

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

PROJEKT UTWORZENIA TRYBUNAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH PRZY KONFERENCJACH BISKUPÓW

Wychodząc z ogólnych wskazań Soboru Watykańskiego II dotyczących godności osoby ludzkiej i ochrony należnych jej uprawnień¹, Papieska Komisja do Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego w 1967 r. wysunęła propozycję ustanowienia trybunałów administracyjnych na różnych szczeblach władzy kościelnej². Propozycja ta spotkała się z aprobatą uczestników I Synodu Biskupów w 1968 r.³ Realizacja tej propozycji została włączona w ramy prac nad zredagowaniem ogólnej procedury administracyjnej. Pod koniec 1969 r. komisja kodyfikacyjna wyłoniła specjalną grupę konsultorów do zredagowania tej procedury⁴. W dość szybkim tempie zostały opracowane dwa kolejne schematy kanonów *De procedura administrativa*. Relacja na temat pierwszego z nich została opublikowana w 1970 r.⁵, a na temat drugiego w 1972 r.⁶ Drugi schemat został przesłany dykasteriom Kurii Rzymskiej i konferencjom biskupów celem zasięgnięcia z ich strony krytycznych opinii⁷; stał się on również przedmiotem specjalnych studiów ze strony kanonistów⁸. W niniejszym

¹ *Dignitatis humanae* 7; *Gaudium et spes* 73 i 75.

² *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*. Typis Polyglottis Vaticanis 1967 nr 6 i 7.

³ G. Caprile. *Il Sinodo dei Vescovi*. Roma 1968 s. 133-136. Odnośnie do propozycji wprowadzenia do nowego prawa kanonicznego pełniejszej ochrony praw jednostki na sesji synodalnej oddano 150 głosów *placet*, 37 *placet iuxta modum*; zaś za wprowadzeniem rekursów do trybunałów administracyjnych celem zagwarantowania tej ochrony 148 głosowało *placet*, 38 zaś *placet iuxta modum*. W obu głosowaniach brało udział 187 ojców synodalnych. Wyniki głosowania wskazują więc na niemalże jednomyślną aprobatę tej propozycji.

⁴ „*Communicationes*” 1:1969 nr 1 s. 82-83.

⁵ Tamże 2:1970 nr 2 s. 191-194.

⁶ Tamże 4:1972 nr 1 s. 36-38.

⁷ *Schema canonum de procedura administrativa*. Typis Polyglottis Vaticanis 1972. Relacje na temat wniosków, jakie napłynęły do Papieskiej Komisji do Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego w sprawie tego schematu, zostały podane przez dwóch członków grupy redagującej go. Por.: Ch. Lefebvre. *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema „de procedura administrativa”*. „*Ephemerides Iuris Canonici*” 29:1973 nr 3-4 s. 179-197; P. Ciprotti. *Relatio de animadversionibus quae factae sunt ad schema Canonum ab Episcopalibus Conferentiis et a Sanctae Sedis Dicasteriis*. „*Communicationes*” 5:1973 s. 235-243.

⁸ E. Bernardini. *Commento allo schema „de procedura administrativa”* „*Apollinaris*” 45:1972 nr 1

artykule zostanie omówiona tylko ta część tego schematu, która dotyczy wprowadzenia do Kościoła całkiem nowej instytucji trybunałów administracyjnych przy konferencjach biskupów. Zostaną tu rozpatrzone zarówno zaproponowane przez komisję kodyfikacyjną projekty przepisów dotyczących prawnej regulacji tej problematyki, jak też krytyczne wnioski na ich temat.

I. USTANOWIENIE TRYBUNAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH PRZY KONFERENCJACH BISKUPÓW

Projekt ogólnej procedury administracyjnej zawiera zasady dotyczące następujących kwestii:

- tworzenia trybunałów administracyjnych przy konferencjach biskupów;
- dwustopniowości tych trybunałów;
- kompetencji Sygnatury Apostolskiej względem wyroków trybunałów administracyjnych;
- 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 trybunałów rozdzielonych terytorialnie, które mają rozpatrywać rekursy wnoszone przeciw dekretem wydawanym pozasądownie przez biskupów lub niższe władze⁹.

Należy stwierdzić, iż trybunały administracyjne przy konferencjach biskupów będą stanowić całkowitą nowość. Będą one miały charakter organów władzy zwyczajnej zastępczej, utworzonych na stałe do rozstrzygania sporów administracyjnych. Sądowa kontrola aktów administracyjnych, jaka została wprowadzona na mocy art. 106 konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae* przez powierzenie Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej kompetencji do rozpatrywania tego rodzaju sporów, zostanie więc znacznie rozszerzona. Druga Sekcja Sygnatury Apostolskiej pełni funkcję trybunału administracyjnego na najwyższym szczeblu władzy kościelnej¹⁰.

s. 126-136. Problematyka ta w dużej mierze była przedmiotem obrad dwóch kolejnych kongresów kanonistyczno-pastoralnych (V i VI), odbytych 24-28 IX 1973 r. w Sorrento i 23-27 IX 1974 r. w Camerino. Por. „Monitor ecclesiasticus” 98:1973 fasc. 4; 99:1974 fasc. 3.

⁹ 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 auctoritatibus extra iudicium lata”

¹⁰ Naturę trybunału Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej szerzej omawia I. Gordon w artykule *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore, tum hodierno* („Periodica” 61:1972 s. 305-311).

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. Będą one rozpatrywać spory administracyjne z bliższej odległości niż Druga Sekcja, dokładniej uwzględniać miejscowe warunki, a tym samym skuteczniej zabezpieczać ochronę prawną¹¹.

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 i pastoralnej. Na szczególną uwagę zasługują następujące zastrzeżenia.

a) Ustanowienia trybunałów administracyjnych przy konferencji 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 soborem powszechnym, ani papieżem¹².

Śluszenie Ch. Lefebvre twierdzi, iż zastrzeżenie to nie ma obiektywnej podstawy. Rekursy wnoszone do trybunałów administracyjnych przy konferencjach biskupów — podobnie jak istniejące i opierające się na prawie kodeksowym rekursy hierarchiczne — w niczym nie naruszają władzy należnej biskupom, ale mają skierować do sądowej kontroli niektóre ich akty jurysdykcyjne¹³. 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 sposoby jej kontrolowania.

b) Niektórzy autorzy wniosków popierają sam projekt ustanowienia trybunałów administracyjnych lokalnych, ale kwestionują konieczność ustanawiania ich w całym Kościele. Na uzasadnienie swej opinii wysuwają oni następujące racje: działalność pasterska biskupów będzie przez ten fakt bardzo utrudniona; ustanowienie tych trybunałów w wielu regionach będzie niemalże niemożliwe, gdyż istnieją trudności utworzenia tam nawet trybunałów zwyczajnych; ponadto w niektórych krajach obyczaje wiernych sprzeciwiają się wprowadzaniu takiej instytucji, gdyż relacje między biskupami i wiernymi mają charakter raczej ojcowski i pasterski aniżeli prawny¹⁴.

Polemizując z powyższą opinią Lefebvre zauważa, iż przeszkody, jakie istnieją

¹¹ P. Ciprotti. *Num aliquid novi praevidendum sit, quod attinet ad „iustitiam administrativam” in Ecclesia*. „Prawo Kanoniczne” 19:1976 nr 3-4 s. 4-5.

¹² Lefebvre, jw. s. 183; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 236.

¹³ Lefebvre, jw. s. 183. Za przyjęciem sądowej kontroli aktów administracyjnych wydawanych przez biskupów przemawia również następująca racja historyczna: synody prowincjalne w pierwszych wiekach Kościoła rozpatrywały skargi przeciw aktom jurysdykcyjnym poszczególnych biskupów. Por. A. Garcia y Garcia. *Historia del derecho canonico*. Vol. 1. Salamanca 1967 s. 215.

¹⁴ Lefebvre, jw. s. 183-184; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 236.

tylko w niektórych regionach, nie oznaczają, że nie należy erygować trybunałów administracyjnych w całym Kościele. A więc w każdym wypadku należy rozważyć: czy rzeczywiście zachodzą trudności erygowania trybunału administracyjnego w danym regionie działalności Kościoła oraz czy nie można znaleźć praktycznych sposobów ich rozwiązania, np. czy nie można utworzyć tam drugiej sekcji przy trybunale zwyczajnym zamiast erygować specjalny trybunał administracyjny¹⁵. Nie można również przyjąć argumentu, iż ustanowienie trybunałów administracyjnych znacznie utrudni działalność duszpasterską biskupów. Rekursy do trybunałów administracyjnych można będzie wnosić tylko przeciw nielegalnym aktom administracyjnym. Pozostanie więc jeszcze bardzo szeroki zakres ich działalności duszpasterskiej, nie podlegający kontroli sprawowanej przez trybunały administracyjne¹⁶.

c) Niektórzy wnioskodawcy proponują, aby zamiast trybunałów administracyjnych ustanowić specjalną sekcję przy trybunałach zwyczajnych¹⁷. Uważają oni, iż byłoby to bardziej praktyczne aniżeli ustanawianie całkowicie nowych trybunałów. Przeciwno tej propozycji Lefebvre wysuwa następujący argument: istnieje niebezpieczeństwo, że trybunały zwyczajne nie będą uwzględniały w wystarczającym stopniu wymogów dobra publicznego¹⁸. Podzielając tę argumentację, należy zauważyć, iż jest ona oparta na następujących założeniach podstawowych: trybunał zwyczajny w zasadzie ma służyć ochronie dobra jednostki (dobro prywatne), organy władzy administracyjnej mają na celu ochronę dobra publicznego, natomiast trybunały administracyjne mają zachować równowagę w ochronie tych dwu rodzajów dóbr.

d) Niektórzy postulują, aby w określeniu podmiotu władzy, od którego dekretów można wnosić rekursy do trybunałów administracyjnych, dokładnie dopowiedzieć: co należy rozumieć przez „władze niższe” od biskupa. Zwłaszcza idzie im o to, czy nazwa ta obejmuje również organy władzy stowarzyszeń niezakonnych¹⁹. Wyjaśniając tę wątpliwość, Lefebvre stwierdza, iż w schemacie jest wyraźnie powiedziane, że normy w nim zawarte dotyczą tylko „dekretów prawnych”, tzn. takich aktów administracyjnych, które zostały wydane przez organy władzy jurysdykcyjnej²⁰.

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 rekurujący aktualnie przebywa. Zdaniem P. Ciprotiego reguła

¹⁵ Lefebvre, jw. s. 184.

¹⁶ Tamże s. 186; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 236.

¹⁷ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 237. Wyrazicielem takiej propozycji jest również J. A. Souto (*Algunas cuestiones basicas en torno a una posible ley de procedimiento administrativo*. „*Jus Canonicum*” 14:1974 nr 28 s. 22-23).

¹⁸ Lefebvre, jw. s. 185-186.

¹⁹ Tamże s. 194; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 241-242.

²⁰ Lefebvre, jw. s. 194.

taka jest nie do przyjęcia, gdyż zbyt odbiega od ogólnych zasad prawa procesowego²¹.

2. DWUSTOPNIOWOŚĆ TRYBUNAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH PRZY KONFERENCJACH BISKUPÓW

W tej kwestii schemat proponuje następującą zasadę fakultatywną.

Konferencja biskupów może ustanawiać — stosownie do potrzeb — trybunały administracyjne pierwszego i drugiego stopnia; może ona utworzyć kilka trybunałów pierwszego stopnia, a drugiego stopnia tylko jeden, który będzie rozpatrywać apelacje od wyroków trybunałów administracyjnych pierwszego stopnia²².

Odnosnie do tej zasady zgłoszono różne wnioski. Jedni uważają, że ustanawianie trybunału administracyjnego drugiego stopnia przy konferencji biskupów jest rzeczą zbyteczną. Inni zaś twierdzą, że trybunały administracyjne lokalne winny być dwustopniowe²³. Wobec tego za słuszną należy uznać propozycję komisji kodyfikacyjnej, aby decyzję, czy jest potrzeba ustanawiania trybunału administracyjnego lokalnego drugiego stopnia, pozostawić poszczególnym konferencjom biskupów.

Niektórzy kanoniści sugerują, aby zostały utworzone również trybunały administracyjne na szczeblu diecezjalnym i metropolitalnym²⁴. Schemat zaś nie wypowiada się w tej sprawie. Moim zdaniem, jest rzeczą wątpliwą istnienie potrzeby tworzenia trybunałów administracyjnych diecezjalnych i metropolitalnych, jeżeli będą utworzone jedno lub dwustopniowe trybunały administracyjne przy konferencjach biskupów. Nie należałoby zaś mnożyć takich trybunałów bez rzeczywistych potrzeb.

3. KOMPETENCJE SYGNATURY APOSTOLSKIEJ WZGLĘDEM WYROKÓW TRYBUNAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH LOKALNYCH

Schemat ogólnej procedury administracyjnej używa nazwy „Sygnatura Apostolska”. Biorąc pod uwagę reformę Kurii Rzymskiej, jaka została dokonana na podstawie konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae*, pod nazwą tą należy rozumieć Drugą Sekcję tejże Sygnatury, której zostały powierzone kompetencje do rozpatrywania sporów administracyjnych wniesionych w drodze rekursów przeciw aktom administracyjnym wydanym lub zaaprobowanym przez dykasterie Kurii Rzymskiej (art. 106)²⁵. Według omawianego schematu, Druga Sekcja

²¹ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 242.

²² 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 [...]”

²³ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 242.

²⁴ R. Baccari. *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*. „Monitor ecclesiasticus” 98:1973 s. 373-376.

²⁵ A. Ranaudo. *Il contentioso amministrativo canonico*. „Monitor ecclesiasticus” 93:1968 s. 555-556; C. De Diego-Lora. *Estudios de derecho procesual canonico*. Vol. 1. Pamplona 1973 s. 383-384; D. Staffa. *De Supremo Tribunali Administrativo seu de Secunda Sectione Supremi Tribunali Signaturae Apostolicae*. „Periodica” 61:1972 fasc. 1 s. 23. Por. Odpowiedź Papieskiej Komisji do Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z 11 I 1971 (AAS 43:1971 s. 329).

Sygnatury Apostolskiej będzie miała również charakter najwyższego trybunału apelacyjnego względem wyroków wydanych przez trybunały administracyjne przy konferencjach biskupów. Jej kompetencje w tej sprawie będą regulować następujące zasady.

a) Sygnatura w drugiej lub trzeciej instancji będzie rozpatrywać apelacje wniesione przeciw wyrokom wydanym przez trybunały administracyjne przy konferencjach biskupów²⁶

b) Od decyzji trybunału administracyjnego pierwszego stopnia można apelować bądź do trybunału administracyjnego drugiego stopnia, bądź wprost do Sygnatury Apostolskiej²⁷.

Niektórzy wnioskodawcy uważają, że alternatywa wyrażona w punkcie b jest zbędna. Proponują oni regułę mówiącą, iż Sygnatura nie może rozpatrywać spraw inaczej jak tylko w trzeciej instancji. Lefebvre wyjaśnia, iż proponowana przez nich reguła jest naśladownictwem normy kodeksowej określającej kompetencje Roty Rzymskiej (kan. 1599 § 1). Tymczasem racja tej reguły, jaką schemat proponuje, wynika ze specjalnego charakteru Sygnatury. Reguła ta jest aplikacją zasady wyrażonej w kan. 1569 § 2 KPK²⁸.

c) Jeśli przeciwko temu samemu wyrokowi trybunału administracyjnego pierwszego stopnia złożono jedną apelację do trybunału administracyjnego drugiego stopnia, a drugą do Sygnatury Apostolskiej, wówczas apelację tę będzie rozpatrywać Sygnatura, chyba że ona sama inaczej postanowi²⁹. Jest to więc zasada kolizyjna.

d) Przeciwno dwóm zgodnym wyrokom (*duplex sententia conformis*) trybunałów administracyjnych lokalnych nie można apelować do Sygnatury³⁰. 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 drugiego stopnia sędzi kolegialnie w składzie trzech lub

²⁶ Can. 21 b: „Signatura Apostolica videt: in secundo vel tertio gradu de appellationibus adversus sententias latas a tribunalibus, de quibus in cann. 19 et 20”.

²⁷ Can. 20 § 2 a: „adversus sententiam primi gradus appellari potest vel ad hoc tribunal secundi gradus vel ad Signaturam Apostolicam”

²⁸ Lefebvre, jw. s. 194: „Patet autem regulam propositam imitari competentiam Rotae, quae iudicare potest sive in secundo, sive in tertio gradu; ratio vero istius erui videtur e caractere Signaturae Apostolicae. Ceterum in hoc non haberi videtur nisi applicatio principii in c. 1569 relati”.

²⁹ Can. 20 § 2 a: „[...] si tamen alius ad aliud tribunal appellet, de appellatione videt Signatura Apostolica, nisi haec aliter decernet”.

³⁰ Can. 20 § 2 b: „adversus duplicem sententiam conformem non datur appellatio ad Signaturam Apostolicam”.

pięciu sędziów³¹ Zapewne liczba sędziów wchodzących w skład kolegium będzie 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 sprzeciwiała się temu, wówczas sąd powinien z urzędu przenieść sprawę z trybunału pierwszego stopnia do trybunału bezpośrednio wyższego³².

Uwagi, jakie wysunięto odnośnie do powyższych zasad, są następujące. 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 rozstrzygał sprawy w składzie jednego sędziego lub jednego sędziego z dwoma asesorami. Wobec takiej rozbieżności wniosków słusznie Lefebvre uważa, iż rozstrzygnięcie tej kwestii należy pozostawić konferencjom biskupów³³.

c) Trybunał administracyjny zawsze może postanowić, żeby w procesie uczestniczył promotor sprawiedliwości, jeśli to wydaje się użyteczne dla ochrony dobra publicznego³⁴.

Przeważająca większość wnioskodawców uważa, iż promotor sprawiedliwości powinien zawsze uczestniczyć w procesie administracyjnym. Niektórzy uważają, żeby występował on wtedy, gdy spór dotyczy dobra publicznego³⁵.

Odnośnie do kwalifikacji, jakie winni spełniać członkowie trybunału administracyjnego, schemat stawia następującą zasadę.

Sędzią i promotorem sprawiedliwości ma być odpowiedni kapłan, który nie miał żadnego udziału ani w wydaniu dekretu, ani we wnoszeniu rekursu, ani w sądzeniu rekursu, ani też nie należy do diecezji, w której dekret został wydany. W razie konieczności jeden z sędziów trybunału administracyjnego może być diakonem lub nawet laikiem, chyba że należy osądzić rekurs przeciw dekretowi wydanemu przez biskupa³⁶.

³¹ Can. 22 § 1: „Tribunal administrativum primi gradus iudicat per collegia trium iudicum; tribunal secundi gradus per collegia trium vel quinque iudicum”.

³² 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”.

³³ Lefebvre, jw. s. 194-195; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 242.

³⁴ Can. 22 § 3: „Tribunal potest semper iubere ut in iudicium interveniat Promotor Iustitiae, si id utile censeat ad bonum publicum tutandum”.

³⁵ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

³⁶ 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 diocesim pertineant in qua decretum latum est; necessitate suadente potest unus ex tribunalis collegialis iudicibus esse idoneus diaconus, vel eitam laicus, nisi iudicandum sit de recursu adversus decretum ab Episcopo latum”

Na temat powyższej zasady zgłoszono bardzo wielu różnorodnych — niekiedy nawet sprzecznych ze sobą — opinii.

Niektórzy proponują, aby przynajmniej jeden spośród sędziów wchodzących w skład trybunału administracyjnego był biskupem lub nawet, żeby wszyscy sędziowie byli biskupami w takich wypadkach, w których rozpatruje się dekret wydany przez biskupa³⁷. Niektórzy odrzucają propozycję, aby całkowicie wykluczyć sędziów należących do tej samej diecezji, w której wydano zaskarżony dekret. Na uzasadnienie swego zdania wysuwają oni następujące racje: trudność znalezienia sędziego z innej diecezji; lepsza znajomość okoliczności sprawy przez sędziego z tej samej 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 to³⁸.

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

- 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, żeby 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 sędzią³⁹.

Ponadto niektórzy proponują, aby do procedury administracyjnej została włączona norma, w której by zastrzeżono, aby sędziowie byli prawnie niezawisli oraz inne normy określające kwalifikacje sędziów i urzędy, których sprawowania nie można pogodzić (*incompatibilia*) z urzędem sędziego trybunału administracyjnego⁴⁰. Moim zdaniem, powyższa propozycja zasługuje na poparcie. Przede wszystkim należałoby postawić wymóg, aby sędzią trybunału mógł być tylko ten, kto posiada biegłość w prawie oraz doświadczenia w pracy administracyjnej.

II. PRZEDMIOT KOMPETENCJI TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Przedmiotem kompetencji trybunału administracyjnego będzie rozpatrywanie sporów wniesionych w drodze rekursów przeciw aktom administracyjnym. Schemat wyróżnia dwa rodzaje rekursów, jakie można będzie wnosić do trybunału administracyjnego: rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego i rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego.

³⁷ Lefebvre, jw. s. 195; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

³⁸ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

³⁹ Tamże s. 242-243; Lefebvre, jw. s. 195.

⁴⁰ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

I. REKURS PRZECIW NIELEGALNOŚCI AKTU ADMINISTRACYJNEGO

Charakteryzując ten rekurs, zwrócimy uwagę na to, jak schemat określa motyw i termin jego wniesienia.

a) Odnosnie do motywu wniesienia rekursu dotyczącego nielegalności aktu administracyjnego schemat stawia następującą zasadę.

Rekurs przeciw dekretowi pozasądowemu może wnieść każdy, kto utrzymuje, iż nastąpił błąd prawny w wydaniu decyzji lub w przeprowadzonym postępowaniu, lub że nie zostały zachowane ogólne zasady prawa i słuszności kanonicznej, lub że motywy podane w dekrecie nie są prawdziwe⁴¹.

We wnioskach nadesłanych do komisji kodyfikacyjnej są duże rozbieżności na temat powyższego sformułowania. Jedni uważają, iż niejasne jest rozgraniczenie między różnymi tytułami nielegalności, jakie mogą być motywem rekursu. Inni zaś utrzymują, że nie należy ograniczać motywu tego rekursu, czyli że rekurs ten powinien obejmować zarówno nielegalność, jak i wadliwość merytoryczną aktu administracyjnego. Niektórzy natomiast niepokoją się, iż zbyt niebezpieczne jest sformułowanie mówiące, że można wnieść rekurs z tytułu „ogólnych zasad prawa i słuszności kanonicznej”⁴².

Należy stwierdzić, iż dokładne określenie motywu wniesienia rekursu jest ze wszech miar pożądane celem zapobieżenia 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 apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae*, w którym powiedziane zostało, że motywem rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej może być „naruszenie prawa” (*violatio legis*)⁴³. Wykorzystali oni również odpowiedź Papieskiej Komisji do Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z 11 II 1971 r., wyjaśniającą, iż „naruszenie prawa” oznacza „błąd prawny w podjęciu decyzji lub w postępowaniu”⁴⁴. Ponadto wzięli pod uwagę dyskusję kanonistów co do tego, czy „nadużycie władzy” może być motywem rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej⁴⁵. Stanęli więc na stanowisku, iż nadużycie władzy popełnione tylko przez podanie fałszywych motywów wydania aktu administracyjnego może stanowić motyw

⁴¹ 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”.

⁴² Lefebvre, jw. s. 190; Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 241.

⁴³ ASS 59:1967 s. 921.

⁴⁴ ASS 63:1971 s. 330. Na temat przebiegu dyskusji dotyczącej motywu rekursu do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej por.: J. Krukowski. *Le domaine du contrôle judiciaire des actes administratifs ecclésiastiques selon l'article 106 de la Constitution Ap. „Regimini Ecclesiae”*. „Ephemerides Theologicae Lovanienses” 52:1976 fasc. 4 s. 380-389.

⁴⁵ P. Ciprotti. *La patologia dei provvedimenti amministrativi*. „Monitor ecclesiasticus” 99:1974 fasc. 3 s. 111-112.

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 wątpliwością pod względem merytorycznym.

b) Rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego można do trybunału administracyjnego wnieść tylko w terminie zawitym 30-dniowym⁴⁶.

2. 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 prawa⁴⁷.

Zasada ta dotyczy bardzo dyskusyjnej kwestii, czy w nowym prawie kanonicznym utrzymać rozróżnienie między prawem podmiotowym (*ius subiectivum*) a interesem⁴⁸. Autorzy schematu, jak stwierdza P. Ciprotti, stanęli na stanowisku, iż motyw wniesienia tego rekursu obejmuje wyłącznie szkody wynikłe z naruszenia praw podmiotowych⁴⁹. We wnioskach nadesłanych do komisji kodyfikacyjnej ujawniły się dwie przeciwstawne opinie. Według wyrazicieli pierwszej z nich, rekurs o naprawienie szkody należy dopuścić w każdym wypadku zaistnienia szkody z tytułu 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”⁵⁰. Według wyrazicieli drugiej opinii, nie można wnosić rekursu o naprawienie szkody, jeśli nastąpiło naruszenie czyjegось „interesu”, a nie było naruszenia praw podmiotowych⁵¹.

⁴⁶ Can. 17 § 2: „Recursus proponendus est intra peremptorium terminum triginta dierum utilium”.

⁴⁷ 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”

⁴⁸ Rozróżnienie między „prawem podmiotowym” a „interesem” istnieje w prawie włoskim. W nauce kanonistycznej trwa dyskusja na temat, czy rozróżnienie to należy utrzymać również w prawie kanonicznym. Jedni kanoniści dają odpowiedź pozytywną. Do wyrazicieli tej opinii należy P. Ciprotti (*Prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa*. „Monitor ecclesiasticus” 97:1971 s. 115-116) i A. Ranaudo (*Considerazioni sul alcuni aspetti dell'attività amministrativa canonica*. Tamże 95:1968 s. 328). Przeciwną zaś opinię zajęli tacy kanoniści, jak I. Gordon (*De iustitia administrativa*. „Periodica” 61:1972 s. 350-370) i P. Moneta (*Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*. „Monitor ecclesiasticus” 97:1972 s. 116).

⁴⁹ „Communicationes” 4:1972 s. 38: „Tantum tribunalibus administrativis competit iudicare auctoritative circa onus reparandi damna illata ob actum illegitimum, qui ius subiectivum laeserit”.

⁵⁰ Lefebvre, jw. s. 196: „Haud pauci tamen contendunt hanc limitationem, scilicet” „ad casum laesionis iuris subiectivi”, „quod caeterum innuitur ab ipso schematis relatore, auferendam esse. Censent enim omnia damna, etiam quae ius strictum haud laedunt, esse reparanda”.

⁵¹ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 241.

Wydaje mi się, iż należy przychylić się do wyrazieli pierwszej opinii, tj. przyjąć, iż każda szkoda, jaka wynikła z nielegalnego aktu administracyjnego, powinna być naprawiona i dlatego stanowi ona dostateczną podstawę do 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 aktu szkodliwego. Termin ten pozostanie w zawieszeniu tak długo, dopóki trwa proces dotyczący nielegalności tegoż aktu. Nie można więc kumulować obydwu rodzajów rekursów wnoszonych do trybunału administracyjnego⁵².

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 potrzeba takiego zawężania terminu⁵³. Moim zdaniem, w tej sprawie 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 wynikła z nielegalnego aktu administracyjnego. Odpowiedzialność ta spada również na tego przełożonego hierarchicznego, który zmienił akt administracyjny, o ile z jego decyzji wynikła szkoda⁵⁴.

Niektórzy wnioskodawcy sugerują, ażeby w schemacie wyraźnie zostało powiedziane: czy odpowiedzialność za szkodę ma ponieść osobiście przełożony, czy też urząd, jaki był przez niego sprawowany⁵⁵. 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. Natomiast przełożonego należałoby powołać do odpowiedzialności osobistej za szkodę, jaką poniósł urząd, w wypadku udowodnienia mu winy w wydaniu takiego aktu nielegalnego. Jednakże udowodnienie przełożonemu takiej winy w praktyce jest niemalże niemożliwe⁵⁶.

⁵² 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 cumulata non sit”.

⁵³ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 241.

⁵⁴ Can. 18 § 3: „Etsi decretum confirmatum vel mutatum sit a superiore ad normam can. 15 et 16, de damnis tamen, si foret debeantur, auctor primi decreti, vi muneris sui, respondet; superior autem, qui decretum ad normam eorum canonum mutavit, eatenus respondet, quatenus ex eius decisione damna obvenerint”.

⁵⁵ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 242.

⁵⁶ Lefebvre, jw. s. 196.

III. POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM ADMINISTRACYJNYM

Zasady określające porządek postępowania przed trybunałem administracyjnym, jakie schemat proponuje, są bardzo skąpe. Dotyczą one następujących kwestii: zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego; upoważnienie do uczestniczenia w procesie administracyjnym wszystkich, których akt administracyjny dotyczy; stosunku procesu administracyjnego do procesu zwyczajnego; decyzji, jakie może wydać trybunał administracyjny.

1. ZAWIESZENIE WYKONANIA ZASKARŻONEGO AKTU

W tej sprawie schemat podaje dwie zasady.

a) Trybunał administracyjny może na czas trwania procesu zawiesić wykonanie zaskarżonego aktu, jeśli rekurujący złoży w tej sprawie prośbę oraz przemawiają za tym poważne przyczyny. W dekreście zawieszającym wykonanie tego aktu należy wyraźnie wymienić motywy⁵⁷.

Podobną zasadę zawiera art. 108 *Norm specjalnych* Sygnatury Apostolskiej w odniesieniu do Drugiej Sekcji⁵⁸. Przepis, jaki proponuje schemat, wyraźniej niż *Normy specjalne* określa warunki podjęcia takiej decyzji przez trybunał administracyjny. Są one następujące: prośba rekurującego o zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu, poważna przyczyna, zasięgnięcie opinii autora zaskarżonego aktu, wyraźne podanie motywów podjęcia decyzji⁵⁹.

b) Rekurs do trybunału administracyjnego na mocy samego prawa zawiesza wykonanie zaskarżonego aktu administracyjnego w tych wypadkach, w których prawo przywiązuje taki skutek do faktu wniesienia rekursu hierarchicznego⁶⁰.

We wnioskach przedłożonych komisji kodyfikacyjnej na temat powyższych zasad uwidoczniły się trzy opinie. Według wyrazicieli pierwszej z nich, w procedurze administracyjnej należy taksatywnie wymienić wypadki, w jakich następuje na mocy samego prawa zawieszenie dekretu administracyjnego. Zaś według wyrazicieli drugiej opinii, w każdym wypadku wniesienia rekursu przeciw aktowi administracyjnemu powinno następować zawieszenie wykonania tegoż aktu. Zwolennicy trzeciej opinii utrzymują, iż o zawieszeniu wykonania zaskarżonego aktu zawsze

⁵⁷ Can. 23 § 1: „Si recurrens id petat et gravis causa suadeat, tribunal, audito saltem decreti auctore, motivis expressis decernere potest ut pendente processu executio decreti suspensa maneat”.

⁵⁸ *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*. Typis Polyglottis Vaticanis 1968 nr 108: „Rekursui adiecti potest instantia, allatis motivis gravibus vel documentis quibus innititur, ad obtinendam suspensionem executionis actus impugnati”. Por. G. Lobina. *Elementi di procedura amministrativa canonica*. Roma 1973 s. 15-17.

⁵⁹ Takie samo upoważnienie do wydania decyzji zawieszającej wykonanie zaskarżonego aktu schemat przewiduje dla przelożonego, do którego wniesiono rekurs hierarchiczny. Por. can. 12 § 2.

⁶⁰ Can. 23 § 2: „Quoties autem lex statuit ex recursu hierarchico suspendi ipso iure decreti executionem, idem efficitur etiam ex recursu ad tribunal administrativum”.

winien decydować trybunał administracyjny⁶¹. Każda z tych opinii wyraża więc skrajne stanowisko. Wobec tego słuszne wydaje się być stanowisko pośrednie, jakie proponuje schemat.

2. ZAKRES OSÓB UCZESTNICZĄCYCH W PROCESIE ADMINISTRACYJNYM

Trybunał administracyjny może wzywać do uczestniczenia w procesie przełożonego, który wydał dekret zaskarżony w drodze rekursu oraz poza rekurującym wszystkie inne osoby, których dekret dotyczy. Osoby te mają takie same uprawnienia, co strony procesowe⁶². Powyższa zasada jest specyficzna dla procedury administracyjnej.

3. STOSUNEK PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ DO PROCEDURY ZWYCZAJNEJ

Stosunek ten mają regulować następujące zasady.

a) W pozostałych kwestiach, tzn. nie uregulowanych w przepisach procedury administracyjnej, dotyczących porządku postępowania przed trybunałem administracyjnym, należy stosować — jeśli nie sprzeciwia się temu natura rzeczy — kanony Kodeksu Prawa Kanonicznego *de iudiciis in genere* (CJC lib. IV pars I sect. I; odpowiednio do treści pars I nowego schematu 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 wydane⁶³.

Autorzy schematu nie określają więc porządku postępowania, jaki należy zachować przed trybunałem administracyjnym, ale proponują przepis odsyłający (do przepisów określających postępowanie przed trybunałem zwyczajnym) oraz przepis blankietowy (pozostawiają regulacje tego postępowania prawodawcom partykularnym). Wielu wnioskodawców sprzeciwia się powyższej propozycji. Uważają oni, że kwestię tę należy inaczej uregulować, a mianowicie: 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 normy *de processu coram iudice unica* obowiązujące w Państwie Watykańskim; przyjąć najnowszy schemat bawarski (tj. projekt procedury administracyjnej przedstawiony przez Konferencję Biskupów

⁶¹ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

⁶² 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”.

⁶³ 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”.

RFN); wydać jedną normę ogólną postanawiającą, aby przed trybunałem administracyjnym opuszczać formalności sądowe; postępować sumarycznie, zachowując zasady słuszności i sprawiedliwości⁶⁴.

Moim zdaniem, spośród powyższych propozycji najbardziej sensowna jest ta, według której najwyższy prawodawca powinien wydać dokładne normy procedury administracyjnej, a nie odsyłać do procedury zwyczajnej. Znaczy to, iż w procedurze administracyjnej należy określić czynności, jakie powinny być wykonane w postępowaniu przed trybunałem administracyjnym. W celu dostosowania tej procedury administracyjnej do warunków poszczególnych Kościołów lokalnych należy upoważnić konferencje 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 sprawiedliwości⁶⁵.

Jest to propozycja przyznania trybunałom administracyjnym władzy dyspensowania od przepisów prawa procesowego. Uważam, iż należałoby tę propozycję odrzucić, gdyż jest sprzeczna z ogólnymi zasadami prawa. Kompetencja do udzielania dyspens przyznawana jest podmiotom władzy prawodawczej lub administracyjnej, nie zaś podmiotom władzy sądowej. Organy władzy sądowej mają tylko stosować prawo do poszczególnych spraw. Ponadto w wypadku przyjęcia tej propozycji trybunały administracyjne miałyby tu szersze uprawnienia aniżeli biskupi. Dotychczas bowiem biskupi nie mają uprawnień do udzielania dyspens od przepisów prawa procesowego.

c) W postępowaniu przed trybunałem administracyjnym nie można stosować norm Kodeksu Prawa Kanonicznego dotyczących niestawiennictwa (*contumaciā*) i powrotu do stanu poprzedniego (*restitutio in integrum*)⁶⁶.

Propozycja ta nie wzbudza żadnych zastrzeżeń.

4. DECYZJA TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego trybunał administracyjny będzie mógł wydawać następujące decyzje końcowe, czyli wyroki.

a) Trybunał administracyjny w wypadku uznania nielegalności zaskarżonego dekretu może orzec jego nieważność lub rozwiązać go, ale nie może go poprawić lub w inny sposób zmienić⁶⁷. Zakres kompetencji trybunału administracyjnego względem nielegalnego aktu będzie więc znacznie węższy aniżeli przełożonego hierarchicznego, gdyż trybunał nie będzie mieć władzy administracyjnej.

⁶⁴ Ciprotti. *Relatio de animadversionibus* s. 243.

⁶⁵ Can. 25 § 2: „Tribunal potest, decreto motivis praedito, normis processualibus, quae non sint ad validitatem statutae, derogare, ut celeritati, salva iustitia, consulat”.

⁶⁶ 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”.

⁶⁷ 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”.

b) Trybunał może wydać decyzję rozstrzygającą rekurs o naprawienie szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego, nawet jeśli rekurs przeciw nielegalności aktu administracyjnego okazał się nieważny z powodu niezachowania określonych wymogów (w kan. 17 § 1 i 2 schematu), trybunał może po rozpatrzeniu kwestii legalności lub nielegalności zaskarżonego aktu wydać wyrok o naprawieniu szkody, nie orzekając o nieważności lub rozwiązaniu nielegalnego aktu⁶⁸.

Powyższa propozycja nie wzbudziła zastrzeżeń ze strony wnioskodawców. Wskazuje ona, iż autorzy schematu preferują rekurs o naprawienie szkody. Jest to niewątpliwie zasada słuszna w teorii, ale trudna do zastosowania w praktyce. W wielu bowiem wypadkach dokonanie naprawienia szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego będzie niemalże niemożliwe tak długo, dopóki sam akt nie zostanie uznany za nieważny lub rozwiązany.

*

* *

Reasumując należy stwierdzić, iż zawarty w schemacie *De procedura administrativa* projekt wprowadzenia do Kościoła nowej struktury prawnej trybunałów administracyjnych jest w swych założeniach słuszny i w pełni zasługuje na poparcie. Zasadniczym jego celem jest zabezpieczenie wiernym pełniejszej ochrony prawnej, czyli ustanowienie systemu gwarancji zmierzających do tego, aby spory administracyjne, jakie mogą powstać między kościelnymi osobami fizycznymi lub moralnymi (prawnymi) a hierarchią kościelną, były rozpatrywane i rozstrzygane w sposób bezstronny i obiektywny. Istniejący bowiem w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r. system rekursów hierarchicznych nie gwarantował takiej ochrony w stopniu dostatecznym. Mianowicie, idzie o to, aby — zgodnie z wymogami nowoczesnego prawa administracyjnego — rozstrzyganie tego rodzaju sporów prowadził organ władzy sądowniczej, niezależny od organów władzy administracyjnej. Celem zrealizowania tego postulatu — bez naruszania zasady jedności władzy kościelnej — omawiany schemat zmierza do zastosowania w pełniejszym stopniu zasady dekoncentracji, tj. do utworzenia nowych organów władzy pomocniczej (*potestas vicaria*) i powierzenia im pełnienia funkcji sprawiedliwości administracyjnej. Pierwszy krok w tym kierunku został postawiony w 1967 r. przez utworzenie Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej i powierzenie jej funkcji najwyższego trybunału administracyjnego. Omawiany projekt idzie dalej w tym kierunku, przewidując utworzenie całego szeregu trybunałów administracyjnych przy konferencjach biskupów.

⁶⁸ 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 rescindere vel irritum declarandum, sed tantummodo ad quaestionem de damnis definiendam”.

Z uznaniem należy również stwierdzić, iż projekt ten odznacza się elastycznością podyktowaną troską o zaspokojenie potrzeb Kościołów lokalnych oraz uszanowanie ich autonomii. Wyraża się to w tym, że schemat stawia najpierw normę obligatoryjną nakładającą na poszczególne konferencje biskupów obowiązek utworzenia na swoim terytorium przynajmniej jednego trybunału administracyjnego, a następnie — normę fakultatywną pozostawiającą uznaniu tychże konferencji podjęcie decyzji co do utworzenia na swoim terytorium większej liczby trybunałów administracyjnych.

Niewątpliwie samo ustanowienie nowej instytucji trybunałów administracyjnych nie rozwiąże w pełni całokształtu problematyki związanej z zabezpieczeniem należytej ochrony prawnej. Zachodzi tu jeszcze potrzeba ustalenia przepisów regulujących działalność tychże trybunałów. Przepisy, jakie schemat proponuje w tej materii, nie są jeszcze dość jasno i precyzyjnie sformułowane. Natomiast krytyczne wnioski, jakie zostały przez biskupów i kanonistów zgłoszone na ich temat, są bardzo różne, a niekiedy są nawet ze sobą sprzeczne. Zanim tekst tych nowych przepisów zostanie ostatecznie ustalony przez komisję kodyfikacyjną i zaaprobowany przez papieża, można nadal snuć wnioski *de lege ferenda*. Spośród krytycznych wniosków, jakie zostały wymienione przy analizowaniu poszczególnych norm zawartych w omawianym schemacie, moim zdaniem, przede wszystkim należy uwzględnić postulaty, aby do tekstu ogólnej procedury administracyjnej zostały wprowadzone następujące modyfikacje:

- dokładniej określić kwalifikacje członków trybunału administracyjnego;
- dokładniej określić porządek postępowania przed trybunałem administracyjnym.

W związku z tym należałoby wyeliminować normę odsyłającą do procedury zwyczajnej, tj. nakazującą, aby w postępowaniu przed trybunałem administracyjnym stosować zasady określone w procedurze zwyczajnej. Należałoby również wyeliminować normę upoważniającą trybunał administracyjny do dokonywania derogacji przepisów procedury zwyczajnej, czyli do udzielania sobie dyspensy od zachowania tych przepisów prawa procesowego, które nie są wymagane do ważności procesu.

Prace legislacyjne dotyczące wprowadzenia sądowej kontroli kościelnych aktów administracyjnych prowadzone są z wielką ostrożnością i umiarem. Zapewne ostrożność jest podyktowana tym, iż przedmiotem nowej regulacji prawnej jest bardzo delikatna sfera rozstrzygania konfliktów zaistniałych między wiernymi (jednostki administrowane) a hierarchią kościelną (organy władzy administracyjnej) na tle wadliwych aktów administracyjnych. Zaś procesy życiowe, jakie nastąpią po wprowadzeniu tych rozwiązań prawnych do praktyki, będą niemalże nieodwracalne. Umiarkowane stanowisko komisji kodyfikacyjnej wyraża się przede wszystkim w tym, iż nie odrzuca ona istniejących w tej dziedzinie struktur prawnych, ale dodaje do nich nowe. Ściślej mówiąc, nie proponuje całkowitego zniesienia — istniejącego w prawie kodeksowym — systemu wymiaru sprawiedliwości administracyjnej, zwanego systemem „przełożonego — sędziego” lub „administratora — sędziego”,

ale chce dołączyć do niego nowy system, zwany systemem „podwójnego sądownictwa”, przez utworzenie trybunałów administracyjnych. Weryfikacja tych systemów, czyli sprawdzenie tego, który z nich jest bardziej odpowiedni dla Kościoła na obecnym etapie jego rozwoju, nastąpi w praktyce życiowej.

PROPOSITIO DE TRIBUNALIBUS ADMINISTRATIVIS
APUD CONFERENTIAS EPISCOPALES CONSTITUENDIS

Summarium

In hoc articulo analysis schematis canonum de procedura administrativa ex 1972 anno invenitur, quae dicunt de nova institutione in Ecclesia constituenda, id est: de tribunalibus administrativis localibus. Simulac conclusiones allatae per Episcopos atque canonistas de hac re hic pleniter respectae sunt. Articulus de his sequentibus tractatur: de tribunalibus administrativis apud Conferentias Episcopales constituendis (I); de obiecto tribunalium administrativorum competentiae (II); de procedura apud tribunalia administrativa (III). In conclusione Auctor dicit, ipsum proiectum de tribunalibus administrativis constitendis accipiendum, sed nonnullas quaestiones perfectius ac accuratius describendas esse. E conclusionibus de lege ferenda, quae ex parte Commissionis de Codice recognoscendo specialissimo modo tractandae sunt, secundum Auctorem, hae sunt: ut praescripta accurate rationem apud tribunal administrativum ad proceduram administrativam descripta, inducta sint; ut norma imperativa de usu praeceptorum procedurae ordinariae in processu apud tribunal administrativum remota sit; ut competentia tribunalis administrativi ad normas praescriptorum procedurae ordinariae derogandas in agendo apud idem tribunal exclusa sit.