administrative silence, principle of objective truth, principle of proper person in the proper place, principle of two stages of proceedings, principle of judicial control of administrative decisions and principle of permanence of the administrative act.

Key words: Code of Canon Law of 1983, general administrative procedure, the rule of law, singular administrative act

Translated by Agnieszka Romanko