Garstecki, Piotr

Przyczyny i skutki wadliwości kościelnego aktu administracyjnego

Studia Redemptorystowskie nr 9-1, 367-392

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Ks. Piotr Garstecki
KUL – Lublin

Przyczyny i skutki wadliwości kościelnego aktu administracyjnego

Wprowadzenie

Osoba ludzka potrzebuje życia społecznego, a życie człowieka z natury ma wymiar społeczny[1]. Społeczność jest grupą osób powiązanych w sposób organiczny zasadą jedności, która przekracza każdą z nich. Jest więc sprawą oczywistą, że dopiero we wspólnocie, w ramach społeczności, człowiek realizuje w pełni swoje życiowe powołanie. Każdą wspólnotę określa jej cel, a zatem kieruje się ona własnymi regułami, posługuje się zespołem norm oraz strukturami władzy pozwalającymi jej żyć, funkcjonować i rozwijać się w myśl ustalonych założeń[2].

Szczególną wspólnotą jest Kościół założony przez Jezusa Chrystusa, który ma za zadanie prowadzić lud Boży do zbawienia[3]. Kościół, jako społeczność, także ma określające go normy, jak również system władzy, którego struktura ma charakter hierarchiczny. Ten system pozwala na sprawne i owocne funkcjonowanie Kościoła jako wspólnoty ludzi wierzących[4]. Ustrój hierarchiczny panujący w Kościele skutkuje również określonymi strukturami władzy: prawodawczą, sądowniczą i administracyjną. Oprócz organów prawodawczych, stanowiących prawo, i sądowniczych, rozstrzygających sporne sprawy, bardzo ważną rolę odgrywa władza administracyjna. Jej zadaniem jest skuteczne zarządzanie wspólnotą zgodnie z istniejącymi normami. Na różnych stopniach hierarchii można wyróżnić we władzy administracyjnej organy podstawowe: np. papież, biskup diecezjalny. Ważną rolę w sprawowaniu władzy administracyjnej odgrywają organy pomocnicze, m.in. dykasterie Kurii Rzymskiej jako organy pomocnicze papieża, czy wikariusze generalni ustanawiani przez biskupa diecezjalnego. Do typowych sposobów sprawowania władzy administracyjnej

1 KKK, 1879.
2 KKK, 1880.
3 KK, 8.
4 KK, 18.

należy zaliczyć stanowienie aktów administracyjnych. Wśród nich można wyróżnić akty szczegółowe, takie jak dekrety, reskrypty, dyspensy.

Problematyka wadliwości formalnej kościelnych aktów administracyjnych wydawanych przez kościelne organy władzy wykonawczej nie jest zbyt często podejmowana. Nierzadko jednak zdarzają się sytuacje rodzące pewne wątpliwości co do legalności takich aktów. Pojawia się również realne niebezpieczeństwo wydania wadliwego aktu administracyjnego.

Jest konieczne, by organy administracyjne cechowała biegła znajomość przyczyn wadliwości i skutków wadliwych aktów administracyjnych. Pozwala to ustrzec się przed możliwymi błędami oraz gwarantuje zachowanie sprawiedliwości i poszanowanie praw jednostki. Ponadto znajomość przyczyn i skutków wadliwości aktów administracyjnych powinna cechować również jednostkę administrowaną, która dzięki temu będzie świadoma przysługujących jej prawnych możliwości wniesienia rekursu w dochodzeniu swoich praw w przypadku wydania przez organ władzy administracyjnej wadliwego aktu.

Podstawą analizy stał się aktualny *Kodeks Prawa Kanonicznego* promulgowany 25 stycznia 1983 roku, którego normy znalazły interpretację m.in. w komentarzach autorstwa ks. Józefa Krukowskiego, ks. Tadeusza Pawluka czy ks. Edwarda Sztafrowskiego. Ważnym punktem odniesienia, szczególnie dla rozważań dotyczących aktów administracyjnych oraz procedury odwoławczej, były też konstytucja apostolska Pawła VI *Regimini Ecclesiae Universae* oraz konstytucja apostolska Jana Pawła II *Pastor Bonus* wraz z komentarzami i opracowaniami w języku polskim autorstwa m.in. kard. Zenona Grocholewskiego, bpa Artura Mizińskiego czy ks. Franciszka Przytuły.

Trzeba zauważyć, że temat wadliwości kościelnych aktów administracyjnych, zapewne ze względu na swoją szczegółowość, nie należy do często podejmowanych kwestii prawa kanonicznego. Z powodu aktualności problematyki warto jednak zauważyć, że większa wiedza i świadomość w omawianej dziedzinie, zarówno u podmiotów władzy administracyjnej, jak i u osób czy jednostek administrowanych, będą wielce pożyteczne dla lepszego funkcjonowania kościelnej administracji.

Warto zatem zwrócić uwagę na aktualność problemu i konieczność ciągłego poszerzania wiedzy dotyczącej wadliwości aktów administracyjnych, aby dzięki sprawiedliwości władza w Kościele mogła skuteczniej pomagać wiernym w dążeniu do zbawienia, a dla innych była wzorem postępowania w prawdzie.

1. Pojęcie kościelnego aktu administracyjnego

Władza administracyjna jest jednym z przejawów władzy rządzenia w Kościele, a typowe dla niej są akty administracyjne. W KPK/17 znane były dekrety, reskrypty, dyspensy, nie było jednak ogólnej koncepcji aktów administracyjnych. Dopiero papież Paweł VI w konstytucji *Regimini Ecclesiae Universae* z 15 sierpnia 1967 roku wprowadził określenie „akty kościelnej władzy administracyjnej". KPK/83 mówi natomiast o aktach administracyjnych poszczególnych i w kan. 35–93 określa ich funkcjonowanie.

1.1. Akt administracyjny jako środek zarządzania w Kościele

W Kościele akt administracyjny jest środkiem zarządzania stanowionym przez władzę wykonawczą. Mając przed sobą definicję władzy wykonawczej, możemy wskazać organy władzy administracyjnej w Kościele, które mogą być autorami aktów administracyjnych.

1.1.1. Władza wykonawcza w ogólności

Człowiek jest istotą społeczną, dlatego żyjąc w różnych strukturach społecznych, nieustannie potrzebuje narzędzi i sposobów, które pomagają mu realizować stawiane sobie cele i właściwie funkcjonować w społeczności. Jeden z istotnych elementów, dzięki którym funkcjonuje społeczność ludzka, stanowi administracja. Jest faktem bezspornym i oczywistym, że w życiu współczesnych społeczeństw administracja ma doniosłe znaczenie.

Kościół, będąc zorganizowaną i niezależną społecznością, której przypisuje się wiele zadań zarówno w wymiarze nadprzyrodzonym, jak i w rzeczywistości doczesnej, również posiada swoją administrację[5]. Jednak jej rola w społeczności kościelnej jest odmienna i jej właściwa, uwarunkowana nadprzyrodzonym celem i naturą Kościoła[6]. Administracja w Kościele jest nie tylko przejawem instytucjonalnej organizacji i struktury. Ma ona bowiem na celu budowanie wspólnoty ludu Bożego i kierowanie nią w duchu służby tak, aby Kościół mógł wypełniać swoje konkretne zadania oraz misję wyznaczoną zwierzchnikom Kościo-

[5] KPK/83 nie podaje definicji administracji kościelnej, a wyrazu „administracja" używa jako terminu technicznego w odniesieniu do zarządu dóbr doczesnych i nadprzyrodzonych będących w dyspozycji Kościoła. Por. KPK/83, kan. 635, 636 § 2, 848, 1276 § 1 i 1279 § 1.

[6] KK, 8.

ła przez samego Jezusa Chrystusa[7]. Podstawowym bowiem zadaniem władzy w Kościele jest prowadzenie wiernych ku zbawieniu i właśnie ta funkcja jest zasadą działania kościelnej władzy[8].

W szerokim sensie władzę wykonawczą pojmuje się jako całą działalność sprawowaną w imieniu Kościoła przez Stolicę Apostolską i pozostałe publiczne osoby prawne niższego rzędu, którą wyznacza funkcja administracyjna władzy rządzenia[9]. Oznacza ona zatem wszystkie działania, które polegają na organizowaniu i bezpośrednim kierowaniu życiem Kościoła dla jego publicznego dobra, z wyłączeniem stanowienia prawa oraz sądownictwa[10].

Od czasu ustanowienia mocą konstytucji apostolskiej Pawła VI *Regimini Ecclesiae Universae*[11] II Sekcji Sygnatury Apostolskiej administracja kościelna dzieli się na administrację czynną i sporną. Administracja czynna polega na sprawowaniu aktów władzy wykonawczej, określonej przez Sobór Watykański II mianem *potestas omnia moderandi*[12], na odcinku niespornym. Natomiast administrację sporną stanowi rozwiązywanie konfliktów wynikających z działalności administracyjnej.

W sensie ścisłym administracja kościelna jest bezpośrednim stosowaniem prawa do konkretnych sytuacji i potrzeb poszczególnych wspólnot ludu Bożego.

Formy autorytatywnej, a zarazem służebnej działalności administracji mogą być różne. W przypadku władzy administracyjnej biskupa diecezjalnego są to np. stanowienie aktów nominacji[13], erygowanie, znoszenie oraz dokonywanie jakichkolwiek zmian w stanie prawnym parafii[14], zarządzanie majątkiem kościelnym[15], jak również udzielanie dyspens od prawa powszechnego i partykularnego, z wyjątkiem ustaw procesowych i karnych i tych spraw, które zostały zarezerwowane Stolicy Apostolskiej lub innym przełożonym[16], czy zwoływanie synodu diecezjalnego[17]. Biskup diecezjalny

[7] M. Żurowski, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, „Prawo Kanoniczne" 19 (1976), nr 1–2, s. 53.

[8] A. Miziński, *Motywy rekursu sądowego do Drugiej Sekcji Sygnatury Apostolskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych" XV (2005), nr 2, s. 235.

[9] I. Gordon, *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, „Monitor Ecclesiasticus" 98 (1973), s. 389.

[10] M. Żurowski, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, dz. cyt., s. 54.

[11] AAS 59 (1967), s. 921.

[12] KDK 21.

[13] KPK/83, kan. 475, 477, 470, 494 § 1, 522, 524, 539, 547, 553 § 2, 557.

[14] KPK/83, kan. 515.

[15] KPK/83, kan. 557, kan. 1292 § 2.

[16] KPK/83, kan. 87 § 1.

[17] KPK/83, kan. 461.

ma również kompetencje, które prawodawca powierza wszystkim ordynariuszom miejscowym. Są to udzielanie lub wycofanie upoważnienia katechetom do nauczania religii, dyspensowanie od formy kanonicznej i od przeszkód małżeńskich, udzielanie dyspens od nieprawidłowości do święceń, wydawanie imprimatur na publikacje i modlitewniki, itp.[18].

Istotnym i typowym przejawem działalności administracji kościelnej jest wydawanie aktów administracyjnych[19]. Prawodawca kościelny w kan. 35 KPK/83 wyraźnie wskazuje na tę formę funkcjonowania władzy kościelnej, jaką jest akt administracyjny poszczególny (*actus administrativus singularis*), który może być stanowiony przez organ władzy wykonawczej w granicach jego kompetencji. Istotną cechą aktu administracyjnego, odróżniającą go od aktu prawodawczego, jest jego szczegółowość. Oznacza to, że dokonuje się nim zmiany w sytuacji prawnej konkretnych adresatów znajdujących się w określonych stosunkach zewnętrznych.

Te akty administracyjne, czyli akty woli kompetentnego organu władzy administracyjnej, winny być wydane w oparciu o normy prawa kanonicznego z uwzględnieniem konkretnej sytuacji jednostki administrowanej, dla zaradzenia dobru ogólnemu Kościoła[20].

1.1.2. Organy administracyjnej władzy kościelnej

Szukając właściwego określenia administracji kościelnej, należy stwierdzić, że w sensie szerokim oznacza ona zespół organów, jednoosobowych lub kolegialnych (np. kongregacje Kurii Rzymskiej), które wykonują funkcję administracyjną. W Kościele obowiązuje zasada jedności władzy, która mówi, że podstawowe organy władzy kościelnej – papież, Kolegium Biskupów działające w łączności z nim, a na szczeblu Kościoła lokalnego biskup – spełniają wszystkie trzy funkcje władzy: prawodawczą, sądowniczą i administracyjną. Natomiast organy pomocnicze wyposażone są w jedną z tych funkcji: sądowniczą lub wykonawczą, czyli administracyjną[21].

W aspekcie podmiotowym administrację kościelną stanowią organy o charakterze wykonawczym, doradczym oraz kontrolnym. W sensie ścisłym stanowią je wyłącznie podmioty, które mocą władzy administracyjnej zwyczajnej lub delegowanej służą dobru publicznemu Kościoła za pośrednictwem aktów wyposażonych we władczość, czyli nakładających

[18] Zob. J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, Lublin 1985, s. 84–85.
[19] M. Żurowski, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, dz. cyt., s. 56–57.
[20] Por. J. Krukowski, *Pojęcie aktu administracyjnego*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne" 21 (1974), z. 5, s. 115–125.
[21] Tenże, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 61.

na ich adresatów obowiązki lub uprawnienia podlegające natychmiastowemu wykonaniu.

Akty administracyjne mogą być zatem wydawane zarówno przez organy podstawowe, mające pełnię władzy, jak i organy pomocnicze, które są wyposażone jedynie we władzę administracyjną (np. kongregacje Kurii Rzymskiej jako organ pomocniczy papieża, czy wikariusz generalny, będący organem pomocniczym biskupa diecezjalnego). Instytucje te są przez najwyższego prawodawcę kościelnego ustanowione jako organy władzy wykonawczej, a ich kompetencje wyznacza należny im zakres władzy. Organy te podejmują działania w swoistych dla nich formach prawnych, z których najbardziej typowy jest akt administracyjny[22].

1.1.3. Akt administracyjny w ogólności

Podczas prac nad reformą KPK po Soborze Watykańskim II dostrzeżono konieczność wyraźnego określenia kościelnego aktu administracyjnego[23].

W prawie kościelnym z 1917 roku funkcjonowały różne rodzaje konkretnych aktów administracyjnych, takich jak dekrety, reskrypty, dyspensy. Brakowało jednak ogólnej koncepcji i określenia, czym jest kościelny akt administracyjny.

Ważnym momentem w procesie kształtowania się pojęcia kościelnego aktu administracyjnego była ogłoszona 15 sierpnia 1967 roku przez papieża Pawła VI konstytucja apostolska *Regimini Ecclesiae Universae.* Przywróciła ona sądową kontrolę nad funkcjonowaniem administracji kościelnej, używając w art. 106 określenia „akty kościelnej władzy administracyjnej" na oznaczenie przedmiotu tej kontroli. Nowy KPK używa nazwy *actus administrativus singularis* – akt administracyjny poszczególny, i podaje zespół norm określających stanowienie i stosowanie tego typu aktów. O takich aktach szczegółowych w ścisłym tego słowa znaczeniu stanowi KPK/83 w kan. 35–93[24].

Podejmując się określenia, czym jest akt administracyjny w Kościele, należy stwierdzić, iż „jest to rozporządzenie, którego autorem jest organ kościelnej władzy administracyjnej. Cechuje go pochodność, czyli musi mieć oparcie w akcie prawodawczym; moc obowiązującą uzyskuje w momencie notyfikacji adresatom; jest wydawany bądź z inicjatywy własnej organu władzy wykonawczej, bądź też z inicjatywy zewnętrznej; nie może być

[22] Tamże.

[23] A. Kokoszka, *Pojęcie kościelnego aktu administracyjnego*, Lublin 1981, s. 152–163.

[24] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. 1, Poznań 2003, s. 94–95.

wydany wbrew woli organu hierarchicznie wyższego od autora aktu; odznacza się konkretnością, a jego bezpośrednim celem jest zabezpieczenie i rozwój dobra publicznego Kościoła; reguluje stosunki prawne niesporne i w każdej chwili może być zmieniony przez samego autora"[25].

Akt administracyjny jest podstawowym przejawem funkcji administracyjnych i zajmuje pozycję pośrednią w odniesieniu do aktu prawodawczego oraz aktu sądowego. Chcąc określić w miarę precyzyjnie pojęcie aktu administracyjnego, należy wskazać różnice, jakie istnieją między nim a pozostałymi dwoma rodzajami aktów.

1.2. Określenie aktu administracyjnego

Sięgając do powyższej definicji kościelnego aktu administracyjnego, dla pełnego zrozumienia jego istoty należy przeanalizować jej elementy składowe, które określają akt administracyjny zarówno od jego strony formalnej, jak i materialnej.

1.2.1. Autor kościelnego aktu administracyjnego

KPK/83 w kan. 35 wyraźnie zaznacza, że istotnym elementem stanowienia aktu administracyjnego w prawie kanonicznym jest autor aktu: „Poszczególny akt administracyjny – a więc dekret, nakaz czy reskrypt – może być wydany przez [autora] posiadającego władzę wykonawczą w granicach przysługującej mu kompetencji, z zachowaniem przepisu kan. 76, § 1".

Z treści kanonu wynika, że o określeniu aktu wydanego przez władzę kościelną jako aktu administracyjnego decyduje to, że jego autorem jest podmiot władzy wykonawczej.

Podejmując kwestię autora kościelnego aktu administracyjnego, należy wziąć pod uwagę dwie podstawowe zasady organizacji władzy kościelnej, a mianowicie zasadę jedności i zasadę dekoncentracji władzy[26].

Zgodnie z nauczaniem Kościoła, należy pamiętać, że w Kościele w pierwszym rzędzie obowiązuje zasada jedności władzy. Patrząc na autora aktu administracyjnego, w myśl tej zasady zauważyć można, iż z ustanowienia Bożego istnieją w Kościele podmioty wyposażone w pełnię władzy, które posiadają wszystkie kompetencje niezbędne do realizacji zadań na-

[25] A. Miziński, *Sądowa kontrola nad aktem administracyjnym*, „Prawo Administracja Kościół" 2005, nr 1/2, s. 152.

[26] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 110.

uczania[27], uświęcania[28] i rządzenia[29] wspólnotą ludu Bożego. Taką pełnię władzy posiada papież, czyli biskup Kościoła rzymskiego, i Kolegium Biskupów. Na poziomie Kościoła lokalnego podmiotem tym jest biskup diecezjalny. Zatem również władza prawodawcza, wykonawcza i sądowa skupione są we wspomnianych podmiotach. Idąc dalej, zauważyć należy, że każdy z nich może być autorem kościelnego aktu administracyjnego[30].

W myśl zasady dekoncentracji władzy większość zadań administracji wykonują organy niższe. Zastosowanie zasady dekoncentracji organów podstawowych pozwoliło na utworzenie w Kościele organów pomocniczych, które zostały wyposażone we władzę zwyczajną zastępczą, czy też władzę delegowaną[31]. Powstałe w ten sposób organy pomocnicze mogą podejmować decyzję tylko w imieniu organów podstawowych. Takim instytucjom najczęściej powierzona zostaje władza wykonawcza lub sądowa. I tylko te organy pomocnicze, które zostały wyposażone we władzę wykonawczą, mogą być autorami kościelnych aktów administracyjnych. Na poziomie władzy najwyższej takimi organami są dykasterie, kongregacje Kurii Rzymskiej. Natomiast w Kościele partykularnym organami administracyjnej władzy są: wikariusz generalny, wikariusz biskupi, proboszcz oraz te podmioty, którym zostały powierzone kompetencje administracyjne[32].

Opisując struktury kościelnej władzy administracyjnej, nie można pominąć funkcji, jaką spełniają inne organy pomocnicze, które mają np. charakter doradczy, opiniodawczy czy koordynacyjny. Takimi podmiotami są m.in. metropolita, dziekan, kapituła, rada kapłańska, rada duszpasterska. Są one z natury swej nie tylko organami administracyjnymi, ale zgodnie z kompetencjami powierzonymi im przez prawo lub przez nadrzędny organ podstawowy mogą stanowić akty administracyjne, lub, jeśli tak stanowi prawo, mogą, a niekiedy nawet powinny uczestniczyć w fazie przygotowującej ich powstanie[33].

Chcąc jednoznacznie rozpoznać naturę aktu administracyjnego, nie wystarczy powołać się na kryterium podmiotowe. Pozwala ono bowiem

[27] KPK/83, kan. 747–883.
[28] KPK/83, kan. 834–1253.
[29] KPK/83, kan. 129–144.
[30] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 110.
[31] F. Przytuła, *Zasada legalności a funkcjonowanie administracji kościelnej*, Lublin 1985, s. 65.
[32] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 97.
[33] Np. KPK/83, kan. 515, § 2: „Erekcja parafii, zniesienie jej lub dokonywanie w niej zmian, należy do wyłącznej kompetencji biskupa diecezjalnego. Nie powinien on erygować parafii albo ich znosić, ewentualnie dokonywać poważnych zmian, bez wysłuchania Rady kapłańskiej".

jednoznacznie określić naturę aktu tylko wtedy, gdy chodzi o akty ustanowione przez pomocnicze organy władzy, takie jak kongregacje Kurii Rzymskiej, wikariusz generalny czy wikariusz biskupi, które mają kompetencje wyłącznie wykonawcze. Organy podstawowe, mając kompetencje w zakresie władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej, wydają akty, które prócz natury aktu administracyjnego mogą mieć charakter aktu prawodawczego czy sądowego. Najczęściej jednak w praktyce to właśnie organy pomocnicze są podmiotami stanowiącymi akty administracyjne[34].

1.2.2. Pochodność kościelnego aktu administracyjnego

Definiując kościelny akt administracyjny, należy także zwrócić uwagę na to, iż na różnicę formalną między aktem administracyjnym a innymi typowymi aktami władzy wpływa nie tylko autor, ale również sposób stanowienia danego aktu. Właściwa ocena sposobu stanowienia aktu pozwala określić go jako kościelny akt administracyjny.

Akty administracyjne uznawane są za pochodne, prawodawcze zaś za samoistne. W prawie kanonicznym źródłem umocowania wszystkich norm prawa ludzkiego jest prawo Boże jako prawo najwyższego rzędu. Można zatem stwierdzić, że normy prawa kanonicznego czerpią moc z autorytetu swego autora, czyli że autorytet autora implikuje moc normy prawa kanonicznego. Wobec tego kościelne akty prawodawcze należy uważać za akty samoistne, ponieważ nie wymaga się, by opierały się na prawie ludzkim, skoro swą moc opierają na prawie Bożym. Kościelne akty administracyjne mają natomiast moc pochodną w tym sensie, iż mają oparcie w akcie prawodawczym pochodzącym od organu władzy kościelnej wyposażonego we władzę prawodawczą[35]. Stąd organ władzy kościelnej, stanowiąc akt administracyjny, musi wskazać na jego podstawę w akcie prawodawczym[36].

1.2.3. Notyfikacja kościelnego aktu administracyjnego

Kolejnym elementem pozwalającym poprawnie rozpoznać akt administracyjny jest sposób zawiadomienia adresatów. Jest to o tyle ważne, że skuteczne zawiadomienie adresata jest warunkiem obowiązywalności aktu prawnego. W tej sytuacji w odniesieniu do aktów prawodawczych mówimy o promulgacji, a w odniesieniu do aktów administracyjnych – o notyfikacji. Promulgacja jest istotnym elementem aktu prawodawczego, który

[34] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 110.
[35] Tamże, s. 112.
[36] KPK/83, kan. 51: „Dekret powinien być wydany na piśmie, z podaniem, jeśli zawiera decyzję, przynajmniej ogólnej motywacji".

zaczyna istnieć dopiero od tego momentu. Składają się na nią podpisanie aktu przez prawodawcę i podanie go do wiadomości wszystkich adresatów przez publikację w oficjalnym organie prasowym lub w inny sposób, określony przez prawodawcę[37]. Akty administracyjne natomiast podlegają notyfikacji, która polega na podaniu treści aktu bezpośrednio każdemu adresatowi na piśmie lub przez odczytanie. Może się zdarzyć, że jakaś poważna przyczyna nie pozwoli na doręczenie tekstu dekretu na piśmie. W takiej sytuacji powiadomienie o dekrecie odbywa się przez odczytanie jego tekstu adresatowi wobec notariusza lub dwóch świadków. Należy z tego spotkania sporządzić notatkę, która zostanie podpisana przez wszystkich obecnych[38]. Gdy osoba wezwana po odbiór dekretu lub wysłuchanie jego treści nie stawiła się albo odmówiła złożenia podpisu, nie mając słusznego powodu, ma miejsce notyfikacja równoznaczna z doręczeniem dokumentu[39].

1.2.4. Inicjatywa wydania kościelnego aktu administracyjnego

Dla właściwej oceny aktu administracyjnego istotnym elementem jest również inicjatywa w wydawaniu aktu. Widoczne jest to np. w relacji do aktu sądowego. Między aktem administracyjnym a sądowym istnieje zasadnicza różnica w tej kwestii. Akty sądowe bowiem podejmowane są z inicjatywy zewnętrznej, natomiast akty administracyjne mogą być podejmowane zarówno z inicjatywy zewnętrznej, jak i własnej[40].

Organ sądowy może z zasady podjąć działanie jedynie z inicjatywy zewnętrznej, a więc z inicjatywy osoby wnoszącej skargę, gdy prosi ona organ sądowy o podjęcie procedury w celu obrony jej dóbr.

W sytuacji gdy decyzję podejmuje podmiot władzy wykonawczej, inicjatorem stanowienia aktu może być on sam, jak i jednostka administracyjna zgłaszająca prośbę, rekurs itp.

W odróżnieniu zatem od organów władzy sądowniczej działalność organów władzy wykonawczej nie ogranicza się do podejmowania decyzji z inicjatywy zewnętrznej, ale podmioty te mają też prawo i obowiązek stanowić akty z własnej inicjatywy, o ile zaistnieje taka potrzeba lub konieczność zaradzenia potrzebom ludu Bożego i dobru wspólnemu.

---

37 KPK/83, kan. 8.

38 KPK/83, kan. 55.

39 KPK/83, kan. 56; J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 118.

40 J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 212.

1.2.5. Zgodność aktu administracyjnego z wolą wyższego organu

Podejmując kwestię stopnia niezależności organów administracyjnych, zauważyć należy, że w procesie stanowienia właściwego im typu aktu inny jest stopień niezależności organu administracyjnego, a inny organu sądowego.

Organ sądowy, podejmując akt rozstrzygający daną sprawę, cieszy się niezależnością i jest związany jedynie normami obowiązującego prawa oraz własnym sumieniem, wolny od jakiegokolwiek nakazu ze strony hierarchicznie wyższego organu władzy sądowej[41]. Co więcej, oprócz niezależności zewnętrznej jest on zobowiązany do zachowania „niezależności wewnętrznej".

Z kolei w przypadku organów władzy wykonawczej nie można mówić o ich niezależności od organów hierarchicznie wyższych w podejmowaniu decyzji administracyjnych. Jest tak, gdyż istniejąca między nimi zależność zobowiązuje organ niższego szczebla do wykonania poleceń służbowych ze strony organów hierarchicznie wyższych. Zależność ta dotyczy tak samo organów podstawowych, jak i pomocniczych[42]. Organy administracyjne wyższego rzędu wyznaczają kierunek działania organom niższego szczebla. Z tego też względu organy niższego szczebla nie mogą stanowić aktów administracyjnych wbrew woli organu wyższego[43].

1.2.6. Konkretność kościelnego aktu administracyjnego

Dla pełniejszego określenia kościelnego aktu administracyjnego warto podjąć analizę relacji aktu administracyjnego do aktu prawodawczego i do aktu sądowego, pozwalającą dostrzec te cechy, dzięki którym można odróżnić akt administracyjny od pozostałych aktów władzy kościelnej.

Widoczne różnice pod względem materialnym między aktem prawodawczym a aktem administracyjnym dotyczą cech, które są sobie przeciwstawne, a zatem możemy brać pod uwagę ich ogólność i konkretność oraz inny stopień powtarzalności[44].

Normy prawne wytyczają i tworzą przestrzeń, w której adresaci dzięki wskazanym przepisom otrzymują pewien wzór zachowania się w określonych przypadkach. Niektóre z aktów prawnych wyznaczają i dotyczą konkretnych adresatów, inne mówią o nich ogólnie. Ogólność i konkretność są

41 J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 113; G. Michiels, *De potestate ordinaria et delegata*, Tornaci 1964, s. 161; K. Mörsdorf, *De actibus administrativis in Ecclesia*, w: *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem R. Bidagor*, t. 3, Roma 1972, s. 14.

42 J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 97.

43 J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 112–113.

44 J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 96.

w pewnym stopniu cechami przeciwstawnymi. Ogólność bowiem oznacza, iż akt prawny wyznacza określony wzór zachowania się wielu adresatom lub adresatom określonego typu i że wzór ten może być powtórzony w wielu wypadkach. Po zastosowaniu aktu ogólnego w konkretnych okolicznościach nie przestaje on istnieć dopóty, dopóki nie utraci swej mocy prawnej. Natomiast akty odznaczające się konkretnością wskazują indywidualnie adresatów i po zastosowaniu do określonych wypadków przestają istnieć[45]. Z założenia przyjmuje się, że jeśli chodzi o akty normatywne, a takimi są akty prawodawcze, to odznaczają się one ogólnością, natomiast akty administracyjne charakteryzują się konkretnością. Potwierdzenie takiego założenia znajduje się w nowym KPK/83, w którym znajdujemy określenie *actus administrativus singularis*, czyli akt administracyjny poszczególny. Określenie *singularis* jednoznacznie wskazuje, że kościelny akt administracyjny, o którym czytamy w kan. 35, cechuje konkretność. Dlatego też w tym przypadku nie możemy mówić o ogólności kościelnych aktów administracyjnych, gdyż w myśl kan. 35–93 winny one charakteryzować się konkretnością.

Z konkretnością związany jest również różny stopień powtarzalności aktów. Zastosowanie aktu prawodawczego jako aktu ogólnego jest z natury rzeczy wielokrotne, a liczba możliwych jego zastosowań nie jest bliżej określona. Natomiast możliwość powtórzenia zachowań określonych w akcie administracyjnym jest ograniczona, ponieważ akt ten może być zastosowany jednorazowo lub w określonych bliżej wypadkach. Akt administracyjny, jako akt szczegółowy, wypełniony zostaje przez konkretne, ograniczone w czasie zachowania jego adresatów[46].

1.2.7. Zabezpieczenie dobra wspólnego przez akt administracyjny

Mając na uwadze sytuację prawną adresatów, należy zauważyć, że inny cel przyświeca aktom wydawanym przez organy sądowe, a inne zadanie pełni akt wydany przez organ władzy administracyjnej.

Akt sądowy ma służyć wyjaśnieniu wątpliwości lub rozwiązaniu sporu co do tego, jaka jest obiektywna prawda. Sędzia wydaje wyrok nie tyle według własnej woli, ile zgodnie z wymogami normy prawnej[47].

Gdy natomiast chodzi o akt administracyjny, to w sposób jednoznaczny można zauważyć, że dokonuje on istotnych zmian w sytuacji prawnej adresatów. Akt ten stanowi konsekwencję autonomicznej i roztropnej decyzji

[45] Tamże, s. 95.
[46] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 112–113.
[47] Tamże, s. 115.

organu władzy administracyjnej, wydanej zgodnie z własnym rozumieniem tego, co należy uczynić jako konieczne lub pożyteczne dla realizacji dobra Kościoła w danych okolicznościach[48]. Wybór decyzji, która będzie najlepsza, prawo pozostawia inicjatywie organu władzy wykonawczej.

1.2.8. Niesporność kościelnego aktu administracyjnego

Poszukując szerszej perspektywy pozwalającej lepiej zdefiniować akt administracyjny, zauważyć również należy w świetle różnic między aktem sądowym a administracyjnym, iż akt administracyjny cechuje niesporność, w odróżnieniu od aktu sądowego, którego jedną z cech jest sporność. Akt administracyjny sprawia powstanie, zmianę lub ustanie wzajemnych stosunków prawnych między autorem a adresatem i w chwili ustanowienia charakteryzuje go niesporność[49]. W sytuacji gdy akt administracyjny zostanie wydany na prośbę adresata, istnieje zbieżność woli autora i adresata. Gdy natomiast akt administracyjny powstaje z własnej inicjatywy autora, wtedy wola adresata nie jest sprecyzowana. Może się więc zdarzyć, że w następstwie wydanego aktu administracyjnego zaistnieje spór między jego adresatami. W takiej sytuacji sprawa przechodzi już w kompetencje władzy sądowej, której zadaniem jest rozstrzygnięcie sporu zaistniałego między uczestnikami stosunku prawnego.

1.2.9. Możliwość zmiany kościelnego aktu administracyjnego

Również moment rozpoczęcia obowiązywania stanowionego aktu prawnego pozwala na określenie aktu administracyjnego. Moment ten jest konsekwencją celu, do którego każdy z aktów ze swej natury jest skierowany, a mianowicie: poznanie prawdy lub pragnienie dobra.

W przypadku aktu sądowego osiąga on skuteczność po nabyciu prawomocności. Zatem w sytuacji, gdy wyrok uzyskał prawomocność, sędzia sam nie może go zmienić. Skuteczność aktu sądowego nie następuje więc natychmiast z chwilą zawiadomienia adresatów, ale od momentu, w którym przechodzi w stan rzeczy osądzonej.

Natomiast akt administracyjny zwykle zaczyna obowiązywać z chwilą zawiadomienia adresatów[50]. Może jednak zajść sytuacja, że po jakimś czasie okaże się, iż dany akt administracyjny jest dla dobra publicznego szkodliwy lub nieużyteczny. W takim wypadku prawodawca zezwala na to, aby taki akt mógł być przez swego autora zmieniony czy poprawiony.

[48] K. Mörsdorf, *De actibus administrativis in Ecclesia*, dz. cyt., s. 16.
[49] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 115.
[50] Tamże, s. 117.

Istnieje także możliwość wydania w jego miejsce nowego aktu administracyjnego[51]. Również przełożony autora aktu, czyli organ nadrzędny, może dokonać zmiany takiego aktu.

1.3. Wadliwość aktu administracyjnego

Wszystkie organy władzy administracyjnej rozwijają swoją działalność w granicach zakreślonych przez normy obowiązującego prawa. Mogą więc wydawać akty w granicach swoich kompetencji[52]. Zatem akty kościelnej władzy administracyjnej związane są zasadą legalności. W razie naruszenia tej zasady akt administracyjny jest nielegalny[53]. Nielegalność aktu zasadza się więc na pogwałceniu prawa.

Nielegalność aktu administracyjnego może być rozpatrywana w węższym i szerszym sensie. W węższym oznacza naruszenie norm pozytywnego prawa kanonicznego. W szerszym obejmuje naruszenie norm prawa Bożego pozytywnego i naturalnego, prawa stanowionego powszechnego oraz partykularnego, norm prawa zwyczajowego i praw słusznie nabytych, a także prawa świeckiego, o ile zostało „kanonizowane" przez prawodawcę kościelnego[54]. Tak rozumiana nielegalność aktu administracyjnego stanowi motyw rekursu hierarchicznego oraz rekursu do II Sekcji Sygnatury Apostolskiej[55].

1.3.1. Wadliwość materialna

Wadliwość aktu administracyjnego pod względem merytorycznym ma miejsce, gdy organ administracji nieprawidłowo używa swych uprawnień dyskrecjonalnych. Akt może być legalny, a zarazem wadliwy merytorycznie. Wadliwość aktu administracyjnego pod względem merytorycznym może wynikać z dwóch przyczyn.

Pierwszą z nich jest sprzeczność kościelnego aktu administracyjnego z podstawowym celem Kościoła, jakim jest dobro duchowe wiernych, budowanie jedności i rozwój wspólnoty kościelnej. W takiej sytuacji akt

[51] A. Kokoszka, *Pojęcie kościelnego aktu administracyjnego*, dz. cyt., s. 147–150.

[52] Por. P. Ciprotti, *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, „Monitor Ecclesiasticus" 99 (1974), s. 115–116; J. Krukowski, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne" 23 (1976), z. 5, s. 46–47.

[53] Afirmacja tej zasady nastąpiła w art. 106 konstytucji apostolskiej Pawła VI *Regimini Ecclesiae Universae*, AAS 59 (1967), s. 885–928.

[54] J. Krukowski, *Sprawiedliwość administracyjna w Kościele*, Lublin 1979, s. 66.

[55] Tenże, *Motyw rekursu administracyjnego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej*, „Prawo Kanoniczne" 17 (1974), s. 131–140.

administracyjny nie jest środkiem służącym realizacji celu Kościoła, ale przeszkodą w jego rozwoju w danych okolicznościach[56].

Drugą przyczyną jest wybór takiego środka realizacji celu Kościoła spośród wielu możliwych, który w danych okolicznościach nie jest najlepszy. Na przełożonym kościelnym spoczywa obowiązek podjęcia takiej decyzji, która w maksymalnym stopniu będzie służyć realizacji przez Kościół jego zadań w dziedzinie nauczania, uświęcania i zarządzania[57].

Nielegalność aktu administracyjnego ze względu na naruszenia norm prawa Bożego utożsamia się często z jego wadliwością pod względem merytorycznym, gdyż akty administracyjne wadliwe pod względem merytorycznym są jednocześnie sprzeczne z nakazami prawa Bożego pozytywnego.

Ze względu na dobro Kościoła na hierarchicznie wyższych podmiotach władzy administracyjnej spoczywa zadanie kontroli kościelnych aktów administracyjnych z punktu widzenia poprawności merytorycznej. Natomiast adresat aktu administracyjnego, który uzna, że został zbytnio obciążony przez akt administracyjny wadliwy pod względem merytorycznym, może wnieść rekurs hierarchiczny do kongregacji Kurii Rzymskiej[58].

1.3.2. Wadliwość formalna

Naruszenie wymogów, jakie stawia zasada legalności, przez organy władzy kościelnej w stanowieniu aktu administracyjnego jest bezpośrednim powodem jego nielegalności. Stanowienie tego rodzaju aktów jest przyczyną patologicznych zjawisk w życiu wspólnoty kościelnej. Poniżej zostanie zwrócona uwaga na nielegalność w aspekcie prawnym, a przede wszystkim w aspekcie formalnym[59].

Akty administracyjne mogą być nielegalne z różnych powodów. W klasyfikacji przyczyn nielegalności kościelnych aktów administracyjnych zwraca się uwagę na naruszenie wymogów prawnych dotyczących tych elementów, które konstytuują akt administracyjny jako akt prawny. Są to: 1) właściwości organu władzy kościelnej jako autora aktu, 2) forma aktu, 3) przedmiot, 4) cel, 5) motywy. Każdy z tych elementów może być naruszony oddzielnie. Stąd można mówić o nielegalności aktu administra-

[56] Tenże, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 149.
[57] Tenże, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, dz. cyt., s. 46–47.
[58] F. Lempa, *Odpowiedzialność administracji kościelnej za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego*, Lublin 1985, s.108; J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 150.
[59] J. Krukowski, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, dz. cyt., s. 39–48.

cyjnego z racji naruszenia wymogów prawa dotyczących każdego z nich. Niekiedy w tym samym akcie może kryć się kilka racji jego nielegalności.

Przedstawienie ogólnego określenia, a następnie analiza definicji aktu administracyjnego stworzyły podstawę do zdefiniowania źródeł i przyczyn wadliwości oraz skutków, jakie rodzi wadliwy akt administracyjny.

2. Przyczyny oraz skutki wadliwości formalnej aktów administracyjnych

2.1. Przyczyny wadliwości formalnej aktów administracyjnych

Władza w Kościele, w tym władza administracyjna, funkcjonuje z ustanowienia Bożego. Jej zadaniem jest prowadzić wiernych do zbawienia i budować wspólnotę wiary i miłości.

Choć organy władzy administracyjnej, zarówno podstawowe, jak i pomocnicze, rozwijają swoją działalność w granicach zakreślonych przez normy obowiązującego prawa oraz w granicach swoich kompetencji, to może się zdarzyć, że organ administracji kościelnej, wydając akt administracyjny, odstąpi od normy prawnej, która określa jego wydanie. Kościół bowiem, będąc wspólnotą ludzi, nie jest wolny od ludzkich słabości. Dlatego też zdarzają się przypadki stanowienia wadliwych aktów administracyjnych[60]. Przyczyną takiego postępowania może być błąd prawny, nadużycie władzy czy też brak kompetencji[61]. W takiej sytuacji stanowiony akt administracyjny staje się wadliwy.

2.1.1. Nielegalność z racji naruszenia wymogów dotyczących właściwości autora aktu administracyjnego

W kan. 35 KPK/83 prawodawca wyraźnie zaznacza, że istotnym elementem stanowienia aktu administracyjnego w prawie kanonicznym jest autor aktu, który posiada władzę wykonawczą w granicach przysługującej mu kompetencji. Jednymi z przyczyn wadliwości aktów administracyjnych są zatem niekompetencja, brak uprawnień i wady aktu woli autora danego aktu.

2.1.1.1. Niekompetencja

Autorem aktu administracyjnego jest kompetentny podmiot, który pełni określony urząd w Kościele. Piastowanie zaś poszczególnych urzędów

[60] A. Miziński, *Sądowa kontrola nad aktem administracyjnym w kościele łacińskim*, dz. cyt., s. 140.
[61] F. Przytuła, *Zasada legalności a funkcjonowanie administracji kościelnej*, dz. cyt., s. 71–72.

polega na spełnianiu funkcji dla dobra ludu Bożego. Podmiot powołany do sprawowania tych funkcji musi mieć odpowiednią kompetencję, ogólną lub specjalną, może być jednostką indywidualną lub kolegialną. Spełniając swoją funkcję, może on działać tylko w ramach swoich uprawnień.

Nierzadko spotykamy się z wydaniem aktu administracyjnego przez organ władzy niemający do tego odpowiedniej kompetencji. O niekompetencji można mówić wtedy, gdy określony akt został wydany przez organ niemający odpowiedniej jurysdykcji w stosunku do adresata aktu, rodzaju sprawy lub terytorium, na którym został wydany[62]. Można mówić o nielegalności aktu administracyjnego, gdy został on wydany przez organ inny od tego, który jest uprawniony do jego wydania.

W zależności od tego, czy sfera użytej władzy należy do innego organu władzy administracyjnej, czy też do organu posiadającego odmienny rodzaj władzy, można mówić o charakterze względnym lub bezwzględnym niekompetencji w stanowieniu aktu administracyjnego[63].

2.1.1.2. Brak uprawnień podmiotu władzy

Może zaistnieć sytuacja, w której osoba uzurpuje sobie prawo do piastowania urzędu kościelnego przez nielegalne jego objęcie. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest nielegalność aktów, ewentualnie wydanych w przyszłości, z powodu braku legitymacji po stronie podmiotu władzy, gdyż akt administracyjny wydany przez nielegalnego posiadacza urzędu kościelnego jest również nielegalny.

Sytuacja taka ma np. miejsce wtedy, gdy wikariusz generalny, który nielegalnie wszedł w posiadanie swego urzędu, podejmie akt władzy. O nielegalności aktu administracyjnego mówimy również, gdy został on podjęty przez tytulariusza urzędu administratora diecezjalnego, jeśli jego wybór był nielegalny z powodu braku wymaganej przez prawo liczby wyborców. Przy ocenie ewentualnej nieważności, która jest następstwem nielegalności aktu, należy zwrócić uwagę na to, czy w danym wypadku nie nastąpiło uzupełnienie jurysdykcji na mocy prawa – w myśl kan. 144 – z racji błędu powszechnego lub wątpliwości pozytywnej i prawdopodobnej[64].

2.1.1.3. Wady aktu woli autora aktu

Przy ocenie legalności aktu administracyjnego bierze się również pod uwagę pewne wymogi dotyczące świadomości i swobody decyzji jego au-

[62] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 96.
[63] J. Krukowski, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, dz. cyt., s. 41.
[64] KPK/83, kan. 144 § 1; tenże, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 142.

tora. Zatem nielegalność aktu administracyjnego może być konsekwencją niespełnienia wymogów dotyczących właściwości aktu woli autora aktu, jakie prawo stawia przed każdym aktem prawnym[65].

Prawodawca kościelny w kan. 106 KPK/83 stwierdza, że czynność dokonana pod wpływem ignorancji lub błędu dotyczącego samej istoty czynności bądź warunku wymaganego w sposób bezwzględny jest nieważna. Każdy więc akt administracyjny musi być aktem woli odpowiednio ujawnionym na zewnątrz. Stąd też akt może być nielegalny, gdy podmiot władzy kościelnej działał pod wpływem ignorancji lub błędu[66]. Również czynność prawna, w tym stanowienie aktów administracyjnych, dokonana pod wpływem przymusu, bojaźni czy podstępu może być nieważna[67].

2.1.2. Nielegalność z powodu braku formy

W sytuacji kiedy akt został wydany z naruszeniem przepisów określających formę jego stanowienia, stwierdzamy nielegalność aktu administracyjnego z braku formy.

Nielegalność ta ma również miejsce wtedy, gdy zostały niedopełnione, czyli naruszone lub pominięte, wymagane przez prawo czynności w postępowaniu przygotowawczym, np. zasięgnięcie przez autora aktu opinii ze strony organów doradczych w myśl kan. 127 § 2 lub notyfikacja aktu w sposób określony przez prawo[68].

Akt administracyjny zostaje dotknięty wadliwością również wtedy, gdy dokument wydania tego aktu nie został sporządzony w przepisanej przez prawo formie, np. gdy dekret nie został wydany zgodnie z kan. 37 na piśmie[69].

2.1.3. Nielegalność ze względu na przedmiot aktu

Rozważając kwestię nielegalności aktu administracyjnego, zauważyć trzeba, że może ona dotyczyć również samego przedmiotu aktu[70]. Zachodzi wtedy, gdy osoba lub rzecz będąca przedmiotem aktu nie spełnia warunków wymaganych przez prawo. Zilustrują to poniższe przykłady.

W myśl wymagań, jakie stawia prawodawca w kan. 521 § 1 i 2, proboszczem może być mianowany ten, kto posiada święcenia prezbite-

[65] Tamże, s. 142.

[66] KPK/83, kan. 126; J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 206–207.

[67] KPK/83, kan. 125 § 1 i 2; J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 204–205.

[68] Por. P. Ciprotti, *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, dz. cyt., s. 106.

[69] J. Krukowski, R. Sobański, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, dz. cyt., s. 99.

[70] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 143.

ratu, odznacza się zdrową nauką i dobrymi obyczajami, gorliwością duszpasterską oraz innymi cnotami i właściwościami, jakie są niezbędne do kierowania parafią, określonymi w prawie powszechnym i partykularnym. Nielegalny będzie więc akt nominacji proboszcza skierowany do człowieka, który nie posiada święceń kapłańskich lub innych właściwości wymaganych przez prawo[71].

KPK/83 w kan. 478 § 1 stwierdza, że wikariuszem generalnym może być mianowany kapłan mający przynajmniej 30 lat, doktorat lub licencjat z prawa kanonicznego bądź teologii, względnie biegłość w tych dyscyplinach, odznaczający się zdrową nauką, prawością, roztropnością i doświadczeniem w prowadzeniu powierzonych mu spraw[72]. Akt nominacji na wikariusza generalnego duchownego, który nie spełnia jednego z tych wymogów, jest nielegalny.

Przedmiotem aktu administracyjnego mogą być rzeczy materialne będące własnością Kościoła. Nielegalne będzie np. pozwolenie biskupa na alienację przedmiotu materialnego mającego taką wartość artystyczną lub historyczną, że jego alienacja zastrzeżona jest Stolicy Apostolskiej[73].

2.1.4. Nielegalność dotycząca celu

Celem kościelnych aktów administracyjnych jest dobro wspólne wiernych, czyli dobro duchowe (*bonum animarum*), budowanie jedności i rozwój wspólnoty kościelnej. Akty administracyjne powinny ułatwiać budowanie dobra wspólnego i mobilizować zarówno poszczególne wspólnoty, jak i jednostki do działania zgodnego z zasadniczym celem Kościoła – dobrem wspólnym wiernych[74].

Jeśli akt administracyjny nie zmierza do dobra nakazanego przez prawo, nie realizuje zatem swego celu, jest aktem nielegalnym. Tego rodza-

---

71 KPK/83, kan. 521 § 1: „Aby ktoś mógł ważnie zostać proboszczem, musi posiadać święcenia prezbiteratu".
§ 2: „Winien ponadto odznaczać się zdrową nauką i dobrymi obyczajami, gorliwością pasterską oraz innymi cnotami, jak również przymiotami wymaganymi czy to prawem powszechnym, czy partykularnym, do kierowania parafią, o którą chodzi".

72 KPK/83, kan. 478 § 1: „Wikariusz generalny i biskupi powinni być kapłanami, którzy ukończyli przynajmniej trzydzieści lat, posiadają doktorat lub licencjat z prawa kanonicznego lub z teologii, ewentualnie w tych dyscyplinach są przynajmniej naprawdę biegli, odznaczają się zdrową nauką, prawością, roztropnością i doświadczeniem w załatwianiu spraw".

73 KPK/83, kan. 1292 § 2: „Jeżeli natomiast chodzi o rzeczy, których wartość przekracza najwyższą sumę, lub chodzi o rzeczy darowane Kościołowi na podstawie ślubu, a także o rzeczy kosztowne z racji artystycznych lub historycznych, do ważności alienacji potrzebne jest ponadto zezwolenie Stolicy Świętej".

74 Por. F. Romita, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa*, „Monitor Ecclesiasticus" 98 (1973), s. 328.

ju nielegalność ma miejsce wtedy, gdy kompetentny organ podjął decyzję w innym celu aniżeli w tym, dla którego otrzymał władzę. Wówczas należy wziąć pod uwagę cel stanowiący istotny element aktu, a nie jakikolwiek inny. Ma to być wyraźnie wskazany przez prawo cel publiczny Kościoła.

Przykładowo, celem wymaganym przez prawo do aktu przeniesienia proboszcza z jednej parafii, którą owocnie kierował, na inną, jest dobro duchowe parafian. Nielegalny więc będzie akt przeniesienia proboszcza w sytuacji, gdyby został podjęty dla innego celu aniżeli dobro dusz lub pożytek Kościoła, np. dla osobistych korzyści proboszcza[75]. Podobnie nielegalna byłaby odmowna odpowiedź biskupa diecezjalnego na prośbę o zgodę na budowę nowego kościoła przedłożoną przez większą grupę wiernych części parafii, którzy chcą go zbudować z powodu dużej odległości od kościoła parafialnego, przy założeniu istnienia wystarczających środków na budowę i utrzymanie obiektu oraz poparcia jej przez rektorów sąsiednich kościołów[76].

Tego rodzaju nielegalność aktu administracyjnego nosi znamiona nadużycia władzy.

2.1.5. Nielegalność dotycząca motywów

Nielegalność aktu administracyjnego dotycząca motywów dzieli się na nielegalność dotyczącą błędu faktycznego oraz dotyczącą błędu prawnego.

Nielegalność aktu administracyjnego zawierającego błąd faktyczny zachodzi wtedy, gdy autor aktu jako motyw swej decyzji podaje fakty, które w rzeczywistości nie miały miejsca. Mówimy wtedy o błędzie faktycznym.

O nielegalności zawierającej błąd prawny powiemy wtedy, gdy wskazywane przez autora aktu administracyjnego motywy nie mają takiego waloru prawnego, jaki został im przypisany. W takiej sytuacji ma miejsce błąd prawny.

Określenie motywów decyzji, przynajmniej w sposób ogólny, przy stanowionym na piśmie akcie jest wymogiem, jaki stawia kan. 51 KPK/83[77].

---

[75] KPK/83, kan. 1748: „Jeśli wymaga tego dobro dusz albo potrzeba lub pożytek Kościoła, by proboszcz ze swojej parafii, którą owocnie kierował, został przeniesiony do innej parafii albo na inny urząd, biskup powinien mu na piśmie zaproponować przeniesienie i zachęcić, aby się na nie zgodził, ze względu na miłość Boga i dusz".

[76] KPK/83, kan. 1215 § 1: „Na budowę kościoła konieczne jest wyraźne zezwolenie biskupa diecezjalnego wydane na piśmie".
§ 2: „Biskup diecezjalny nie powinien udzielać zezwolenia, jeśli, po wysłuchaniu zdania Rady kapłańskiej i rektorów sąsiednich kościołów, nie uzna, że nowy kościół może służyć dobru wiernych i że nie zabraknie środków koniecznych na wybudowanie kościoła i sprawowanie kultu Bożego".

[77] KPK/83, kan. 51: „Dekret powinien być wydany na piśmie, z podaniem, jeśli zawiera decyzję, przynajmniej ogólnej motywacji".

Może też zaistnieć sytuacja, gdy kościelny akt administracyjny został wydany dla motywów faktycznych lub prawnych, które były wymagane przez prawo, ale które *de facto* nie zaistniały. W tym przypadku bezsprzecznie należy uznać akt administracyjny za nielegalny.

Nowy *Kodeks* podaje też motywację, jaką ma kierować się w podejmowaniu decyzji władza administracyjna. Niekiedy nawet prawodawca wyraźnie wskazuje motyw, dla którego można wydać danego rodzaju akt. Zatem np. dla „słusznej przyczyny" można udzielić dyspensy od postu[78], dla „poważnej przyczyny" – pozbawić urzędu[79], dla słusznej „proporcjonalnej przyczyny" – przyjąć rezygnację[80], itp.

2.2. Skutki wadliwości aktów administracyjnych

Wadliwość aktów administracyjnych może mieć różnorodną postać, od drobnych uchybień proceduralnych, mających znaczenie czysto techniczne, aż do naruszeń powodujących szkody publiczne lub prywatne. Wadliwość zatem skutkuje określonymi konsekwencjami. Dlatego też prawodawca, widząc potrzebę zabezpieczenia dobra wspólnego – społecznego lub prywatnego, z naruszeniem norm prawnych wiąże różnego rodzaju sankcje.

Biorąc pod uwagę różnorodność wad aktów administracyjnych, a co za tym idzie, różny rodzaj sankcji, stwierdzić należy, że wadliwość kościelnego aktu administracyjnego może skutkować jego nieważnością, rozwiązalnością lub niegodziwością[81].

2.2.1. Nieważność aktu administracyjnego

Sankcją nieważności prawodawca oznacza poważne naruszenia norm prawnych przez akt prawny. Podobnie jak prawo świeckie, tak i prawo kanoniczne przewiduje sankcję nieważności aktu prawnego. Nieważność kościelnego aktu administracyjnego nie zachodzi w każdym przypadku

[78] KPK/83, kan. 1245: „Przy zachowaniu prawa biskupów diecezjalnych, o których w kan. 87, proboszcz może, dla słusznej przyczyny i według przepisów biskupa diecezjalnego, udzielić w poszczególnych wypadkach dyspensy od obowiązku zachowania dnia świątecznego lub dnia pokuty, albo dokonać zamiany tego obowiązku na inne uczynki pobożne; to samo może uczynić również przełożony kleryckiego instytutu zakonnego lub stowarzyszenia życia apostolskiego na prawie papieskim, w odniesieniu do swoich podwładnych oraz innych osób przebywających na stałe w domu".

[79] KPK/83, kan. 193 § 1: „Z urzędu nadanego komuś na czas nieokreślony nie można go usunąć, chyba że na skutek poważnych przyczyn oraz z zachowaniem sposobu postępowania określonego prawem".

[80] KPK/83, kan. 189 § 2: „Władza nie powinna przyjmować rezygnacji jak tylko uzasadnionej słuszną i proporcjonalną przyczyną".

[81] F. Przytuła, *Zasada legalności a funkcjonowanie administracji kościelnej*, dz. cyt., s. 78.

nielegalności, ale tylko wtedy, kiedy nastąpiło naruszenie normy prawnej opatrzonej sankcją nieważności. Zatem akt prawny jest nieważny tylko wtedy, jeśli już wcześniej, przed jego zaistnieniem, był określony przez prawo jako nieważny[82].

W prawie administracyjnym świeckim wyróżnia się dwa sposoby rozumienia nieważności aktu: sankcję niezaistnienia i sankcję nieskuteczności[83].

W przypadku sankcji niezaistnienia aktu na mocy obowiązującego prawa akt zostaje uznany za niebyły. Sankcja nieskuteczności aktu uznaje go za istniejący, ale od początku pozbawiony skutków prawnych, dla których został ustanowiony.

Kościelny akt administracyjny zostaje dotknięty sankcją nieważności, gdy z powodu braku jakiegoś elementu wymaganego przez prawo Boże lub kanoniczne zostaje pozbawiony skuteczności prawnej, którą winien posiadać, gdyby został dokonany zgodnie z brzmieniem ustawy. Taka nieważność nie niszczy całkowicie fizycznego i prawnego istnienia tego aktu administracyjnego, ale sprawia, że jest on pozbawiony zdolności do wywołania właściwych skutków prawnych po stronie adresatów, do których osiągnięcia został wydany przez autora[84]. Trzeba też zauważyć, że z nieważnego aktu administracyjnego pośrednio może zaistnieć jakiś skutek prawny, niezależny od woli autora, na mocy samego prawa, z którego może np. powstać obowiązek naprawienia szkody wynikłej z nielegalnego aktu administracyjnego[85].

Jednostka administrowana, czyli adresat aktu administracyjnego, w celu uchylenia się od skutków aktu administracyjnego, który jest przez nią uważany za nieważny, może wnieść rekurs do odpowiedniego organu władzy kościelnej celem uzyskania orzeczenia jego nieważności. Dopóki nie nastąpi tego rodzaju orzeczenie, z reguły akt taki zachowuje swoją skuteczność jako w pełni ważny. Orzeczenie ma charakter deklaratoryjny, sprawia, iż akt jest pozbawiony skuteczności prawnej od momentu jego wydania[86].

2.2.2. Rozwiązalność aktu administracyjnego

Obok sankcji nieważności pojawia się sankcja anulowania, czyli rozwiązania nielegalnego aktu prawnego. Są bowiem sytuacje, w których pra-

[82] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 145.
[83] Tamże.
[84] Tamże; F. Przytuła, *Zasada legalności a funkcjonowanie administracji kościelnej*, dz. cyt., s. 79.
[85] F. Lempa, *Odpowiedzialność administracji kościelnej za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego*, dz. cyt., s. 67.
[86] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 146.

wo przewiduje możliwość rozwiązania nielegalnego aktu prawnego przez kompetentną władzę. Bezpośrednią przyczyną rozwiązania tego rodzaju aktu jest jego nielegalność. Nie wyklucza to, że ów akt pozostaje sam w sobie ważny, a tym samym zdolny powodować skutki prawne.

Gdy śledzi się konsekwencje, jakie pociąga za sobą nielegalność aktów władzy administracyjnej, zauważyć należy, że inne skutki ma orzeczenie nieważności aktu administracyjnego, a inne orzeczenie rozwiązania aktu administracyjnego.

Orzeczenie nieważności aktu administracyjnego pociąga za sobą cofnięcie skutków prawnych tego aktu aż do momentu jego wydania. W sytuacji orzeczenia rozwiązania aktu natomiast dochodzi do zaprzestania dalszego oddziaływania tego aktu w przyszłości. W takim wypadku skutki prawne nabyte w okresie od wydania aktu aż do momentu orzeczenia jego rozwiązania nie podlegają cofnięciu, czyli pozostają nienaruszone, chyba że w poszczególnym przypadku co innego zostanie powiedziane[87].

Sankcje unieważnienia najczęściej mają zastosowanie w prawie kanonicznym przeciw aktom prawnym dwustronnym, czyli czynnościom prawnym dotkniętym wadliwością aktu woli przynajmniej jednej z zawierających go stron. KPK/83 przewiduje możliwość rozwiązania aktu w przypadkach ustanowienia go pod wpływem ciężkiej bojaźni lub podstępu[88] oraz pod wpływem ignorancji lub błędu[89]. Jeśli wadliwość będzie dotyczyła aktów administracyjnych, które z natury swej są jednostronne, to wada może mieć miejsce tylko po stronie autora aktu[90].

Szukając źródeł nielegalności aktu administracyjnego, trzeba również zwrócić uwagę na ignorancję lub błąd. Wprawdzie prawo kodeksowe opatruje ignorancję lub błąd sankcją rozwiązalności aktu prawnego, nie należy jednak utożsamiać z nimi „błędu prawnego". Błąd prawny może być powodem wniesienia rekursu przeciwko nielegalnym aktom administracyjnym do II Sekcji Sygnatury Apostolskiej. Racją zaskarżalności aktu administra-

87 Tamże, s. 145.

88 KPK/83, kan. 125 § 2: „Akt dokonany pod wpływem ciężkiej, niesprawiedliwej bojaźni albo na skutek podstępu jest ważny, chyba że prawo inaczej zastrzega; może być jednak rozwiązany wyrokiem sędziego bądź na wniosek strony poszkodowanej, bądź jej prawnych spadkobierców, bądź też z urzędu".

89 KPK/83, kan. 126: „Akt dokonany pod wpływem ignorancji lub błędu dotyczącego samej istoty aktu lub warunku wymaganego w sposób bezwzględny – jest nieważny, inaczej jest ważny, chyba że prawo zastrzega co innego, lecz akt dokonany pod wpływem ignorancji lub błędu może być podstawą skargi o unieważnienie według przepisu prawa".

90 Por. P. Moneta, *Il controllo girisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, t. 1, Milano 1973, s. 126; P. Ciprotti, *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, dz. cyt., s. 101.

cyjnego dotkniętego błędem prawnym jest ochrona praw podmiotowych, a nie wada aktu wypływająca z woli jego autora. Zakres kompetencji przełożonego rozpatrującego rekurs hierarchiczny przeciwko nielegalnym aktom administracyjnym obejmuje również rozwiązanie zaskarżonego aktu. Zastosowanie tego rodzaju sankcji względem nielegalnego aktu administracyjnego prawo kodeksowe pozostawia uznaniu przełożonego hierarchicznego[91].

2.2.3. Niegodziwość aktu administracyjnego

Kolejną konsekwencją wadliwości aktu administracyjnego jest jego niegodziwość. W nauce prawa kanonicznego w rezultacie podjętej dyskusji stwierdzono, że nielegalny akt administracyjny jest dotknięty nie tylko sankcją nieważności lub rozwiązalności, ale również niegodziwości.

Zakłada się, że pojęcie niegodziwości aktu prawnego obejmuje trzy elementy: naruszenie przez akt prawny normy prawnej chroniącej interes prywatny, powstanie szkody prywatnej z wykonania tego aktu, powstanie po stronie sprawcy tej szkody obowiązku jej naprawienia.

W tekstach prawa kanonicznego zwykle nie używa się nazwy „niegodziwość aktu prawnego" ani też „niegodziwość aktu administracyjnego". Ze względu na brak odróżnienia w prawie kanonicznym norm, które służą ochronie interesu prywatnego, od tych, które służą ochronie interesu publicznego, można dokonać pewnych modyfikacji. Przeciwstawienie między prawem prywatnym i publicznym, jakie występuje w prawie świeckim, nie może być mechanicznie przenoszone na teren prawa kanonicznego. W Kościele bowiem, zgodnie z nauką Soboru Watykańskiego II, dobro wspólne Kościoła tradycyjnie uważane jest za interes publiczny Kościoła. Obejmuje ono również dobro wszystkich poszczególnych wiernych, tradycyjnie zwane interesem prywatnym. Przeciwstawienie tych dwu kategorii dóbr nie jest więc tak ostre jak w prawie świeckim. W prawie administracyjnym świeckim za niegodziwy jest uważany taki akt administracyjny, z którego powstaje naruszenie norm chroniących interes prywatny.

Wykładnia prawa pozwala przyjąć, iż niegodziwy jest taki nielegalny akt w Kościele, z którego wynika jakakolwiek szkoda. W związku z tym po stronie sprawcy tej szkody powstaje obowiązek prawny jej naprawienia. Prawodawca kodeksowy w kan. 128 wyraźnie formułuje zasadę, według której każdy, kto przez nielegalny akt prawny, tym bardziej akt z winy umyślnej lub nieumyślnej, wyrządził innemu szkodę, jest zobowiązany do

[91] KPK/83, kan. 1739.

jej naprawienia[92]. Przesłanka ta wskazuje na możliwość zaistnienia w Kościele tego rodzaju aktu prawnego, nazywanego przez naukę prawa niegodziwym. Taką niegodziwością może być dotknięty również kościelny akt administracyjny nielegalny, jeśli jego wydanie spowodowało zaistnienie czyjejkolwiek szkody[93].

Zakończenie

Władza administracyjna, mając świadomość znaczenia kościelnego aktu administracyjnego jako jednego z podstawowych środków zarządzania, powinna stale wystrzegać się wadliwości stanowionych przez siebie aktów władzy. Wśród przyczyn, które skutkują wadliwością aktu administracyjnego, znajdują się naruszenia wymogów dotyczących właściwości autora aktu. Zostały tu wskazane: niekompetencja, brak uprawnień podmiotu władzy oraz wady aktu woli. Wśród innych przyczyn wadliwości formalnej aktów administracyjnych omówiono: brak formy, nieodpowiedni przedmiot aktu, niewłaściwy jego cel lub motyw wydania.

Wadliwość kościelnych aktów administracyjnych prowadzi do nieważności, rozwiązalności lub niegodziwości aktu stanowionego przez organ władzy administracyjnej. W myśl zasady sprawiedliwości administracyjnej adresatowi aktu administracyjnego przysługuje możliwość administracyjnej obrony przed wadliwym aktem. W tym celu ma do wykorzystania odpowiednie środki odwoławcze od wadliwych aktów administracyjnych. Są to zastosowanie pozahierarchicznych środków zmierzających do zapobieżenia sporowi administracyjnemu, a następnie procedura prowadząca do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sporu w kwestii wadliwych aktów administracyjnych na drodze administracyjnej i sądowej.

[92] KPK/83, kan. 128: „Ktokolwiek aktem prawnym nielegalnie albo jakimkolwiek innym aktem dokonanym z winy umyślnej lub nieumyślnej wyrządził komuś krzywdę, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej szkody".

[93] J. Krukowski, *Administracja w Kościele*, dz. cyt., s. 148.

Zusammenfassung

Im ersten Teil des Artikels wurde besprochen, was die Kirchenverwaltung bedeutet. Außerdem wurde der Kirchliche Verwaltungsakt als eines der Hauptmittel der Administration definiert.

In weiterem Teil wurden die Ursachen besprochen, die in der Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes deutlich werden. Unter diesen Ursachen, die sich in der Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes auswirken, finden sich die Eigenschaften des Verfassers des Verwaltungsaktes. Hier wurden genannt: die Inkompetenz, fehlende Berechtigung der Hoheitsträger und die Mängel des Willensaktes. Es wurden auch andere Ursachen der Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes besprochen:

– der Formmangel
– unangemessener Gegenstand des Verwaltungsaktes
– kein entsprechendes Ziel oder Motiv der Herausgabe des Verwaltungsaktes.

Es wurden auch die Konsequenzen der Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes gezeigt. Unter diesen Konsequenzen sind: die Ungültigkeit, die Auflösbarkeit oder die Nichtakzeptanz des von der Verwaltung herausgegebenen Verwaltungsaktes.

Die Fehlerhaftigkeit der kirchlichen Verwaltungsakte führt zur Ungültigkeit, zur Auflösbarkeit oder zur Nichtakzeptanz des Aktes. Und das gibt dem Empfänger des Verwaltungsaktes (im Sinne der Gerechtigkeit der Verwaltung) die Möglichkeit der Verteidigung betreffs der Fehlerhaftigkeit des Aktes.

Ks. Piotr Garstecki – ur. w 1968 roku, święcenia kapłańskie otrzymał w 1993 roku. Absolwent Papieskiego Wydziału Teologicznego w Poznaniu – magisterium (1992) i licencjat (1994) z teologii. W latach 1997–2002 dyrektor radia diecezjalnego. Absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL – magisterium i licencjat (2006) z prawa kanonicznego. Doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL. Notariusz Kurii Metropolitalnej w Poznaniu, Obrońca Węzła Małżeńskiego w Metropolitalnym Sądzie Duchownym w Poznaniu.