

Sylvia Kwilosz

Kancelaria Tajna, Sąd Okręgowy w Krakowie

O możliwości zastosowania polskich przepisów regulujących postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi na forum kościelnym

Administracja kościelna ma za zadanie między innymi podejmować decyzje wiążące władczo osoby fizyczne lub osoby prawne. Jak w każdej społeczności, która „zna prawo”¹, muszą istnieć prawne środki do wnoszenia sprzeciwu wobec takich aktów władzy. Mogą one przybierać różne formy. Jednym z takich środków, znanym prawu kanonicznemu – rozumianemu w tym tekście jako prawo Kościoła łacińskiego (zob. kan. 1²) – jest mediacja (kan. 1733 § 1). Jednakże regulacje dotyczące mediacji w *Kodeksie prawa kanonicznego* z 1983 roku są nieliczne i mało szczegółowe.

Na tym tle może zrodzić się pytanie – czy regulacje pochodzące z prawa polskiego dotyczące mediacji przed sądami administracyjnymi mogą być stosowane na forum kościelnym? Na to pytanie badawcze ma dać odpowiedź niniejszy artykuł.

¹ Por. Benedykt XVI, *Orędzie na Światowy Dzień Pokoju*, 1.01.2008, www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20071208_xli-world-day-peace_pl.html (11.07.2015).

² Cytowane w tym artykule kanony pochodzą z *Codex Iuris Canonici* auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, 25.01.1983, „Acta Apostolicae Sedis” 75 (1983), cz. II, s. 1–301; tekst łacińsko-polski: *Kodeks prawa kanonicznego*, przekład zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Poznań 1984.

Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów w prawie kanonicznym

Relacje między chrześcijanami nie są apriorycznie wolne od sporów. Jednakże nakaz unikania i rozwiązywania polubownego tych sporów ma źródło w doktrynie religijnej, której podstawą są teksty biblijne – „Pogódź się ze swoim przeciwnikiem szybko, dopóki jesteś z nim w drodze, by cię przeciwnik nie podał sędziemu, a sędzia dozorczy, i aby nie wtrącono cię do więzienia. Zaprawdę, powiadam ci: nie wyjdiesz stamtąd, aż zwrócisz ostatni grosz” (Mt 5, 25–26; zob. także np. Tyt 3, 1–2; 1 Tm 3, 3; 2 Tm 2, 23–24)³. Według nauki Kościoła katolika powinno cechować żywe poczucie sprawiedliwości, dążenie do zgody, które wypływa z miłości bliźniego nakazanej przez Chrystusa (KKK⁴ 2302–2306)⁵.

Taki stan doktrynalny musiał znaleźć odzwierciedlenie w prawie, które w przypadku Kościoła jest emanacją praw i obowiązków wypływających z porządku wiary⁶. Rzeczywiście, idea rozjemstwa jest więc dobrze znana praktyce wiernych Kościoła od samych jego początków⁷. W obecnym prawie kościelny prawodawca przewiduje inne liczne sposoby opanowania lub rozwiązywania konfliktów, podobne do tych znanych nauce prawa i określanych jako *Alternative Dispute Resolution*⁸.

Przykładowo nakazuje się w kan. 1446 § 1, aby wszyscy wierni, przede wszystkim zaś biskupi, pilnie pracowali, aby zachowując sprawiedliwość, na ile to możliwe, wykluczyć spory w Ludzie Bożym i „jak najszybciej pokojowo je rozwiązywać”. Osobami, do których adresowane są nowe normy, są przede wszystkim wszyscy wierni Kościoła, czyli katolicy w rozumieniu kan. 204⁹

³ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych według przepisów Kościoła łacińskiego*, „Prawo Kanoniczne” 55 (2012) nr 4, s. 5.

⁴ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002.

⁵ Zob. T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, t. 4, *Doczesne dobra Kościoła. Sankcje w Kościele. Procesy*, Olsztyn 1990, s. 208.

⁶ Por. J. Krukowski, *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa 2011, s. 512.

⁷ M. A. Myrcha, *Sądy polubowne w prawie kanonicznym. Studium prawno-porównawcze*, Lublin 1948, s. 14 (Rozprawy Wydziału Kanoniczno-Teologicznego KUL).

⁸ Historię ADR nakreśla, ze szczególnym uwzględnieniem mediacji, P. Sołtysik w artykule *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012 nr 2 (6), s. 15–17.

⁹ Kan. 204: „§ 1. Wiernymi są ci, którzy przez chrzest wszczępieni w Chrystusa, zostali ukonstytuowani Ludem Bożym i stawszy się z tej racji na swój sposób uczestnikami kapłańskiego,

i kan. 205¹⁰. Biskupi, a szczególnie biskupi diecezjalni, posiadają władzę i mają możliwości prawne, aby rozwiązywać spory. W kościołach partykularnych powierzonych ich pieczy mają oni władzę własną, zwyczajną i bezpośrednią (kan. 333 § 1).

Co do zasady, zgodnie z prawem kanonicznym w imieniu biskupa diecezjalnego sprawy sądowe rozstrzygają sędziowie (kan. 1419 i kan. 1420). Dlatego też Najwyższy prawodawca Kościoła konsekwentnie nakazuje sędziom w kan. 1446 § 2: „Sędzia, na początku sprawy, a także w każdym innym czasie, dostrzegając jakąkolwiek nadzieję dobrego wyniku, powinien zachęcić strony i dopomóc im, by szukały słusznego rozwiązania sporu przez wspólne porozumienie, i wskazać odpowiednie do tego drogi, korzystając także z pośrednictwa poważnych osób”. Podobnie w kan. 1676, w którym ustanowiono dla sędziego obowiązek zastosowania (zanim przyjmie skargę o orzeczenie nieważności małżeństwa i ilekroć dostrzeże nadzieję dobrego wyniku) środków pastoralnych, aby doprowadzić małżonków do wznowienia wspólnego życia małżeńskiego. Jeżeli zaś spór dotyczy prywatnego dobra stron, wówczas „sędzia powinien się zorientować, czy nie byłoby pożyteczne zastosować ugodę lub sąd polubowny, zgodnie z przepisami kan. 1713–1716” (kan. 1446 § 3). Poprzez wymienione wyżej działania ukazana zostaje w praktyce chrześcijańskiego życia natura Kościoła jako wspólnoty jedności, miłości i pokoju.

Mediacja w prawie kanonicznym pomiędzy organem a stroną

Organy administracji kościelnej wykonują swoją władzę m.in. poprzez wydanie decyzji. Aby sprzeciw strony wobec tych aktów odbywał się na zasadach poszanowania stron i troski o dobro wspólne, a także nie prowokował do oskarżeń wobec władzy o autorytatywność, stosować można kolejną znaną prawu kanonicznemu formę polubowną rozważania sporu, czyli mediację.

prorockiego i królewskiego posłannictwa Chrystusa, zgodnie z własną każdego pozycją, są powołani do wypełniania misji, jaką Bóg powierzył pełnić Kościołowi w świecie. § 2. Ten Kościół, ukonstytuowany i uporządkowany na tym świecie jako społeczność, trwa w Kościele katolickim, kierowanym przez następcę Piotra i biskupów we wspólnocie z nim”.

¹⁰ Kan. 205: „W pełnej wspólnocie Kościoła katolickiego pozostają tutaj na ziemi ci ochrzczeni, którzy w jego widzialnym organizmie łączą się z Chrystusem więzami wyznawania wiary, sakramentów i zwierzchnictwa kościelnego”.

Jeżeli chodzi o mediację, to jej praktyka i umocowanie prawne jako środka pojednawczego była znana w prawie przedkodeksowym i w *Kodeksie prawa kanonicznego* z 1917 roku¹¹. Obecnie obowiązujące regulacje kanoniczne w kodeksie dotyczące mediacji – jak wskazano we wstępie do artykułu – nie są ani rozległe, ani szczegółowe.

Podstawowym kanonem wprost dotyczącym mediacji w sprawach administracyjnych jest kan. 1733 § 1. Brzmi on następująco:

Należy sobie bardzo życzyć, by – ilekroć czuje się ktoś pokrzywdzony dekretem – unikać sporu między nim a autorem dekretu i wspólnym wysiłkiem szukać słusznego między nimi rozwiązania, posługując się w razie potrzeby poważnymi osobami dla podjęcia mediacji i rozwiązania sprawy, tak by na odpowiedniej drodze uniknąć sporu lub go rozwiązać.

Wypada dokonać analizy i wykładni tego przepisu i na tym tle poruszyć inne zagadnienia.

1. Wyrażenie „należy sobie bardzo życzyć” nie jest typowym sposobem wysławiania norm prawnych. Norma bowiem co do zasady jest nakazem, a nie dezyderatem. Prawo jest przecież ustanawiane, aby nakazywać, zakazywać lub udzielać kompetencji. Jednakże, zważywszy na specyfikę prawa kanonicznego, takie sformułowanie jest dopuszczalne i pokazuje pewną spolegliwość prawodawcy, który stara się raczej przekonać użytkowników prawa do określonego postępowania niż narzucać im swoją wolę, grożąc sankcją karną. W zasadach odnowy kodeksu w numerze trzecim zapisano postulat takiego właśnie działania prawa kanonicznego – „należy posługiwać się zachętami i radami”¹². W analizowanym wyrażeniu ukryte jest także pragnienie prawodawcy, aby prawo stanowione było przyjmowane przez adresatów i traktowane jako własne, a w konsekwencji – pilnie przestrzegane lub stosowane. Dodać należy, że życzenie prawodawcy jest w Kościele nakazem wiary, niezależnie od formy jego wyrażenia. Wynika to z tego, że najwyższy prawodawca jest jednocześnie nauczycielem wiary¹³.

2. „Ilekroć czuje się ktoś pokrzywdzony dekretem” – krzywda wywołana jest poczuciem niesprawiedliwości z powodu błędnego, zdaniem zainteresowanego,

¹¹ M. A. Myrcha, *Sądy polubowne w prawie kanonicznym...*, dz. cyt., s. 7.

¹² *Wstęp do Kodeksu prawa kanonicznego*, dz. cyt., s. 25.

¹³ To zdanie jest także prawdziwe w stosunku do biskupów diecezjalnych działających razem lub, w niektórych okolicznościach, działających kolegialnie.

rozstrzygnięcia sprawy przez organ i błędną decyzją zawartą w dekrete. To poczucie może być subiektywne i nie ma potrzeby jego obiektywizacji przez interpersonalną weryfikację, czyli w praktyce poprzez fakultatywną czy obowiązkową konsultację tych odczuć z jakąś osobą czy grupą osób, choć takie rozwiązanie stosuje prawodawca kilkakrotnie w kodeksie (zob. np. kan. 536 § 1, kan. 616 § 1).

Niektórzy jednak autorzy domagają się, aby „Podmiot, przeświadczony o krzywdzie wyrządzonej dekretem administracyjnym, którego jest adresatem”, wykazał, że „przeświadczenie to oparte jest na przesłankach obiektywnych, a zatem wynikających ze słuszności, sprawiedliwości i prawa, a nie z racji tylko subiektywnych”¹⁴. Takie rozumowanie wydaje się błędne. Wymaga bowiem wysokiego poziomu wiedzy od adresatów norm, który, zważywszy na konsekwencje prawne, musiałby być wyższy niż poziom wiedzy prawniczej i pozaprawniczej podmiotów dokonujących aktu władzy administracyjnej. Trzeba zaznaczyć, że w analizowanym kanonie nie nakazano nawet, aby osoba, która czuje się pokrzywdzona dekretem, podjęła działania przeciw niemu np. „po rozważeniu wszystkich okoliczności” lub „po dokładnym rozważeniu wszystkiego”, względnie „po dojrzałym rozważeniu sprawy” – a takie wymaganie stawia się w kodeksie wielokrotnie przed podjęciem różnych decyzji (kan. 524, kan. 554 § 1, kan. 1029, kan. 1296, kan. 1319 § 1).

3. Wyrażenie „uniknąć sporu między nim a autorem dekretu i wspólnym wysiłkiem szukać słusznego między nimi rozwiązania” zawiera *ratio legis* całego przepisu. Autorowi chodzi o „spór prawny”, czyli wystąpienie na drogę odwoławczą administracyjną lub sądową. Ta myśl została powtórzona na końcu przepisu: „tak by na odpowiedniej drodze uniknąć sporu lub go rozwiązać”.

4. Jako bardzo ważne należy potraktować zdanie „posługując się w razie potrzeby poważnymi osobami dla podjęcia mediacji i rozważania sprawy”. Oznacza ono, że norma nakazująca korzystanie z pomocy innych osób nie jest bezwzględnie obowiązująca. Wydaje się, że wyłącznie wtedy, gdy obie strony sporu chcą skorzystać z takich metod, jest ona dopuszczalna. Nie można twierdzić, że organ wydający decyzję może narzucić stronie swoją wolę w tej sprawie. „Poważne osoby” to osoby trzecie, niezwiązane ze sporem w sensie interesu prawnego. Mogą nimi być mediatorzy, urząd lub inna forma organizacji służąca celowi mediacji. Prawo kanoniczne przyznaje więc wolną rękę stronom w tej sprawie, co jest zgodne z istotą mediacji jako takiej.

¹⁴ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 10.

Prawodawca nie określa także bliżej wymagań, jakie muszą spełniać osoby mające pełnić funkcję mediatora. Wydaje się także słuszne twierdzenie, że to „okoliczności każdego przypadku będą determinowały cechy charakterystyczne mediatorów, do których wniesiona zostanie prośba o pomoc w rozwiązaniu konfliktu i niedopuszczeniu do powstania sporu w sensie formalnym, poprzez osiągnięcie porozumienia”¹⁵. Z norm generalnych prawa powszechnego można wywnioskować, że powinna być to osoba pełnoletnia, członek Kościoła katolickiego. Wykształcenie, stan mediatora nie są określone. Pozostawia się więc regulację tych wymagań prawu partykularnemu lub decyzji stron.

Wydaje się, że zwrócenie się do mediatorów ma pierwszeństwo przed pozostałymi środkami przewidzianymi w procedurze administracyjnej. Wynika to z chrześcijańskiego ducha zgody oraz z natury i celu prawa kanonicznego. Skoro spoiwem Kościoła jest wiara, to spór widziany przez pryzmat wiary jest sposobnością do okazania miłości, a nie metodą dominacji nad inną stroną. Oczywiście, taka wizja jest modelowa i, zważywszy na obecność grzechu – nieco utopijna.

5. Kluczowy termin analizowanego kanonu 1733 § 1, „mediacja”, nie został zdefiniowany w kodeksie. Oznacza to, że należy przyjąć znaczenie, jakie powszechnie nadaje mu się w naukach prawnych. Zwykle mediacja to postępowanie z udziałem neutralnej osoby trzeciej, którego celem jest doprowadzenie stron do uzgodnienia rozwiązania zaistniałego między nimi konfliktu¹⁶.

W komentarzach do analizowanego kanonu pojawia się pogląd, że środkiem prowadzenia mediacji może być dialog¹⁷. Jeżeli poprzez dialog będzie się rozumieć „rozmowę, której celem jest wymiana myśli i poglądów”¹⁸, w której „obydwie strony oczekują i chcą nauczyć się czegoś od siebie nawzajem”¹⁹, to wydaje się, że takie postawienie sprawy jest błędne, nie oddaje bowiem całości problemu konfliktu. Dialog przecież może zaistnieć pomiędzy stro-

¹⁵ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 11; J. Krukowski, *Prawo administracyjne w Kościele*, dz. cyt., s. 516–517.

¹⁶ T. Kuczyński, *Mediacja*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 384.

¹⁷ L. Madero, *Kan. 1733*, [w:] *Kodeks prawa kanonicznego. Komentarz. Powszechne i partykularne ustawodawstwo Kościoła katolickiego, podstawowe akty polskiego prawa wyznaniowego*, red. P. Majer, Kraków 2011, s. 1301.

¹⁸ H. Skorowski, *Dialog*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 133.

¹⁹ *Dialog*, [w:] K. Rahner, H. Vorgrimler, *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987, kol. 100.

nami równorzędnymi, a przynajmniej o porównywalnych prawnych i pozaprawnych możliwościach. W przypadku konfliktu administracyjnego między stronami istnieje zwykle dysproporcja sił i środków. Nie można więc pomiędzy władzą kościelną a wiernym mówić o dialogu, a jedynie o podporządkowaniu.

Dodać trzeba, że jeżeli na skutek mediacji dokonanej na forum kościelnym adresat zmienionego przez organ dekretu nadal nie jest zadowolony z jego treści, to może on zaskarżyć nowy dekret rekuresem hierarchicznym albo kolejny raz poprosić o rozstrzygnięcie mediacyjne.

Przedmiot i ograniczenia mediacji w Kościele

W tym miejscu należy rozstrzygnąć, do jakich spraw należy w Kościele stosować mediację. Doktryna kanoniczna jasno pokazuje, że mediację można stosować wobec aktów administracyjnych. Chodzi o akty przedstawione w kan. 1732, czyli wszystkie poszczególne akty administracyjne, wydane w zakresie zewnętrznym pozasądowym, a mianowicie: „akty administracyjne poszczególne, zwłaszcza zaś dekrety i nakazy konkretne, czyli takie oświadczenia woli podmiotów kościelnej władzy administracyjnej, które rodzą określone skutki prawne dla osób hierarchicznie podlegających tymże podmiotom, wydane w zakresie zewnętrznym pozasądowym”²⁰. One także podlegają zaskarżeniu, zaś w konsekwencji mogą podlegać mediacji również „akty administracyjne konkretne wydane przez dykasterie Kurii Rzymskiej, pełniące funkcje administracyjne, chyba że uzyskały one aprobatę Biskupa Rzymu, wydaną w formie specyficznej (por. kan. 1405 § 2)”²¹.

Wiele spraw w Kościele podlega wyłącznie arbitralnej decyzji organu władzy kościelnej i nie może podlegać mediacji. Do tych spraw należą przede wszystkim doktryna i dyscyplina. Dodatkowo prawodawca w kanonie 1715 § 1 zakazuje stosowania ugody lub kompromisu „w tym, co należy do dobra publicznego i w innych sprawach, którymi strony nie mogą swobodnie dysponować”. Nie wolno również stosować mediacji wobec aktów niezaskarżalnych, którymi są „dekrety ogólne organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej; administracyjne konkretne wydane przez podmioty władzy sądowniczej na etapie rozpoznawania sprawy; akty administracyjne konkretne wydane w zakresie wewnętrznym, tak sakramentalnym jak i poza sakramentalnym

²⁰ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 6.

²¹ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 7.

przez Penitencjarię Apostolską; akty administracyjne wydane przez Biskupa Rzymu mocą jego władzy prymatu oraz przez Sobór Powszechny²².

Ostatnią uwagą ograniczającą możliwość zastosowania mediacji jest to, że ewentualne rozstrzygnięcie mediatora nie może być bezwzględnie zobowiązujące dla stron²³. Organ władzy kościelnej nie może także zrzec się swoich kompetencji, cedując troskę o szeroko rozumiane dobro i porządek w Kościele na innych, czyli podmioty, które nie są ani mu podwładne, ani w stosunku do niego nadrzędne²⁴.

Należy dla pełni obrazu pokazać także pozostałe dwa paragrafy kan. 1733. Z racji tego, że są one tematycznie powiązane, zostanie to uczynione łącznie. Od razu trzeba zaznaczyć, że normy zawarte w kanonie 1733 § 2 i § 3 nie mają charakteru obligatoryjnego, lecz fakultatywny²⁵. Wynika to nie tylko z redakcji tych przepisów, lecz także charakteru mediacji, która z zasady jest dobrowolna.

Kanon 1733 § 2 brzmi:

Konferencja Episkopatu może postanowić, by w każdej diecezji został ustanowiony jakiś stały urząd lub rada, których zadaniem byłoby, według przepisów do określenia przez samą Konferencję, poszukiwanie i sugerowanie słusznych rozwiązań; jeśliby Konferencja tego nie zarządziła, biskup może ustanowić tego rodzaju radę lub urząd.

W pierwszym przepisie tego paragrafu prawodawca przyznaje kompetencje Konferencji Episkopatu, lecz dotyczą one jedynie wydania ogólnego zezwolenia podległym mu diecezjom do utworzenia stałego urzędu lub rady. Drugie zdanie natomiast przyznaje taką kompetencję biskupowi diecezjalnemu. Wydaje się, że takie rozwiązanie preferujące (z racji kolejności wyliczenia) Konferencję Episkopatu ma na celu jedynie usprawnienie podejmowania decyzji, które dotyczyłyby więcej niż jednej diecezji. Kompetencja Konferencji Episkopatu nie pomniejsza kompetencji biskupa diecezjalnego. Oczywiście to, co w tym kontekście dotyczy biskupa diecezjalnego, ma zastosowanie także do zwierzchników tych Kościołów partykularnych, które są zrównane w prawie z diecezją. Prawo nie określa precyzyjnie i nie nazywa tego organu, jego struktury ani

²² A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 6–7.

²³ L. Madero, *Kan. 1733, [w:] Kodeks prawa kanonicznego. Komentarz*, dz. cyt., s. 1302.

²⁴ L. Madero, *Kan. 1733, [w:] Kodeks prawa kanonicznego. Komentarz*, dz. cyt., s. 1302.

²⁵ A. Miziński, *Polubowne rozstrzygnięcie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 11.

procedury postępowania, a jedynie jego zadanie. Jest nim „poszukiwanie i sugerowanie słusznych rozwiązań”.

Organ, o którym mowa, może działać *sua sponte*, czyli bez zlecenia. Jednakże zgodnie z § 3 powinien on działać zwłaszcza wówczas, gdy ktoś prosi o odwołanie dekretu i nie upłynęły jeszcze terminy wyznaczone na wniesienie rekursu. Nie jest pewne, czy sam wydający zaskarżoną decyzję może poprosić o działanie ten urząd czy radę. Wydaje się, że nie ma ku temu przeszkód. W końcu staje się on stroną w sporze.

Jeśli chodzi o przełożonego hierarchicznego wobec autora zaskarżonego aktu, to winien on zachęcić strony ewentualnego sporu, aby same zwróciły się o pomoc do organu pojednawczego²⁶. Wydaje się, że niedookreśloność i niejasność regulacji kodeksowych jest podyktowana chęcią dania wolnej ręki prawodawcy partykularnemu, który nadając statuty (czyli zgodnie z kan. 94 § 1 „zarządzenia wydawane zgodnie z prawem w zespołach osób lub rzeczy, a określające ich cel, konstytucję, zarząd i sposoby działania”) organowi mediacyjnemu, może dookreślić i wyjaśnić wiele kwestii. Dodać trzeba, że organ mediacyjny „nie jest kompetentny, w przeciwieństwie do sądu arbitrażowego, do wydania decyzji bezwzględnie wiążącej czy to wiernego, który czuje się zbyt obciążony aktem administracyjnym, czy też przełożonego będącego autorem tegoż aktu”²⁷.

Na koniec można dodać, że dyspozycje kan. 1733 zostały wykorzystane między innymi przez konferencje biskupów USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Włoch i Nowej Zelandii, które ustanowiły w swoich Kościołach partykularnych tego typu organy pojednawcze²⁸. Konferencja Episkopatu Polski nie podjęła w tym zakresie żadnych legislacyjnych działań. Jednakże w kilku polskich diecezjach, z inicjatywy biskupów diecezjalnych, tego rodzaju urzędy w formie rady zostały ustanowione. Chodzi o diecezje: bielsko-żywiecką, katowicką i lubelską²⁹. Wydaje się, że wskazana rada, która ma pełnić funkcję mediatora, może działać jako mediator kolegialny lub jeden z członków tej rady mógłby być mediatorem indywidualnym.

²⁶ J. Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 209.

²⁷ A. Miziński, *Polubowne rozstrzyganie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 12.

²⁸ Zob. R. Szytchmiller, *Kan. 1734, [w:] Komentarz do kodeksu prawa kanonicznego*, t. 5, *Księga VII. Procesy*, red. G. Erlebach, A. Dzięga, J. Krukowski, Poznań 2007, s. 425.

²⁹ A. Miziński, *Polubowne rozstrzyganie sporów administracyjnych...*, dz. cyt., s. 17, przyp. 42.

Podstawa recepcji prawa państwowego na forum kościelnym

Powyższe przedstawienie regulacji kanonicznych mediacji pozwala na stwierdzenie, że choć praktyka mediacji jest w jakimś wymiarze praktyką chrześcijańskiej wiary, to wciąż brak szerokiego uregulowania mediacji na forum kościelnym. Wydaje się, że można sięgnąć do rozwiązań prawnych egzogenicznych wobec Kościoła w celu subsydiarnego posługiwania się nimi.

Jurisprudencja kanoniczna wśród kilku sposobów powoływania do istnienia normy prawnej w systemie prawa wymienia recepcję prawa utworzonego poza Kościołem³⁰. Podstawą przyjęcia za część kanonicznego porządku prawnego przepisów z prawa cywilnego jest kan. 22: „Ustawy państwowe, do których odsyła prawo kościelne, należy zachować w prawie kanonicznym na ile nie są przeciwne prawu Bożemu i o ile prawo kanoniczne czego innego nie zastrzega”. Odesłanie, o którym stanowi się w tym przepisie, nie musi być dokonane wprost. Wystarczy, że *implicite* – tak jak w omawianym kontekście – ustawodawca nakazuje odnieść się do prawa świeckiego i tym samym nakazuje zastosowanie częściowe lub całościowe norm prawa cywilnego. Proces ten nosi nazwę „kanonizacji norm”. W jego wyniku przepisy prawa cywilnego formalnie stają się na poziomie partykularnym, a nie uniwersalnym przepisami prawa kościelnego, które nadaje im wartość prawa własnego dla swoich wiernych³¹.

Po przedstawieniu kanonicznego stanu prawnego dotyczącego alternatywnych metod rozwiązywania konfliktu pomiędzy organem władzy kościelnej a stroną i po potwierdzeniu możliwości recepcji prawa polskiego należy określić, które przepisy dotyczące mediacji można recypować na forum kościelnym.

Mediacja w sprawach sędowo-administracyjnych w prawie polskim

Pozytywne doświadczenia amerykańskie, inspiracje licznymi aktami prawnymi Wspólnoty Europejskiej i Rady Europy, a także rozwiązania zastosowane

³⁰ P. Kroczek, *The art of legislation. The principles of lawgiving in the Church*, Kraków 2012, s. 174–175.

³¹ Zob. P. Kroczek, *Modelowa wizja pracy kanonisty*, „Bielsko-Żywieckie Studia Teologiczne” 10 (2009), s. 221.

w innych państwach³² sprawiły, że wprowadzono do polskiego porządku prawnego instytucję mediacji w sprawach sędow-administracyjnych. Uczyniono to ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³. Postępowanie to określa się w doktrynie jako „istotne *novum* w polskim postępowaniu przed sądami administracyjnymi”³⁴. Kluczowe dla rozważanego tematu regulacje zawarte są w art. 115–117 wspomnianej ustawy. Ustanowiono w nich postępowanie mediacyjne, którego celem jest rozwiązanie sporu sędow-administracyjnego w inny sposób niż na drodze ogólnej procedury sędowej³⁵.

Artykuł 115 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi wprost, że chodzi o „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa”. Przepis tego artykułu określa, że co do zasady postępowanie to wszczynane jest na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy. Jednakże § 2 komentowanego artykułu przewiduje, że postępowanie mediacyjne może zostać przeprowadzone z urzędu. Przykładowo dzieje się tak wówczas, gdy żadna ze stron nie wystąpiła ze stosownym wnioskiem, natomiast sąd uznał przeprowadzenie mediacji za celowe.

Należy zauważyć, że zgodnie z tezą orzecznictwa sąd administracyjny nie ma obowiązku informowania strony o możliwości przeprowadzenia mediacji³⁶. Stąd też w pełni zasadne jest postulowanie informowania pozasędowego, czyli informowania przez instytucje (stowarzyszenia, fundacje, instytucje związane z edukacją) zajmujące się podwyższaniem świadomości prawnej (czy, szerzej, kultury prawnej) o tej możliwości prawnej, z uwzględnieniem celów stawianych analizowanym przepisom.

Nie ma ustawowego wskazania, w jakim piśmie procesowym należy zawrzeć wniosek o mediację. Jeśli chodzi o termin wniesienia pisma, to ustawodawca

³² Przykładowo: rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (81) 7 z 14.5.1981 r. o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości [Rec R(81)7 z 14.5.1981]; rekomendacja Nr R (86) 12 z 16.9.1986 r. dotycząca środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie [Rec R(86)12 z 16.9.1986] (25.05.2014).

³³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. [dalej: p.s.a.]

³⁴ Art. 115, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz 2013*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].

³⁵ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 151.

³⁶ Postanowienie NSA z 12.05.2011 r., I OZ 332/11 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].

określa, że wniosek musi być „złożony przed wyznaczeniem rozprawy”. Jest to termin zawity. Wniosek może być przyjęty lub oddalony przez sąd. Oddalenie wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego następuje w drodze postanowienia, na które zażalenie nie przysługuje³⁷.

Jeżeli chodzi o przebieg mediacji, to zgodnie z art. 116 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału”. Ma on – jak każdy mediator – pozostawać poza sporem i zachowywać neutralność w konflikcie między stronami. Mediator powinien wskazywać zaistniałe problemy i podpowiadać stronom możliwe rozwiązania. „Obowiązkiem prowadzącego mediację sędziego lub referendarza jest również czuwać nad tym, aby rozwiązania proponowane i przyjmowane przez strony były zgodne z obowiązującym prawem”³⁸. Ustawa stanowi, że „Posiedzenie mediacyjne odbywa się z udziałem stron” (art. 116 § 2 p.s.a.). Udział stron wynika więc z samej istoty mediacji; chodzi przecież o swobodną prezentację poglądów uczestników konfliktu.

Po zakończeniu posiedzenia mediacyjnego spisuje się protokół z jego przebiegu. W protokole zamieszcza się stanowiska stron, a w szczególności „dokonane przez strony ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy” (art. 116 § 2 p.s.a.). Protokół, aby mógł być uznany za ważny jako posiadający moc urzędową, musi być podpisany przez prowadzącego postępowanie mediacyjne oraz przez wszystkie strony (art. 116 § 2 p.s.a.).

Regulacje dotyczące wyniku postępowania mediacyjnego zamieszczone są w art. 117 p.s.a. Przewiduje się w nim dwie możliwe formy zakończenia mediacji. W przypadku pierwszej, gdy w postępowaniu mediacyjnym zostaną dokonane stosowne ustalenia, zgodnie z § 1 artykułu „organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji”.

Należy zgodzić się z poglądem, że „ustalenia dokonane w wyniku mediacji są dla organu wiążące, natomiast brak unormowań, które przesądzałyby o związaniu tymi ustaleniami strony postępowania-adresata zaskarżonego aktu”³⁹. Może on więc skorzystać z przyznanego mu w art. 118 § 1 prawa wniesienia skargi na akt wydany na podstawie ustaleń mediacyjnych. Inną kwestią pozostaje oczywiście merytoryczna zasadność takiej skargi, kwestionującej

³⁷ Postanowienie NSA z 6.03.2009 r., I OZ 143/09 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis]; wyrok NSA z 14.9.2010 r., II GSK 84/09 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].

³⁸ Art. 116, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz 2013*, dz. cyt.

³⁹ Art. 117, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz 2013*, dz. cyt.

de facto wynik mediacji. Jeżeli natomiast strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd (art. 117 § 2 p.s.a.).

Zakres recepcji prawa polskiego na forum kościelnym w sprawach administracyjnych

Próbując recypować prawo polskie do prawa kanonicznego w opisanym wyżej zakresie, należy określić potencjalny zakres tego działania. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć istotne różnice pomiędzy regulacjami polskimi i kanonicznym w przedmiotowym zakresie.

Po pierwsze, zgodnie z regulacjami prawa polskiego, mediacja jest otwierana pomiędzy organem a stroną, gdy złożono już skargę, czyli gdy istnieje spór. Natomiast mediacja według kan. 1733 otwiera się po wydaniu decyzji przez organ i może służyć rozwiązaniu sporu lub niedoprowadzeniu do sporu pomiędzy organem a stroną.

Po drugie, organ powołany przez kompetentną władzę kościelną do przeprowadzenia mediacji nie może nakłonić podmiotu wydającego dekret do jego zmiany albo uchylecia w tym sensie, że nie może mu żadnej z tych czynności nakazać. Nadawcą ewentualnego nakazu może być jedynie przełożony hierarchiczny organu, lecz ten może się z kolei wypowiedzieć dopiero, gdy strona wniesie hierarchiczny rekurs od decyzji. To sprawia, że mediacja kanoniczna z kan. 1733 w swoich funkcjach i celach jest podobna do „autokontroli” („samoontroli”) organu wydającego decyzję z polskiego prawa administracyjnego (art. 132 § 1 k.p.a.⁴⁰), czyli kompetencji organu pierwszej instancji do samodzielnego, ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy załatwionej decyzją nieostateczną, realizowaną po wniesieniu odwołania i bez nadawania mu dalszego biegu⁴¹.

Wnioski

Ogólny wniosek, jaki pojawia się na koniec rozważań, jest następujący – mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów istnieje w systemie

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).

⁴¹ Art. 132 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2013*, red R. Hauser, M. Wierzbowski [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].

prawa kościelnego, aczkolwiek nie została ona szczegółowo uregulowana w kodeksie. Istnieje jednak możliwość wykorzystania przepisów prawa polskiego dotyczącego mediacji w sprawach administracyjnych na forum kościelnym. Nie ma zasadniczych przeszkód do dokonania takiej recepcji norm – ani kanonicznych, ani doktrynalnych. Jednakże zakres recepcji przepisów prawa polskiego ze względu na specyfikę rozwiązań zastosowanych w obu systemach prawnych jest ograniczony. Przede wszystkim można recypować sposób mediacji: zorganizowanie posiedzenia, protokołów oraz to, jak ma wyglądać akt wydany wskutek mediacji. W tym zakresie regulacje mediacji w prawie polskim w wymiarze sędowo-administracyjnym można pogodzić z endogenicznymi przepisami z forum kościelnego. Polskie przepisy dotyczące mediacji w sprawach administracyjnych mogą mieć zastosowanie w Kościołach partykularnych (diecezjach). Jednakże zapożyczenie tych przepisów musi być dokonane krytycznie. Wymaga tego bowiem specyfika prawa kanonicznego oraz odmienność instytucji prawnych kanonicznych od porównywalnych instytucji z prawa polskiego.

ABSTRAKT

O możliwości zastosowania polskich przepisów regulujących postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi na forum kościelnym

Problem badawczy niniejszego artykułu dotyczy możliwości zastosowania do rozwiązywania problemów administracyjnych na forum kościelnym przepisów polskiego prawa, które regulują postępowanie administracyjne przed sądami. Na początku tego tekstu poruszono ogólne zagadnienia, włączając w to przedstawienie podstaw doktrynalnych złączonych z *Alternative Dispute Resolutions*. Następnie zaprezentowano szczegółowe problemy, które bezpośrednio dotyczą mediacji administracyjnej regulowanej przez polskie prawo. Aby dać odpowiedź na pytanie badawcze, dokonano analizy norm z kanonów 22 KPK 1983 dotyczących recepcji na forum kościelnym prawa egzogenicznego. Wniosek z rozważań jest następujący: istnieje możliwość zastosowania przepisów prawa polskiego dotyczącego mediacji administracyjnej na forum kościelnym, jednakże w ograniczonym zakresie.

SŁOWA KLUCZOWE

mediacje, administracja, polskie prawo, prawo kanoniczne, prawo administracyjne, Kościół katolicki

ABSTRACT**About the possibility of application Polish law that regulates mediation proceedings before administrative courts on the church forum**

The research problem of the work connected is with possibility of application of the provisions of Polish law that regulate administration proceedings before courts for the solving the problems in the administration of the Church. At the beginning of the work some general issues, doctrinal grounds included, connected with *Alternative Dispute Resolutions* in church law are presented. Next some particular problems that refer specifically to the mediation in administration regulated by Polish law are discussed. To give the answer for the research problem of the paper, one must first analyze the norms from can. 22 CIC 1983 about the reception of exogenic law in the church forum. The conclusion is that there is a possibility of the usage of the provisions of Polish law that refer to mediation in the administration problems in forum of the Church but only in a limited range.

KEYWORDS

mediation, administration, Polish law, canon law, administrative law, Catholic Church

BIBLIOGRAFIA

- Benedykt XVI, *Orędzie na Światowy Dzień Pokoju*, 1.01.2008, www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20071208_xli-world-day-peace_pl.html (11.07.2015).
- Codex Iuris Canonici* auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, 25.01.1983, „Acta Apostolicae Sedis” 75 (1983), cz. II, s. 1–301; tekst łacińsko-polski: *Kodeks prawa kanonicznego*, przekład zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski, Poznań 1984.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kodeks prawa kanonicznego. Komentarz. Powszechne i partykularne ustawodawstwo Kościoła katolickiego, podstawowe akty polskiego prawa wyznaniowego*, red. P. Majer, Kraków 2011.

- Komentarz do Kodeksu prawa kanonicznego*, t. 5, *Księga VII. Procesy*, red. G. Erlebach, A. Dziega, J. Krukowski, Poznań 2007.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2013*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].
- Kroczek P., *Modelowa wizja pracy kanonisty*, „Bielsko-Żywieckie Studia Teologiczne” 10 (2009), s. 217–228.
- Kroczek P., *The art of legislation. The principles of lawgiving in the Church*, Kraków 2011.
- Krukowski J., *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985.
- Krukowski J., *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa 2011.
- Miziński A., *Polubowne rozstrzyganie sporów administracyjnych według przepisów Kościoła łacińskiego*, „Prawo Kanoniczne” 55 (2012) nr 4, s. 3–20.
- Myrcha M. A., *Sądy polubowne w prawie kanonicznym. Studium prawnoporównawcze*, Lublin 1948 (Rozprawy Wydziału Kanoniczno-Teologicznego KUL).
- Pawluk T., *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, t. 4, *Doczesne dobra Kościoła. Sankcje w Kościele. Procesy*, Olsztyn 1990.
- Postanowienie NSA z 12.05.2011 r., I OZ 332/11 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].
- Postanowienie NSA z 6.03.2009 r., I OZ 143/09 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz 2013*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].
- Rahner K., Vorgrimler H., *Mały słownik teologiczny*, przeł. T. Mieszkowski, P. Pachciarek, Warszawa 1987.
- Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (81) 7 z 14.5.1981 r. o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości [Rec R(81)7 z 14.5.1981] (25.05.2014).
- Rekomendacja Nr R (86) 12 z 16.9.1986 r. dotycząca środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie [Rec R(86)12 z 16.9.1986] (25.05.2014).
- Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004.
- Sołtysik P., *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania sporów*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012 nr 2 (6), s. 15–17.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).
- Wyrok NSA z 14.9.2010 r., II GSK 84/09 [dostęp w Systemie Informacji Prawnej Legalis].