

Marian Żurowski

Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 19/1-2, 49-73

1976

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

ŻUROWSKI MARIAN

AKTY ADMINISTRACYJNE I ICH ROLA W ORGANIZMIE KOŚCIOŁA

Treść. Wstęp. 1. Wyjaśnienie wprowadzające, 2. Wykonywanie władzy administracyjnej w Kościele, 3. Pojęcie aktu administracyjnego, 4. Podmiot aktu prawnego, 5. Cel aktu administracyjnego, 6. Przedmiot aktu administracyjnego, 7. Dynamiczny charakter wykonywania administracji kościelnej, 8. Podział aktów administracyjnych, Zakończenie.

Administracja jest w dzisiejszych społeczeństwach, jakkolwiek byłyby ich ustrój i jakiekolwiek dążenia, zjawiskiem o dużej doniosłości. Przedstawia też problemy, które wychodzą daleko poza kwestię sprawności czy skuteczności działania, a wnikają w żywotne sprawy człowieka i społeczeństwa¹. Pojęcie administracji jest bardzo szerokie i trudno kusić się o pozytywne jej określenie, wielokrotne bowiem tego rodzaju próby nie dały pożądanego rezultatu. Postawienie pewnych granic negatywnych nie jest także w pełni zadowalające, ponieważ zróżnicowany „sposób” wykonywania niektórych aktów powoduje zazębianie się sąsiednich dziedzin. Zgodnie z większością autorów zajmujących się tym problemem należy od władzy administracyjnej oddzielić władzę prawodawczą i sądowniczą. Administracja nie polega jednak tylko na wykonywaniu ustawy, czasem podejmowana jest z własnej inicjatywy i wykonywana jako dobrze zrozumiana rzeczywistość konieczność², względnie stanowi realizację konkretnych celów, właściwych dla danej społeczności.

¹ Cfr. Longchamps Franciszek, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 5.

² Cfr. „Potestat administrativa seu exsecutiva plerumque declaratur potestas, quae nec legislativa nec iudicialis est, appellatur etiam potestas media, quae inter duas alias potestates versatur. In hac determinatione quodammodo simplicata nucleus verus latet, quatenus legislatio et iudicatio (= Rechtsprechung) perspicue segregatae sunt, scilicet normas iuridicas tum condendo tum applicando, administratio vero, propria spontaneitate gaudens, ad ius et condendum et applicandum refertur, quin in hisce agendis activitas administrativa exhauriatur. Cum actus administrativus actui et legislativo et iudiciali opponatur, hi conceptus disseri debent.” — Mörsdorf K., *De actibus administrativis in Ecclesia* — in: *Ius Populi Dei*, vol. III, Romae 1972, s. 11. Cfr. Krzemieniecki J. *Procedura administracyjna*, Kraków, 1925 s. 11 nn.

1. Wyjaśnienia wprowadzające

Nim jednak będzie można przystąpić do bardziej wnikliwej analizy samego aktu administracyjnego, należy dokonać pewnych wstępnych wyjaśnień i potrzebnych rozróżnień.

Pojęcie aktu administracyjnego łączy się najczęściej z władzą administracyjną. Należy jednak zwrócić uwagę, że władza jest przejawem stosunków międzyludzkich, administracja zaś łączy się często z dysponowaniem rzeczami materialnymi, lub nierozumnymi istotami żywymi i — zgodnie z używanym określeniem — dotyczy gospodarowania w sensie ekonomicznym. W tym wypadku człowiek dysponujący czymś powinien mieć w tym zakresie odpowiednią kompetencję, czyli uprawnienie, w stosunku do tego, czym dysponuje. A zatem akt administracyjny — w tym najbardziej prostym znaczeniu — będzie określał decyzję osoby kompetentnej w stosunku do przedmiotów materialnych, lub nierozumnych istot żyjących, którymi on sam, czy to we własnym imieniu, czy w imieniu jakiejś społeczności, posługuje się dla osiągnięcia określonych celów.

Wykonywanie takich kompetencji ma miejsce również w Kościele, ponieważ jest On społecznością ludzką i musi posługiwać się pewnymi rzeczami materialnymi, czy nierozumnymi istotami żywymi i dlatego może dysponować tym wszystkim co jest własnością Jego, względnie kościelnych osób prawnych. Ponadto władza kościelna może wydawać określone dyspozycje w stosunku do rzeczy doczesnych nie będących wprawdzie własnością Kościoła, jednak służących celowi duchowemu np. gdy są używane jako narzędzia niezbędne do sprawowania obrzędów świętych, czy też w jakikolwiek sposób mogą pomagać w pełnieniu zasadniczej misji Kościoła.

Szczegółowe normy dotyczące administracji rzeczy doczesnych znajdują się w części VI Księgi III CIC., gdzie jest mowa o nabywaniu dóbr doczesnych, administrowaniu nimi, o kontraktach itd. Warto ponadto zwrócić uwagę, że, jeśli chodzi o kontrakty, na podstawie kan. 1529 z racji praktycznych należy stosować pojęcia i normy lokalnego prawa państwowego (*ius civile*) i dlatego w tym zakresie — co łączy się ściśle z administracją wyżej wspomnianych rzeczy — będą stosowane w rozmaitych rejonach różne pojęcia i normy w zależności od systemu przyjętego w danym prawie.

A zatem kompetencja administracyjna w znaczeniu powyżej wyjaśnionym jest czymś różnym od „władzy administracyjnej”. Ta ostatnia bowiem — jak każda władza — odnosi się tylko do osób czy to w sensie naturalnym, czy prawnym tzn. podmiotów praw i obowiązków. Reguluje ona stosunki międzyludzkie, które suponują relacje intelektualno-wolitywne. Dotyczy to w równej mie-

rze podmiotów indywidualnych jak i kolegialnych, a także niekolegialnych. Te ostatnie ustanowione są w relacjach międzyludzkich na podobieństwo zespołów kolegialnych. Istnieją na podstawie wirtualnie trwającej decyzji, względnie umowy, powstałej między inicjatorami a osobami, dla których dana instytucja jest przeznaczona. Zatem i te ostatnie podmioty prawne będą miały podstawę w świadomie stworzonych relacjach międzyosobowych.

Zmierzając do lepszego określenia władzy administracyjnej, jak to już wyżej było wspomniane, należy wyodrębnić od władzy administracyjnej władzę prawodawczą i sądowniczą. Jeśli chodzi o oddzielenie tej ostatniej władzy, należy uwzględnić rozróżnienie na władzę dobrowolną i sądową.

W poszukiwaniu kryteriów podziału między tymi ostatnimi władzami nie można kierować się „sposobem” wykonywania jako kryterium nie wytrzymującym krytyki. Wiele bowiem decyzji sądowych jest wykonywanych w sposób administracyjny. Najbardziej uzasadnione kryterium podziału między tymi dwoma władzami stanowi przedmiot i cel wykonywania takiej władzy. Z władzą sądową bowiem mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie chodzi o wymiar sprawiedliwości³ niezależnie od sposobu jej realizacji.

Omówiony podział władzy — na dobrowolną i sądową — jest bardzo ważny. Władza bowiem dobrowolna w znaczeniu kanonicznym stanowi zarazem trzon władzy administracyjnej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Chociaż zakresy tych dwóch władz nie pokrywają się, wszędzie jednak tam, gdzie będą akty władzy dobrowolnej, możemy mówić o aktach administracyjnych.

Ponadto istnieje szeroki zakres aktów administracyjnych w szerokim tego słowa znaczeniu, o ile mniej czy więcej zbliżają się one do władzy sądowej, lub prawodawczej, czy też są wykonywaniem kompetencji zbliżonej do administracyjnej w poprzednio

³ Cfr. „Istotna różnica między administracją a sądownictwem tkwi w różnicy celów, do których każda z nich dąży. Należy odróżnić wymiar sprawiedliwości będący właściwą, istotną funkcją sędziego od organizacji i zarządu sprawiedliwości, która jest funkcją administracyjną.” — Kasznica St., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań, 1946, s. 10.

Zurowski M., *Criterion distinctionis inter potestatem administrativam iudicalem et voluntariam*, Periodica de re morali canonica liturgica 60, 1971, s. 650: „Nixi fundamentali principio de unitate potestatis in Ecclesia a Thoma Aquinate exposito (S. Thomas, Suppl. 17, 2 ad 1) et a concilio Vaticano II approbato (*Lumen gentium*, n. 21—24; Cfr. Nota Explicativa Praevia, nr 2), possumus concludere, quod a fine, ob quem haec potestas exercetur, ab eiusque applicatione ad obtinendam auctoritativam iustam decisionem dependet, utrum potestat de qua est sermo censenda sit tamquam potestas iudicialis. Modus vero quo exercetur tribuit ei characterem potestatis sic dictae administrativae aut stricte iudicialis; reliqua vero potestas exsecutiva, qua certa societas regitur, potest et debet nominari potestas voluntaria.”

wyjaśnionym sensie, a zatem akty administracyjne obejmują całą działalność pograniczną.

Jak z tego wynika, aktem administracyjnym w szerokim tego słowa znaczeniu będzie wykonywanie władzy sądowej w „sposób” administracyjny. Sposób bowiem zaczerpnięty jest z wykonywania władzy administracyjnej, jednakże ze względu na przedmiot i cel nie zamieni się natura władzy i jej zastosowanie pozostanie w każdym wypadku — niezależnie od „sposobu” — wymiarem sprawiedliwości, stosowanym często w zarządzaniu kościelnym. Ścisły związek z wymiarem sprawiedliwości posiada również cała dziedzina stosowania środków dyscyplinarnych. Chodzi tutaj o sankcje karne wymierzone w „sposób” administracyjny. Akty tego rodzaju będą dotyczyły najczęściej wykroczeń, a nie przestępstw w ścisłym tego słowa znaczeniu, chociaż niektóre kary wymierzone są również w „sposób” administracyjny.

Podobnie aktami administracyjnymi w szerokim tego słowa znaczeniu będą akty zbliżone do władzy prawodawczej. Chodzi tu o cały szereg konkretnych decyzji administracyjnych o charakterze normatywnym. Tego rodzaju nakazy, czy zakazy, mimo charakteru administracyjnego muszą zawsze posiadać cechy właściwe każdej kanonicznej normie prawnej. Muszą być zatem godziwe (*honestum*), sprawiedliwe (*iustum*), pożyteczne dla dobra wspólnego, czy dla jednostek, dla których są wydane (*utile*) i wreszcie możliwe do wykonania (*possibile*).

Ostatnim rodzajem aktów administracyjnych w szerokim tego słowa znaczeniu należy nazwać te, które są zbliżone do wykonywania kompetencji administracyjno-ekonomicznej, wyjaśnionej na początku. Nie są one wykonywane „władzy” w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają bowiem charakter pomocniczy, jednak znaczenie prawne posiadają. Można tu zaliczyć stwierdzenia faktów wszelkiego rodzaju, wyjawienia swojego sądu, stwierdzenia zgodności, akty kontroli itp. Są one niezbędne w administracji, choć najczęściej nie wywołują skutków prawnych. Jak było to już wyciągnięte na początku, trudne jest określenie zakresu aktów administracyjnych nawet w sensie negatywnym. Zakresy zbliżają się bowiem, czy zachodzą często na dziedziny sąsiednie.

2. Wykonywanie władzy administracyjnej w Kościele

Przechodząc do omówienia administracji typowej dla Kościoła i Jego prawa administracyjnego, nie można ograniczyć się jedynie i wyłącznie do spraw czysto kościelnych, ale rozważając problem teoretycznie, należy uwzględnić współczesne osiągnięcia wiedzy prawniczej o tyle, o ile dadzą się wykorzystać w takiej charakterystycznej społeczności, jaką jest Kościół.

Nie tylko trzeba zwrócić uwagę na charakter społeczności kościelnej, ale również na koncepcję prawa, które w tejże społeczności odgrywa rolę służebną. Słusznie bowiem mówi St. Langrod, że u źródeł każdego przemyślanego podejścia prawnego do jakiegokolwiek zagadnienia tkwić musi taka lub inna koncepcja prawa. Prawnik musi dążyć do wydobycia tej koncepcji z nieświadomości i do wczucia się w rozliczne jej aspekty po to, żeby orientować się nie tylko w tekście obowiązujących reguł, lecz także, by oprzeć swoją mentalność prawniczą na głębszej i stalszej podstawie. Takie podejście do problemu stanowi punkt wyjścia. Operowanie prawem obowiązującym bez zdania sobie sprawy z koncepcji, która kierowała jego autorem, lub która ma być bazą jego opracowania, prowadzi do błędzenia po omacku i do mniej lub więcej zrutynizowanego posługiwania się mechanizmem o nieznanym konstrukcji wewnętrznej⁴. Odnosi się to nie tylko do odczytywania istniejących już reguł prawnych, względnie dyrektyw administracyjnych i ich interpretacji, ale również dotyczy właściwego podejścia do samego wykonywania administracji kościelnej, która powinna zmierzać do wypełnienia sobie właściwej funkcji w tejże społeczności. Będzie to miało szczególne zastosowanie tam, gdzie podmiot administracji sam ma decydować o konkretnym rozstrzygnięciu.

Administracja kościelna rozważana nie tylko w całości, ale także w poszczególnych swoich elementach posiada naturę zupełnie oryginalną i sobie właściwą. Ma ona bowiem nie tylko realizować i przyczyniać się w sposób jak najbardziej skuteczny do tworzenia wspólnoty „communio” Ludu Bożego na danym odcinku, ale również winna odgrywać rolę służebną kierowania daną społecznością tak, żeby mogła ona wypełnić swoje konkretne zadanie i misję wytyczoną przez Chrystusa⁵. A zatem cechą wpływającą z natury działalności administracyjnej Kościoła jest autorytatywna służba we wspólnocie Ludu Bożego, strzegąca dobra wspólnego, przyczyniająca się i ułatwiająca realizację konkretnych, zawsze aktualnych zadań⁶.

⁴ Cfr. Langrod J., Sz., *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, s. 144.

⁵ Cfr. Romita F., *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*, Monitor Ecclesiasticus 99, 1974, f. III, p. 46: „L'Amministrazione Ecclesiastica, ha, nel complesso ed in tutte le sue componenti giuridiche, una natura assolutamente originale e propria, che trova la sua spiegazione adeguata nell'azione di Cristo, Capo ed Animatore perenne della vita della Chiesa e deve realizzare nelle forme più adeguate ed efficaci la 'communio' del Popolo di Dio per il conseguimento della salvezza.”

⁶ Cfr. Ibid. s. 45: „Nella Chiesa alla natura dell'attività amministrativa come autorità servizio corrisponde in principio della „communio” sul quale si basa il provvedimento amministrativo, la cui esecuzione

W supozycji jedności władzy, podkreślanej już przez św. Tomasza⁷, a także na nowo przez niejednych bardziej współczesnych autorów, co autorytatywnie potwierdził Sobór Watykański II, administracja kościelna będzie zawierała się w wykonywaniu „potestas omnia moderandi” (L. G. N. 27), jednak — zgodnie z tym, co było powiedziane na początku — wyłącza się z niej część określaną jako władza prawodawcza i sądownicza. One bowiem z natury rzeczy nie należą do administracji jako takiej.

Podział ten bynajmniej nie kwestionuje jedności władzy kościelnej⁸, albowiem jest wprowadzony ze względu na ludzki sposób wykonywania władzy oraz na przedmiot i inny cel wyszczególnionych dziedzin, a nie ze względu na samą władzę, która z natury swojej jest czymś jednym. Dlatego szczególnie trzeba zwrócić uwagę, ażeby każdy przejaw władzy i kompetencji w Kościele był wykonywany w jedności hierarchicznej z Kolegium następców Apostołów i Jego Głową — papieżem „in communionem hierarchica”. Każda bowiem funkcja administracyjna wykonywana jest wewnątrz społeczności Ludu Bożego organicznie i hierarchicznie uporządkowanej, dla dobra i zaspokojenia jej potrzeb⁹.

a volte è sospesa ex jure a tutela del bene della comunità, oppure con decreto del Tribunale Amministrativo competente.”

Cfr. Ibid. s. 49: „Con essa abbiamo voluto dare una plastica raffigurazione di quella „communio”, nella quale deve svolgersi l’Amministrazione Ecclesiastica, che, come tutta la vita della Chiesa, ha Cristo come suo Capo ed Animatore perenne, e tende a realizzare in Cristo l’„unio” e la „communio” della „communitas ecclesialis”.

⁷ S. Thomas, Suppl. 17, 2. ad 1.

⁸ Romita F., *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa*, Monitor Ecclesiasticus, 98 (1973), p. 335: „Grave errore sarebbe perciò cercare di spiegare le origini e lo sviluppo della Giustizia Amministrativa nella Chiesa alla luce di quanto è avvenuto ed avviene nella Giustizia Amministrativa negli Stati, in particolare in quelli moderni, in base al famoso principio della divisione dei poteri e del loro reciproco controllo. Né si può far leva sulla „distinzione” dei poteri, esistente nella Chiesa, per concludere che il principio della „divisione” dei medesimi è ormai entrato anche nella Chiesa.

Altro è la „distinzione” tra potere legislativo, potere giudiziario e potere amministrativo nell’esercizio di un’unica „sacra potestas” conferita da Cristo ad una stessa persona, che l’esercita in comunione gerarchica con il Collegio dei Successori degli Apostoli; altro è la „separazione” fra i detti poteri, che sono esercitati da titolari differenti e che sono contrapposti e si frenano a vicenda fra loro, secondo la classica frase del MONTESQUIEU („Le pouvoir arrête le pouvoir” (*L’Esprit des lois* 1748). Altro è il „controllo” dell’attività amministrativa della persona che viene investita da Cristo della „sacra potestas” e che, come uomo, può sbagliare nel merito e nella legittimità; altro è la contrapposizione ed il reciproco freno fra i tre predetti poteri.

Tentare di ridurre la natura della „sacra potestas”, propria ed unica della Chiesa, alla stregua della potestà civile, è un attentato alla stessa Costituzione divina della Chiesa.”

⁹ Ibid. p. 325: „Amministrazione attiva ecclesiastica in funzione di

Ci zaś, którzy odnośną funkcję spełniają w tej materii nie są ponad Ludem Bożym czyli ponad Kościołem, ale spośród niego i wewnątrz wspólnoty kościelnej sprawują swoje zadania. Podkreślił to bardzo wyraźnie wprost i pośrednio Sobór Watykański II. Administracja zatem kościelna jest funkcją służby w stosunku do wiernych, względnie mniejszych społeczności i nie ma tutaj dwóch różnych poziomów (piani differenti — dominante e dominato).

Zarówno więc w charakterze władzy kościelnej jak i szczególnie w jej jedności należy dopatrywać się źródeł jednej z zasadniczych różnic między koncepcją władzy administracyjnej kościelnej a odnośnymi koncepcjami tejże władzy w państwowych systemach prawno-administracyjnych, które opierają się na pełnym trójpodziale władzy.

Na administrację kościelną nie można patrzeć statycznie, ale dynamicznie. Jest ona bowiem zawsze wykonywana w konkretnych warunkach wpływających z historycznego rozwoju społeczeństw i ich kultury. Trzeba więc zawsze brać pod uwagę konkretną, współczesną sytuację bez lekceważenia względu na przeszłość, która doprowadziła do takiej, a nie innej rzeczywistości¹⁰. Ciągła ewolucja każdej społeczności wymaga często szybkiego i bezpośredniego działania autorytetu i to nie tylko twórczego, ale i skutecznego¹¹.

W administracji państwowej i nauce prawa trzeba było pokonać liczne opory i dokonać nawet pewnego przewrotu myślowego, by oprzeć aktywność administracji na stałej bazie¹². Za prawo administracyjne należy uważać zespół przepisów prawnych i instrukcji regulujących działalność organów administracyjnych, w wyniku których powstają stosunki prawno-administracyjne. Stosunek taki jest więc wyrazem istnienia prawnego związku między jego uczestnikami¹³. Prawo administracyjne eliminuje więc w dużej mierze dowolność, czy nawet samowolę administracji. Jest rzeczą znamionną, że prawo administracyjne upowszechnia się na ca-

servizio rispetto ai fedeli, come amministrati; non su due piani differenti (dominante-dominato), ma su un piano di parità di fronte a Cristo, il vero Capo della comunità cristiana. Gerarchia Ecclesiastica — fedeli organicamente strutturati secondo differenti funzioni da Lui conferite...”

¹⁰ Cfr. Giannini M., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1965, s. 8.

¹¹ Cfr.: „Ciągła ewolucja społeczna wymaga często szybkiego i bezpośredniego działania autorytetu państwowego i to nie tylko twórczego ale i skutecznego.” — Kumaniecki K. W., *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 11.

¹² Langrod J., o.c., s. 23.

¹³ Starościak J. — Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa, 1963, s. 16.

łym świecie. Różne jest ono w różnych krajach, bo rozmaite są ustroje i dążenia społeczeństw¹⁴.

Podobnie i w Kościele zgodnie ze zrozumieniem potrzeb społeczności Ludu Bożego istnieje cały szereg spraw czy instrukcji pomagających administracji kościelnej do uporządkowanego i harmonijnego działania. Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter administracji w tej społeczności, kanoniczne prawo w tej materii nie może być — używając określenia autorów włoskich — „ordinamento chiuso”, lecz przeciwnie, musi to być „ordinamento aperto” tak, żeby mógł być spełniony wyżej omówiony cel, któremu administracja ma służyć.

Rozważania ogólne o administracji można by zakończyć myślą wyrażoną już przez Gianniniego¹⁵. Z jednej strony administracja publiczna jest dziś doniosłym czynnikiem w życiu zespołowym i indywidualnym każdego z nas, nikt nie potrafiłby żyć w sposób cywilizowany w świecie, w którym administracja by nie funkcjonowała i nie dostarczała dóbr i usług w sposób masowy, z innej strony wszakże należy ona do rzeczy najbardziej niedoskonałych ze względu na swoje niedociągnięcia, a czasami nawet sprzeczności. Jest groźna w swej potędze, a zarazem bezbronna. Panuje, ale daje się dziecinnie nabierać. Ma bogactwa niezmiernie i żyje w sknerstwie. Jest pomyślana według ładu, a żyje w nieładzie. W tym jest dramat państwa współczesnego.

W dużej mierze powyższe spostrzeżenia można by odnieść i do administracji kościelnej, która zawsze pozostaje z jednej strony czymś niezbędnym dla członków Ludu Bożego, z drugiej strony jest wykonywana przez ludzi, co pociąga za sobą jej niedoskonałość i nie potrafi sprostać wszystkim zadaniom, jakie przed nią stoją.

3. Pojęcie aktu administracyjnego

Przechodząc do omówienia bardziej konkretnych przejawów administracji w Kościele należy zaznaczyć, że z pominięciem kompetencji administracyjno-ekonomicznej przedmiotem dalszego rozważania będą akty władzy lub inne czynności administracyjne, niezbędne lub pożyteczne w stosunkach międzyludzkich. A zatem będzie mowa, jak to określa Giannini¹⁶ o działaniu administracyjnym. Obejmuje ono wszelkie działanie administracji publicznej mające znaczenie prawne. Zakres tych czynności jest bardzo szeroki. Należą do niego nie tylko same akty władzy administracyjnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również czynności tzw.

¹⁴ Longchamps F., o.c., s. 7.

¹⁵ Giannini M., Corso ... o.c., s. 68.

¹⁶ Giannini M., Corso ..., o.c., s. 84.

techniczne i faktyczne służące do przygotowania, względnie wykonania konkretnych decyzji administracyjnych¹⁷.

Istotą administracji i zasadniczym jej przejawem jest akt administracyjny. Jest on najczęściej twórczy przez to, że powoduje nie tylko zaistnienie nowych stosunków faktycznych, ale i tworzy nowe, zindywidualizowane, konkretne stany prawne w granicach istniejącego porządku prawnego w celu uzgodnienia poszczególnych przejawów ewolucji zjawisk społecznych z istotą i celem danej wspólnoty¹⁸. Akty administracyjne zasadnicze wywołują skutki prawne, nakładają jakiś obowiązek, przyznają uprawnienia itp.¹⁹.

Niektórzy autorzy np. Iserzon, stoją na stanowisku, że pojęcie aktu administracyjnego jest równoznaczne z pojęciem decyzji administracyjnej²⁰. Inni natomiast rozróżniają te dwa pojęcia. W teoretycznych rozważaniach można je traktować osobno, jednakże w praktyce uzewnętrzniona decyzja uprawnionego organu administracyjnego, o ile spełnia wszystkie cechy niezbędne dla aktu prawnego jest równoznaczna z aktem administracyjnym.

Indywidualna, kompetentna i uzewnętrzniona decyzja administracyjna odgrywa więc istotną rolę w realizacji funkcji administracji. Polega ona na ochronie istniejących stosunków prawno-społecznych, rozwijaniu ich, tworzeniu nowych, odpowiadających potrzebom danej wspólnoty²¹. Między tworzeniem nowych stosunków faktycznych a aktami administracyjnymi zmierzającymi do zachowania istniejącego porządku, względnie regulującymi aktualne potrzeby i stany prawne, winien istnieć ścisły wewnętrzny związek²².

Jak z jednej strony decyzja administracyjna jest: a) skutecznym i giętkim narzędziem ingerencji administracji w życie społeczne, b) daje szerokie możliwości modyfikacji procesu jego rozwoju, c) zawiera w sobie szeroki wachlarz możliwych, wywieranych przez nią skutków, dających się z odpowiednią dokładnością dostosować do rodzajów i treści regulowanych stosunków społecznych, o tyle z drugiej strony — szczególnie biorąc pod uwagę specyficzną na-

¹⁷ Cfr. Kasznica St., o.c., s. 96; Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa, 1970, s. 8.

¹⁸ Cfr. Kumaniecki K., o.c., s. 11; cfr. etiam: „dichiarazioni di volontà, manifestazioni di giudizio e manifestazioni di conoscenza. Le dichiarazioni di volontà si chiamano veri atti amministrativi; le manifestazioni di giudizio o di conoscenza si chiamano meri atti amministrativi. I primi si chiamano pure provvedimenti, perché sono atti autoritativi che hanno forza di creare, di modificare o di estinguere situazioni giuridiche, a differenza degli altri che hanno semplice funzione strumentale, accessoria o secondaria.” *D’Ostilio Fr., Tipologia ed esecuzione degli atti amministrativi*, Apollinaris 45, 1972, s. 265.

¹⁹ Kasznica St., o.c., s. 96.

²⁰ Borkowski J., o.c., s. 32.

²¹ Borkowski J., o.c., s. 70.

²² Kumaniecki K., cfr. o.c., s. 29.

turę Kościoła, jego zadanie i cel — w kościelnym akcie administracyjnym, powinna się przejawiać służba potrzebom Ludu Bożego. W dużej mierze należy stosować zasadę pomocniczości, aby ingerować tam, gdzie naprawdę zachodzi tego potrzeba.

W rozmaitych systemach akty administracyjne pojmowane są bądź to: 1^o jako funkcja władcza (imperium) podporządkowująca sobie aktywność jednostek, 2^o jako funkcja usługowa, zabezpieczająca członkom społeczności otrzymywanie pewnych świadczeń i dostarczająca im tego, czego sami wypracować nie mogą, czy osiągnąć nie są w stanie, lub 3^o jako funkcja pośrednia, polegająca na zachęcaniu do aktywności prywatnej²³. W zastosowaniu do społeczności kościelnej zasadniczo dwie ostatnie funkcje aktu administracyjnego winny być brane pod uwagę.

Indywidualna decyzja władzy administracyjnej, która nie wchodzi w zakres władzy sądowej, ani prawodawczej, jest aktem administracyjnym w ścisłym tego słowa znaczeniu. O ile natomiast jest zbliżona do władzy prawodawczej lub sądowniczej, czy wykonuje którąś z nich w sposób administracyjny przez wydanie aktu normatywnego w przypadku władzy prawodawczej, a rozstrzyganie jakichś kwestii spornych, czy dokonywanie innego rodzaju wymiaru sprawiedliwości w drugim wypadku — mamy do czynienia z aktem administracyjnym w szerokim tego słowa znaczeniu. Natura bowiem władzy się nie zmienia, a z administracji zaczerpnięty jest tylko sposób.

Z kolei należy omówić wymogi, jakim akt administracyjny winien odpowiadać oraz cechy, jakie posiada. Akt administracyjny zatem jest to czynność organu administracyjnego, mieszcząca się w ramach obowiązujących przepisów prawa. Ażeby ten akt był prawidłowy, winien odpowiadać następującym warunkom: a) powinien pochodzić od organu kompetentnego zarówno rzeczowo jak i miejscowo, b) wydać go można zgodnie z prawem materialnym (secundum legem), poza prawem (praeter jus), nie zaś (contra legem) — przeciw prawu — chyba, że chodzi o dyspensę — oraz c) musi być wydany z zachowaniem warunków prawa, jeżeli takie w prawie są przewidziane²⁴.

Ponadto, jak każda norma kanoniczna, czy każdy rozkaz, również akt administracyjny winien posiadać następujące cechy: 1^o musi być godziwy (honestum), czyli zgodny z obowiązującymi normami moralności, 2^o sprawiedliwy (iustum), czyli nie może naruszać podstawowych uprawnień innych jednostek czy też osób prawnych, 3^o pożyteczny czy to dla całej społeczności Ludu Bożego, czy też dla jakiejś mniejszej wspólnoty kościelnej, względnie też samego adresata. Nigdy natomiast nie może przynosić prywat-

²³ Langrod J., o.c., s. 173.

²⁴ Cfr. Starościałk J., Iserzon E., o.c., s. 164 et 171.

nej korzyści administrującemu, ponieważ byłoby to nadużyciem władzy. Każdy bowiem akt administracyjny winien być spełniony dla dobra wspólnego, 4^o możliwy do wykonania (possibile), czyli mieszczący się w granicach zwyczajnych, ludzkich możliwości, nie wymagających w konkretnej sytuacji aktów heroiczych, poza ogólnie znanymi w Kościele wyjątkami.

Warto jeszcze wspomnieć, że konkretność aktu administracyjnego jest podwójna. Przejawia się nie tylko w oznaczeniu adresata, lecz także w konkretnym oznaczeniu sytuacji, którą akt administracyjny reguluje, rozwiązuje, czy modyfikuje zgodnie z głównymi wytycznymi, z celem i zadaniem danej społeczności ²⁵.

Jeżeli wyżej omówione wymogi nie zostaną spełnione, wówczas można mówić o wadliwości danego aktu prawnego. Istnieje jednak „domniemanie zwykłe” prawidłowości, dopóki przez nowy akt administracyjny nie zostanie stwierdzona wadliwość czy to istotna, czy też drugorzędna i wadliwy akt nie zostanie naprawiony, odwołany, czy zmieniony ²⁶.

W tym momencie rozważań dochodzi się do stwierdzenia bardzo ważnej cechy, która jest właściwa i ekskluzywna dla aktów administracyjnych, mianowicie: akt administracyjny dokonany jest ważny zaraz po jego wydaniu i jego skuteczność prawna trwa, dopóki nie zostanie anulowany, względnie poprawiony. Do ważności zatem nie wymaga się jakiegoś potwierdzenia, czy upływu czasu. Wygasnąć może zatem akt administracyjny tak samo, jak może powstać z woli kompetentnego podmiotu. We wszystkich zaś wypadkach, w których w powstaniu aktu administracyjnego współdziała formalnie kilka jednostek, mogą one spowodować wygaśnięcie aktu administracyjnego lub jego zmianę. Ponadto ulec zmianie lub przestać istnieć może pośrednio np. na skutek zdarzenia przyrodniczego, gdy pewne realia przestają istnieć, lub też na skutek zmiany normy prawnej, w oparciu o którą dany akt administracyjny regulował konkretne zdarzenia ²⁷.

²⁵ Cfr. Ibid. s. 164.

²⁶ Ibid. s. 171.

²⁷ Cfr. Kumaniecki K., o.c., p. 76 et 77; Cfr.: „La imperatività dell'atto amministrativo, che molti chiamano pure autoritarietà, consiste nel fatto che l'atto acquista efficacia e la conserva, anche se invalido, fino a quando non sia stato annullato. Questa caratteristica è esclusiva degli atti amministrativi, i quali resi efficaci per aver superata la fase integrativa, ipso facto diventano imperativi nei confronti del soggetto destinatario. Tale nota, oltre che essere esclusiva degli atti amministrativi, è anche costante, in quanto conviene indistintamente a tutti gli atti amministrativi, a differenza della esecutività e della eseguibilità, come ora vedremo.

La imperatività viene diversamente giustificata in dottrina: alcuni ne ripongono il fondamento nella presunzione della legittimità degli atti amministrativi, altri, invece, nella esigenza che l'atto amministrativo

4. Podmiot aktu prawnego

Źródłem aktu administracyjnego jest kompetentny podmiot, który piastuje pewien urząd w Kościele, czyli spełnia funkcję na korzyść Ludu Bożego. Jeżeli mówimy w tym wypadku o urzędzie kościelnym, należy go rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu zgodnie z kan. 145 CIC. tzn. takim, w jakim go rozumie Sobór Watykański II w dekrete „De presbiterorum ministerio et vita” w n-rze 20-tym, jako „officium ecclesiasticum” „...quod quidem deinceps intelligi debet quodlibet minus stabiliter collatum in finem spirituale exercendum”. Podmiot ten musi posiadać odpowiednią kompetencję czy to ogólną, czy specjalną dla konkretnego zakresu. Spełniając swoją funkcję może on działać tylko w ramach swoich uprawnień. Podmiot zatem spełniający swoją funkcję przejawiając swoją wolę, korzysta z „władzy administracyjnej” w ścisłym lub szerokim tego słowa znaczeniu, w sensie wyżej wyjaśnionym. Używając pierwszej (akt administracyjny zasadniczy) zamierza wywołać konkretny skutek prawny, drugą natomiast posługuje się, — w celu dokonania aktów przygotowawczych, wykonawczych, technicznych etc. (akty administracyjnej pomocnicze). Przez jedne i drugie zmierza on do osiągnięcia konkretnego dobra wspólnoty, czy też zdeterminowanych członków społeczności kościelnej. Podmiot ten może być jednostką indywidualną lub kolegią. W każdym wypadku przejawiając swoją wolę²⁸ powinien posiadać nie tylko naturalną zdolność działania, lecz również i prawną, o której była wyżej mowa²⁹.

Gdy akty administracyjne są dokonywane przez podmioty kolegialne, posiadające konkretną funkcję administracyjną w Kościele

operi immediatamente, perché manifestazione tipica del potere pubblico che non deve incontrare intralci per il raggiungimento dei suoi fini.

— O’Ostilio, o.c., s. 279.

²⁸ „Gli individui, che hanno il compito di formare e di esprimere la volontà imputabile all’ente, dalla dottrina sono diversamente designati: chi li dice Organi (seguendo la dottrina tedesca), chi li dice Funzionari (seguendo la dottrina francese), chi li dice Agenti (seguendo la dottrina italiana), e chi li dice Officiali (seguendo la dottrina canonistica).” — D’Ostilio Fr., *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*, Monitor Ecclesiasticus, 99, 1974, f. III, s. 59, przyp. 34.

²⁹ „Il soggetto, è ovvio, deve possedere i requisiti naturali (capacitas intelligendi et volendi) e quelli giuridici. I requisiti giuridici del soggetto dell’atto amministrativo sono i seguenti: a) deve essere un organo della P. A. (parrocchia, diocesi, casa religiosa, provincia, congregazione, ordine); b) deve avere la competenza specifica per quel dato atto amministrativo; c) deve agire nella qualità, ossia nell’esercizio della sua funzione amministrativa; d) deve mirare al fine pubblico, in modo immediato e diretto, perché, in caso contrario, si avrebbe l’abuso di potere: interesse privato in atto d’ufficio.” — D’Ostilio Fr., *Tipologia ed esecuzione ... o.c.*, s. 262.

up. Konferencje episkopatu, przejawiają one swoją decyzję w sposób sobie właściwy. Mogą wchodzić w rachubę również akty kolektywne np. wyjawienie woli przez wiele osób działających wspólnie, nie będących jednak podmiotem praw i obowiązków w Kościele np. różnego rodzaju komisje.

Może być wreszcie mowa o aktach złożonych (*acti complessi*), np. wyjawienie woli przez dwie lub więcej osób, które współdziałają dla osiągnięcia jednego celu, co może przybrać charakter kontraktu, względnie ugody, o znaczeniu prawa publicznego. Jedną ze stron zwykle jest podmiotem władzy, czy kompetencji administracyjnej, a druga, osobą lub zespołem prywatnym³⁰.

Bardzo ważną cechą działania administracyjnego w Kościele jest osobista odpowiedzialność w wypadku, gdy chodzi o akt administracyjny indywidualnie podjęty, odpowiedzialność kolegiąlną, w wypadku decyzji kolegiąlnej, lub kolektywną tzn. wszystkich współdziałających itd. Chodzi głównie o odpowiedzialne skierowanie aktu administracyjnego do zasadniczego celu i zadania, jakie ma być wykonane w danym zakresie. Można mówić o odpowiedzialności dotyczącej meritum sprawy, którego dotyczy akt administracyjny, jego właściwości, użyteczności, odpowiedniości, wydania we właściwym czasie itd. Odpowiedzialność ta będzie posiadała nie tylko charakter pastoralny, lecz również i prawny. Oczywiście jest rzeczą, że nie wyklucza się również odpowiedzialności cywilnej i karnej, właściwej dla postępowania administracyjnego. Będzie tu chodziło nie tylko o odpowiedzialność zróżnicowaną w zależności od funkcji czy to względem władzy najwyższej, biskupa, czy też czynników kompetentnych na niższym szczeblu, lecz także wszystkich wobec Chrystusa — Głowy całego Kościoła³¹.

³⁰ Cfr. D'Ostilio Fr., *Tipologia ed esecuzione ...*, o. c., s. 264 ss.

³¹ „Ma la nota dominante dell'attività amministrativa della Gerarchia Ecclesiastica è la personale responsabilità, sotto il profilo pastorale, della decisione definitiva e dell'attuazione del provvedimento amministrativo”. (...)

„Parlamo solo della responsabilità pastorale di esso, cioè del merito, ossia della sua utilità, opportunità, tempestività, ecc., limitatamente alla Chiesa locale — per economia di trattazione — ma i principi e le relative applicazioni valgono — *proportione servata* — anche per la Chiesa universale”.

„Abbiamo parlato di responsabilità invece che di autorità, perché il vero Capo della Chiesa locale ed universale, che ha e conserva una piena autorità su di essa, è Cristo, che l'ha trasmessa agli Apostoli e poi ai loro Successori, i Vescovi, i quali perciò sono responsabili dell'uso di tale autorità innanzi tutto davanti a Cristo, dal quale l'hanno ricevuta; poi davanti al Papa, che con la „*missio canonica*”, ne ha conferito l'esercizio nel Collegio Episcopale; infine davanti al Popolo di Dio, per la cui salvezza essi hanno ricevuto e la potestà episcopale ed il suo esercizio. Di qui l'autorità del Vescovo nel decidere e nell'eseguire il provvedimento amministrativo; di qui l'obbedienza dei fedeli nell'attuare il provvedimento amministrativo. Il Vescovo ha autorità

Inny podział podmiotów administracji kościelnej opiera się pośrednio na dyspozycji prawa Bożego, na podstawie którego administracja kościelna podzielona jest na administrację dotyczącą Kościoła powszechnego i Kościołów partykularnych. W zależności od tego zasadniczego podziału istnieje w Kościele cały szereg podmiotów spełniających funkcje pomocnicze z ustanowienia prawa kościelnego, zarówno zależnych od władzy najwyższej jak i lokalnej biskupów³². Cechą charakterystyczną wspólnoty kościelnej jest hierarchicznie ukonstytuowany i współdziałający organizm wielu wspólnot od najwyższej aż do najmniejszej, którą jest rodzina — „jako najmniejszy Kościół”. Dlatego też nie dziwnego, że administracja kościelna musi odbywać się na poszczególnych szczeblach i ludzie pełniący w imieniu społeczności kościelnej odnośne funkcje, mają powierzoną sobie kompetencję administracyjną w zdeterninowanym zakresie. Należy jednak pamiętać, że podmioty sprawujące funkcję administracyjną w Kościele nie działają indywidualnie, jakoby jeden od drugiego niezależny, ale we wspólnocie i to we wspólnocie hierarchicznej między sobą i we wspólnocie z tymi dla których funkcję spełniają i którym przez to służą³³.

non perché ha un dominio sui fedeli (è a loro servizio), ma perché ne risponde personalmente e verso tutti. I fedeli obbediscono, non perché siano suoi servi (sono suoi fratelli in Cristo), ma perché egli agisce in nome di Cristo per il bene di tutti, previa la piena e totale loro partecipazione nella fase preparatoria”.

„Abbiamo parlato di „responsabilità personale”, perché personale è la potestà che essi ricevono da Cristo ed esercitano con la „missio canonica” del Papa.

Perciò abbiamo escuso una „corresponsabilità” collettiva dei fedeli, ma abbiamo parlato invece della loro attiva, piena e totale „partecipazione” alla preparazione del provvedimento amministrativo.” — Romita F., *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione...* o. c., s. 45.

³² „L'Amministrazione ecclesiastica, per diritto divino, è divisa in due rami o settori: l'Amministrazione della Chiesa Universale e quella delle Chiese particolari. In ciascuna di questi settori, assieme al grado primario, che è di diritto divino, vi sono molti gradi subalterni, tutti di diritto ecclesiastico.

Nella potestà dei gradi primari (i cui soggetti sono il Sommo Pontefice e i Vescovi) i riscontriamo note comuni e note differenziali. Le note comuni sono le seguenti: l'una e l'altra sono di diritto divino, episcopali, immediate e proprie. Le note differenziali si riducono a quattro: tale potestà è universale, suprema, piena, indipendente in sé e nel suo esercizio nel Sommo Pontefice; è, invece, particolare, subordinata, semipiena, indipendente in sé e dipendente nel suo esercizio nei Vescovi. La potestà dei gradi subalterni (sia del Sommo Pontefice che dei Vescovi), pur essendo differente nella estensione, conviene nella natura. Tale potestà, in tutti i gradi, è di diritto umano, derivata (rispettivamente dal Sommo Pontefice o dai Vescovi), ordinaria, vicaria.” D'Ostilio, *Natura e tipologia ...*, o. c., s. 53.

³³ Cfr. przyp. nr 9.

5. Cel aktu administracyjnego

Nie zawsze pokrywa się cel aktów administracyjnych z motywami, które — co jest rzeczą zupełnie zrozumiałą — muszą zawsze istnieć, ażeby konkretny akt administracyjny był roztropny i odpowiedzialny³⁴. Cel określa, co działający chce osiągnąć, motyw zaś jest racją, dla której podejmuje się aktualne działanie. Motyw zatem zawiera powód, dlaczego pełniący daną funkcję w konkretnej społeczności, w tej chwili „hic et nunc” działa, a cel, że robi to w ten, a nie inny sposób³⁵. Środki winny być bowiem dostosowane do celu. Domniemywa się jednak, że zawsze oprócz celu konkretnego dobra wspólnego jest wzięty pod uwagę zasadniczy cel, do którego zmierzać mają wszystkie kościelne akty administracyjne w ostatecznym swym ukierunkowaniu.

Według zgodnej opinii autorów, akt administracyjny powinien zmierzać do dobra wspólnego. Powinno ono jednak być konkretne, a nie natury abstrakcyjnej. Również i władza prawodawcza ma za cel dobro wspólnoty, jednakże jest to cel abstrakcyjny, zawarty w normie ogólnej. Dopiero w wypadkach zastosowania tejże normy znajdzie on swoją realizację.

Konkretny cel administracji realizowany jest w społeczności charakterystycznej, ukonstytuowanej organicznie. Wydawanie aktów administracyjnych jest funkcją służby dla dobra konkretnych wspólnot, względnie wiernych, którzy są administrowani, jednakże nie w sensie panowania nad nimi, lecz w sensie służby kierowników i przewodników. Z tej też racji w pojęciu Kościoła wspólnego wyklucza się sprawowanie funkcji administracyjnej jako władczego zarządzania (imperialità) — w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie może być więc mowy o panowaniu nad podwładnymi.

Dobro wspólne, do którego zmierzają kościelne akty administra-

³⁴ Cfr. przyp. nr 31.

³⁵ Cfr. „La causa naturale o remota si chiama anche motivo. In merito a questa va fatta un'osservazione molto importante: mentre nel diritto privato i motivi sono giuridicamente irrilevanti, nel diritto pubblico amministrativo i motivi vengono presi in considerazione, poiché essi devono corrispondere sempre all'interesse pubblico ed a quel fine pubblico specifico al quale il provvedimento è diretto. L'Organo amministrativo non potrà, infatti, emanare un provvedimento per un interesse privato e neppure per conseguire un fine pubblico di altro genere. Nel primo e nell'altro caso, l'atto sarebbe viziato per sviamento di potere; nel primo caso, oltre il vizio dell'atto si avrebbe anche una particolare responsabilità dell'organo agente. A tal fine, in tutti gli atti amministrativi formali dopo l'intestazione ed il preambolo, si ha la motivazione, ossia l'esposizione sommaria delle considerazioni di ordine giuridico, tecnico, amministrativo che giustificano il dispositivo dell'atto: ..., perpensa..., rite et mature considerata ..., attenta,, ecc.

Mancando o rivelandosi insufficiente la motivazione, si ha l'abusus potestatis, di cui ai can. 2404—2414.” D'Ostilio Fr., *Tipologia ed esecuzione* ... o. c., s. 263.

cyjne, zależy od rodzaju i stopnia funkcji administracyjnej. Inne będzie dla całej społeczności Kościoła powszechnego, inne dla użytku Kościoła lokalnego, względnie mniejszych jego wspólnot.

W niektórych systemach prawodawstwa państwowego nie przyjmuje się dobra indywidualnego osób prywatnych jako przedmiotu aktu administracyjnego. Biorąc jednak pod uwagę naturę społeczności kościelnej i pozycję wiernych w Kościele, nie można wykluczyć, ażeby ich indywidualne dobro nie było brane pod uwagę jako cel administracji danej wspólnoty kościelnej. Należy jednak z naciskiem podkreślić, że jeżeli to dobro indywidualne będzie brane pod uwagę, nie ma ono charakteru wyłącznie prywatnego³⁶, bowiem i w tym wypadku należy znaleźć i podkreślić element wspólnotowy. Jednostka korzysta z tego, co daje jej wspólnota, czy poszczególne urzędy tejże wspólnoty; korzysta jednak w tym celu, ażeby tym lepiej wypełnić swoje obowiązki we wspólnocie. Na każdym szczeblu potwierdza się zawsze w Kościele zasada podstawowa: „iura sunt propter officia” — i dlatego dobro jednostki bierze się pod uwagę, umożliwiając jej w ten sposób zasadniczo pełnienie swych zadań oraz indywidualnych celów, które nie są i nie mogą być wyłączone z zadań wspólnoty.

Ponadto warto podkreślić, że dobro wspólne, będące celem aktów administracyjnych, nie jest czymś rozumianym statycznie, lecz dynamicznie. Nie chodzi tylko o dostarczenie środków, czy zorganizowanie warunków pracy, ale ponadto akty administracyjne powinny być ułatwieniem i mobilizowaniem czy to poszczególnych wspólnot, czy to jednostek, do działania zgodnego z zasadniczym celem Kościoła.

Tak pojęty cel powinien mieć zawsze przed oczyma każdy, kto spełnia jakąś funkcję administracyjną w społeczności kościelnej. Powinien być świadomy, że dana działalność winna zmierzać nie tylko do realizacji, utrzymania „communiois” na tym szczeblu, na jakim działa, lecz również i do tego, ażeby dana wspólnota mogła lepiej i skuteczniej wypełniać swoje zadanie. Ponadto wspólnota hierarchiczna wymaga od niższych funkcjonariuszy administracyjnych działania zgodnego z dyrektywami władzy wyższej. Synchronizacja zatem celów działania poszczególnych stopni i funkcji winna wypływać z równowagi, jaka istnieje między dobrem publicznym, a dobrem prywatnym w społeczności kościelnej. Dla dobra publicznego nie można podrywać, ani naruszać podstawowych uprawnień,

³⁶ „Inoltre questo „bene” nell'Amministrazione Ecclesiastica dev'essere „comune”, ossia non a beneficio esclusivo d'una persona. Anche se ha come termine immediato una persona, il provvedimento amministrativo ecclesiastico deve poter raggiungere, attraverso quella persona, nella sua efficacia, direttamente o indirettamente, anche gli altri membri di una comunità.” — Cfr. Romita F., *I fondamenti teologico-giur. dell'amm. ...* o. c., s. 30.

czy dobra osób prywatnych — lecz i odwrotnie — dla zaradzenia konkretnej potrzebie osoby prywatnej nie można, egzagerując jej uprawnienia, naruszać dobra innych ze wspólnoty, czy całej społeczności³⁷. Zatem zachowanie równowagi i harmonii mniejszych i większych celów jest w Kościele rzeczą o podstawowym znaczeniu.

6. Przedmiot aktu administracyjnego

Sam charakter społeczności, o której jest mowa, decyduje o tym, że przedmiot administracji będzie odmienny od administracji państwowej. O ile w administracji państwowej będzie chodziło zasadniczo o dobro publiczne o charakterze ziemskim, doczesnym, o zorganizowanie i pomnożenie dobrobytu materialnego, ekonomicznego, kulturalnego itd., o tyle w Kościele na pierwszy plan wybija się i musi się wybijać dobro duchowe, nadprzyrodzone, czyli o charakterze eschatologicznym³⁸. A zatem oprócz poprzednio wymienionych różnic między systemami administracji państwowej i kościelnej ta będzie stanowiła jeden z zasadniczych elementów różniących obydwa rodzaje administracji. Oczywiście w Kościele nie można zaniedbać zwykłych funkcji administracyjnych, gdyż są niezbędne dla każdej społeczności ludzkiej, a Kościół przecież nie przestaje być wspólnotą ludzką.

Suponując powyższe ukierunkowanie na dobro duchowe i nadprzyrodzone, można wymienić przykładowo następujące zasadnicze dziedziny, stanowiące przedmiot aktów administracyjnych właściwych władzy kościelnej.

Wychodząc od działalności administracyjnej bardzo ogólnej można mówić o działalności administracyjno-normatywnej, tj. zbliżonej do władzy prawodawczej. Będzie ona mogła dotyczyć zagadnień zgodnie z prawem (*secundum ius*), albo poza prawem (*praeter ius*), nigdy zaś z wyjątkiem dyspensy (*contra ius*), bowiem tutaj kończy się już kompetencja. Powyższa uwaga dotyczy szczególnie praw przełożonego wykonującego funkcje administracyjne na szczeblu niższym. Tutaj będzie można też zaliczyć wszelkiego rodzaju wytyczne koordynacyjne i normujące współdziałanie rozmaitych czynników w celu podtrzymania wspólnoty „*communio*” i zapewnienia warunków właściwej ich działalności³⁹.

Zasadniczym jednak przedmiotem aktów administracyjnych w Ko-

³⁷ Cfr. Romita F., *I fond. teol.-giur. della giustizia ... o. c.*, s. 333.

³⁸ „Qui desidero sottolineare la natura caratteristica di questo bene, che non è solo spirituale, ma soprannaturale ed escatologico. Abbiamo così una prima essenziale differenziazione fra provvedimento amministrativo ecclesiastico e provvedimento amministrativo statale, che anch'esso la cura in concreto del bene pubblico, ma d'indole terrena e temporale, prevalentemente materiale ed economica.” — Romita F., *I fondamenti teol.-giur. dell'amministrazione ...*, o. c. s. 30.

³⁹ Cfr. „... la potestà amministrativa ha:

ściele będzie administracyjno-prawna regulacja różnych dziedzin działalności Kościoła. Będzie to zarówno regulacja w sensie pozytywnym jak i negatywnym. Także i tutaj trzeba zaznaczyć, że chodzi o regulowanie działalności czy to zgodnie z prawem (*secundum ius*), czy też poza prawem (*praeter ius*), nigdy zaś przeciwko prawu (*contra ius*) hierarchicznie wyższemu. Natomiast w konkretnym wypadku decyzja administracyjna może uchylić normę prawną wydaną przez ten sam autorytet, lub niższy („*genus per speciem derogatur*”). Jeśli chodzi o decyzję przeciwko prawu, byłaby ona równoznaczna z dyspensą. Dyspensy od prawa hierarchicznie wyższego można udzielić tylko wówczas, gdy otrzymało się odpowiednią kompetencję.

Z kolei na omówienie zasługuje administracyjno-prawna regulacja sytuacji osób fizycznych, czyli indywidualnych oraz prawnych. Przy wykonywaniu tego zakresu administracji bardzo ważną jest rzeczą respektowanie uprawnień poszczególnych osób czy to indywidualnych, czy też prawnych w Kościele — o czym już była mowa — albowiem na tym polu można łatwo popełnić jakieś nadużycie i specjalna czujność w tej materii jest zupełnie słusznie wymagana od sprawujących administrację⁴⁰. Zagadnienie to ma zna-

a) come fine immediato e diretto: procurare in concerto il bene della comunità;

b) come fine mediato e indiretto: procurare in concreto il bene dei vari membri di essa.

Ho detto e sottolineo: procurare in concreto il bene della comunità, perchè anche la potestà legislativa ha come fine quello di procurare il bene della comunità, ma in astratto, in quanto detta norme generali, che poi la potestà amministrativa attua in concreto nello svolgimento della vita della comunità. (...) In materia normativa la potestà amministrativa studia e prescrive quanto è necessario o almeno utile per l'attuazione di una legge costitutiva. Così, le norme, che la S.C. per il Clero ha suggerito per i Consigli Presbiteriali, tendono a facilitare la costituzione e l'attività dei medesimi, prescritti dal Vaticano II.” — Ronita F. I fondamenti teol. giur. della giustizia s. 328.

„Sub hac ratione, distinguuntur actus administrativi, quibus normae iuridicae ferentur, ius applicatur aut res administrativae aliter geruntur.

Notum est canonistas discernere inter praeceptum ad instar legis (Verwaltungsgebot) et ad instar sententias (Verwaltungsverfügung), prout per praeceptum norma iuris statuitur aut applicatur. Haec distinctio non solum ad praecepta quod attinet faciendā est, quae vi iurisdictionis contentiosae data in invitos diriguntur, sed etiam ad alias activitates administrativas referri debet, et ad actus vi iurisdictionis voluntariae positos et ad actus administrativos, qui distinctionem inter iurisdictionem contentiosam et voluntariam transcendent. Differentia inter actus administrativos ad instar legis et ad instar sententiae in eo sita est, quod potestas administrativa, quae non immerito potestas media appellatur, quandam inclinationem et ad potestatem legislativam et ad potestatem iudicalem habet.” — Mörzdorf K., o. c., s. 20.

⁴⁰ Cfr. „Ma l'A. ha riconosciuto che queste critiche „dipendono chiaramente da una concezione individualistica della giustizia amministra-

czenie podstawowe, jeśli chodzi o podtrzymanie i zachowanie właściwego charakteru wspólnotowego życia danej społeczności.

Kolejnym przedmiotem aktu prawnego może być administracyjno-prawne kierownictwo i regulacja wszystkich dziedzin i zagadnień związanych z władzą nauczania kościelnego, zarówno jeśli będzie chodziło o nauczanie i głoszenie Ewangelii wprost, czy też przygotowanie kadry duszpasterskiej i naukowej. Również i administracyjno-prawne kierownictwo oraz regulację działalności kulturalno-społecznej trzeba tutaj zaliczyć. Stanowią one bowiem jedną z form przekazywania dorobku myśli chrześcijańskiej.

Jako następny przedmiot aktu prawnego należy wymienić administracyjno-prawne kierownictwo i regulację wykonywania władzy uświęcania. Będzie tu chodziło o szafarstwo sakramentów św. i dostarczanie środków uświęcenia wiernym, do których mają prawo, lub też o wszystkie zagadnienia związane ze sprawowaniem liturgii w szerszym tego słowa znaczeniu oraz dotyczące w ogóle kultu Bożego.

Wreszcie przedmiotem aktów administracyjnych jest pozostała część władzy rządzenia, która nie mieściła się w dotychczasowych. Szczególnie będzie chodziło tutaj o organizację, koordynację i wymagania subordynacji w działalności wewnętrznej Kościoła.

Dzięki organizacji i koordynacji stwarza się wiernym i mniejszym wspólnotom dogodne warunki do działalności i wykonywania zadań. Z tym łączy się element pobudzania inicjatywy — jeśli tak można powiedzieć — oddolnej. Przedmiotem administracyjnej władzy rządzenia będzie również kierowanie różnymi przejawami

tiva — tutela del fedele di fronte all'autorità ecclesiastica — che la Chiesa non può assolutamente accettare". Il sistema di giustizia amministrativa, escogitato dal legislatore ecclesiastico, consiste nel principio in base al quale la legittimità dell'atto non è tanto un bene garantito al singolo, quanto alla collettività, perché permette una più puntuale realizzazione dei compiti pastorali dell'autorità ecclesiastica, ed una maggiore adesione e partecipazione degli altri fedeli, i quali sono indotti a condividere le scelte di questa azione pastorale con maggiore fiducia e serenità." — Moneta Paolo, *Differenze e convergenze dei principi della giustizia amministrativa civile e canonica*, Monitor Ecclesiasticus 98 (1973) s. 531.

Cfr. etiam „Tuttavia bisognerà tener presente che oggi non si può ritenere valido il principio, in forza del quale „bonum privatorum semper cedere debet hono communi". Avvertono le *Animadversiones dello Schema sulla Procedura Amministrativa* (Communicationes 1972, p. 36): „... ordinetur actus potestatis administrativae in Ecclesia ita ut tutela personarum sive physicarum sive moralium erga decreta ab iis lata, qui potestatem gubernandi in Ecclesia habent, habeatur quae sit sufficiens etsi non eiusdem efficacitatis quam per viam ordinariam quaeque tamen cum necessitatibus pastoralis ministerii et spiritualis gubernii componi possint": ciò che importa non un'assoluta prevalenza del bene comune sul bene privato, ma un giusto equilibrio tra i due." — Romita F., *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, Monitor Ecclesiasticus, 98, 1973, s. 576.

mi życia uspołecznionego wśród wiernych, ich działalności charytatywnej, czy innej, zmierzającej do celów zgodnych z duchem Kościoła. Aktywność taka jak najbardziej zasługuje na poparcie i stwarzanie jej odpowiednich warunków oraz udzielania pomocy.

Jeśli chodzi o ostatnie zagadnienie subordynacji, przedmiot ten często bliski władzy karania, będzie wówczas odnosił się do osób przejawiających działanie odśrodkowe. Względem niesubordynowanych należy w obronie dobra wspólnego stosować typowe dla działania kościelnego pokuty, względnie sankcje karne za tzw. wyroczenia. Będzie się to odnosiło zarówno do osób indywidualnych jak i działających kolegialnie czy kolektywnie. Jak to już było sygnalizowane, nie da się tutaj postawić ścisłej granicy między wykonywaniem sprawiedliwości w materii karnej, a karaniem administracyjnym dlatego, że niejedne sprawy mogą być załatwiane zarówno w jeden jak i drugi sposób. Z tego też powodu, jeśli są te sprawy załatwiane w sposób *administracyjny*, wówczas nazywamy je aktem administracyjnym w szerokim tego słowa znaczeniu.

To samo będzie się odnosiło do pozostałej dziedziny zbliżonej do władzy sądowej. Cały szereg spraw, które normalnie podpadają pod władzę sądowniczą jako przedmiot wymiaru sprawiedliwości, może być wykonywany w sposób *administracyjny* i wówczas również, jak to było wyjaśnione na początku, uważa się je jako akty administracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Nie można takich aktów w żadnym wypadku podciągnąć pod wykonywanie władzy dobrowolnej ze względu na przedmiot i cel.

Pozostaje jeszcze jak bardzo typowa dla działania administracyjnego dziedzina, jaką stanowią wszelkie sprawy ekonomiczne. I tutaj, mówiąc o przedmiocie aktu administracyjnego, trzeba zwrócić uwagę, że nie chodzi o decydowanie w sprawach ekonomicznych, bo to — jak było wyżej wyjaśnione — jest wykonywaniem „kompetencji administracyjnej”. Tutaj natomiast chodzi o przedmiot aktów „władzy administracyjnej”, czyli o regulację tendencji i zadań w tej materii w stosunkach międzyludzkich, zajmujących się czy to własnością należącą do Kościoła, czy do osób prawnych w Kościele, o regulowanie spraw związanych z rzeczami materialnymi, które wprawdzie nie są własnością Kościoła, ale są potrzebne w działalności kościelnej, szczególnie w sprawach liturgii czy kultu. Trudno będzie przeprowadzić ścisłe rozgraniczenie między przedmiotem aktów „władzy administracyjnej” nawet w szerokim tego słowa znaczeniu a przedmiotem wykonywania samej „kompetencji administracyjnej”, ponieważ i te dziedziny również często się zazębiają.

7. Dynamiczny charakter wykonywania administracji kościelnej

Jak już wyżej było wspomniane, administracyjne prawo kościelne nie jest układem zamkniętym, lecz otwartym — „ordinamento ap-

perto". Chociaż z jednej strony cechą charakterystyczną administracji kościelnej jest wielki szacunek dla tradycji i nabytych doświadczeń, jednak z drugiej władza administracyjna zachowuje zawsze swój charakter dynamiczny. Jest to niezbędne z racji charakterystycznej dla Kościoła organicznej struktury wielkiej wspólnoty całego Kościoła. W niej bowiem współdziałają i tworzą jedność przez zachowanie łączności mniejsze wspólnoty Kościołów lokalnych, w których z kolei działają jeszcze mniejsze wspólnoty. Dokonywanie jednego i zasadniczego dzieła odbywa się na różnych odcinkach, w rozmaitych warunkach i w rozmaity sposób⁴¹. Stale żywa i aktualizująca się na nowo działalność pasterska Kościoła łączy się z uczestnictwem wiernych w realizacji zadań każdej wspólnoty i wykonywaniem wytycznych władzy najwyższej wyrażonych w normach prawnych. Te ostatnie stosuje się z zachowaniem słuszności prawnej (*aequitatis canonicae*), zapewniając w ten sposób między innymi odpowiednią i właściwą modyfikującą adaptację w zmieniających się okolicznościach⁴². Całość działalności administracyjnej jak i realizacja konkretnych celów tworzy jedną, harmonijną całość, jak jedna jest misja Kościoła i jeden żywy organizm ją realizujący.

Zarówno słuszność prawna jak i realizacja wspólnoty „communio” postuluje właściwe dowartościowanie godności członków Ludu Bożego, ich zadań i przedsięwzięć. Wyklucza też wszelkie schematyczne podchodzenie do osób tworzących wspólnotę i kontynuujących jej dzieło⁴³. Ogólnie po Soborze Watykańskim II⁴⁴ wierni

⁴¹ Cfr. Romita F., *I fond. teol.-giur. della giustizia ... o. c.*, p. 458; cfr. Romita F., *I fond. teol.-giur. dell'amm. ... o. c. s. 33*.

⁴² "L'equità va, invece, delineata come un atteggiamento o, se si preferisce, come un modello cui i moderatores Ecclesiae devono ispirarsi e che è quello del bonus Pastor e del giusto dispensator, attento a colmare le sfasature prodottesi tra il diritto codificato e le concrete esigenze dei giorni che mutano, con riguardo particolare al mantenimento e allo sviluppo di una sempre più intensa partecipazione di ogni fedele alla comunità ecclesiale. In tal senso il rispetto dell'*aequitas* finisce per coincidere, nell'ambito dell'attività amministrativa, con l'aderenza alla funzione pastorale che deve improntare di sé ogni provvedimento canonico." — Berlingò S., *Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, *Monitor Ecclesiasticus*, 98, 1973, s. 525.

⁴³ „La *communio* postula infatti la messa a fuoco e la giusta valorizzazione della dignità e dei compiti propri di ciascun membro del *Populus fidelium*, impone di tenere nel debito conto la particolare posizione, le capacità, i „carismi” propri di ciascun credente. Il Superior, dotato di *auctoritas*, non può quindi agire quale soggetto assolutamente sopraordinato, quale esclusivo ed unilaterale interprete del bene comune, che esige soltanto di essere ascoltato ed ubbidito, ma deve ricercare la sincera adesione, la credibilità e la fiducia di tutti i *Christifideles* (anche quando la sua azione possa porsi in contrasto con le loro legittime aspettative o possa pregiudicare i loro personali interessi), deve insomma agire in modo da rendere la *communio* ecclesiastica una realtà veramente viva ed operante a tutti i livelli ed in ogni

powołani są do aktywnej realizacji więzów wspólnoty i jej zadań⁴⁵. Ich udział nie jest obojętny, przeciwnie często są powoływani, a nawet niejednokrotnie niezbędni jako osoby współdziałające w przygotowaniu i realizacji aktów administracyjnych. Tak więc charakter wspólnoty kościelnej determinuje i wyznacza sposób działalności administracyjnej typowej i jedynej dla tego rodzaju społeczności. Można więc powiedzieć, że doświadczenie prawne zbiega się mniej więcej z tym, co rozumie się potocznie przez życie prawne. Nauka prawa poznaje je i w nim uczestniczy, formułując doświadczenie prawne⁴⁶, które staje się wskaźnikiem dla przyszłości.

8. Podział aktów administracyjnych

Zgodnie z poprzednimi wyjaśnieniami, można akty administracyjne podzielić na takie, które należy uznać w ścisłym tego słowa znaczeniu i w szerokim. Do aktów administracyjnych w szerokim tego słowa znaczeniu zaliczam wszystkie te, które faktycznie są wykonaniem w sposób administracyjny władzy sądowej i prawodawczej.

Ścisłej granicy między władzą administracyjną z jednej a sądową i prawodawczą z drugiej strony nie da się zupełnie ściśle przeprowadzić ze względu na to, że sam sposób nie może decydować o rodzaju władzy. Przedmiot i cel wskazuje na wykonywanie sprawiedliwości, względnie normowanie pewnych spraw w sposób autorytatywny. Ponadto w szerokim tego słowa znaczeniu będą nazwane również te wszystkie akty administracyjne, które zbliżone są w swej naturze do kompetencji administracyjnej.

Wszelkie inne akty we właściwym znaczeniu administracyjne spełniają funkcję regulującą, nadzorczą czy techniczno-pomocniczą.

circostanza." — Moneta P., *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*, Monitor Ecclesiasticus, 99, 1974, f. III, s. 85.

⁴⁴ Ibid. s. 88.

⁴⁵ Cfr. Ibid., s. 81;

cfr. „... della partecipazione di tutti i fedeli al sacerdozio di Cristo, base ontologica nella, vita della Chiesa vista nella sua dimensione orizzontale, scaturisce il 2° principio giuridico dell'Amministrazione Ecclesiastica e si salda col 1° principio giuridico del bene comune dell'intera comunità ecclesiale, come movente primo e fine ultimo del provvedimento amministrativo.

Questo secondo principio giuridico può essere così enunciato: nella preparazione del provvedimento amministrativo i fedeli sono chiamati da Dio e dai Suoi Vicari a dare la loro attiva e piena partecipazione per realizzare dinamicamente la „communio” nel Popolo di Dio.” — cfr. Romita F., *I fond. teol.-giur. dell'amm. ... o. c.*, s. 33 ss.; cfr. etiam Ibid. s. 35.

⁴⁶ Cfr. Longchamps Fr., o. c., s. 218; Cfr. etiam Giuliani Al., *Ricerche in tema di esperienza giuridica*, Milano 1957, p. 156.

Z wyżej wymienionego zakresu zasadniczymi administracyjnymi aktami władzy są te, które wywołują, względnie modyfikują skutki prawne. Będą one faktycznie wykonywaniem całego zakresu władzy dobrowolnej. Inne zaś mają charakter instrumentalno-pomocniczy. Pewni autorzy wprowadzają podział na akty konstytutywne i deklaratoryjne.

Jeśli chodzi o podziały bardziej szczegółowe, to można je znaleźć w dwu artykułach Francesco D'Ostilio. Pierwszy z nich zamieszczony jest w „Apollinaris”⁴⁷, a drugi w „Monitor Ecclesiasticus”⁴⁸. Oczywiście kryteria podziału mogą być rozmaite, nie tylko ze względu na przedmiot czy funkcję⁴⁹, lecz także na pod-

⁴⁷ D'Ostilio Fr., *Tipologia ed esecuzione degli atti amministrativi*, Apollinaris, 45, 1972, s. 261—278.

⁴⁸ Idem, *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*, Monitor Ecclesiasticus, 99, 1974, f. III, s. 51—80.

⁴⁹ D'Ostilio E., *Tipologia ed esecuzione ... o. c.*, s. 278:

„QUADRO SINTETICO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI
RIGUARDO ALLA MATERIA

VERI ATTI AMMINISTRATIVI	} Estensivi	} Ammissioni Concessioni (traslative e costitutive) Autorizzazioni Approvazioni Rinunzie	
Dichiarazioni di volontà			} Restrittivi
MERI ATTI AMMINISTRATIVI	} Manifestazioni di giudizio	} Con carattere strumentale	
Manifestazioni di conoscenza	} Valutazioni a seguito di esami Pareri tecnici, giuridici, ecc. Richiami all'autorità competente Relazioni di visite canoniche ecc.	} Intimazioni	} Inviti Diffide

miot dokonujący dany akt prawny, na naturę władzy w konkretnym wypadku użytej, na strukturę itd.⁵⁰

Oczywistą jest rzeczą, że wszelkie podziały tego rodzaju teoretycznie wypracowane nie wyczerpują wszelkich możliwości, jakie w konkretnej rzeczywistości życia Kościoła mogą mieć zastosowanie. Pozwolą one przynajmniej dać ogólny obraz oraz naszkicować zasadnicze linie podziału i klasyfikacji tak obszernego i tak złożonego przedmiotu, który właśnie przez to wyraża całe bogactwo możliwości życia i działalności wspólnoty Ludu Bożego.

Zakończenie

Problem aktu administracyjnego, który wydaje się z jednej strony tak prosty, z drugiej jednak, jak wynika z powyższych rozważań, bardzo złożony i bogaty jest zagadnieniem niezwyklej wagi szczególnie w okresie posoborowym. Obecnie bowiem realizuje się postulaty kontroli administracyjnej w większym stopniu aniżeli było to praktykowane dotychczas. Administracja kościelna zachowuje w dalszym ciągu swój charakter służebny w związku z koniecznością podtrzymywania i realizowania życia wspólnoty w Kościele „*communio in Ecclesia*”, ożywiania jego działalności i stwarzania warunków do realizacji poszczególnych zadań na rozmaitych polach i w rozmaitych wymiarach horyzontalnych i na rozmaitych stopniach wymiaru wertykalnego żywego organizmu Kościoła.

Acti administrativi eorumque functio in organismo Ecclesiae

SUMMARIUM

Potestas administrativa differt a competentia administrativa ad quam dispositio rerum in materia oeconomica pertinet. Primae est ordinare, stimulare et coordinare relationes interhumanas in determinata societate. Potestas administrativa sensu stricto sumpta a potestate iudiciali et legislativa adequate distinguitur servata tamen semper fundamentali unitate ecclesiasticae potestatis. In praxi tamen sphaerae illarum potestatum cum illa prima coincidunt. Non raro enim id quod ad potestatem iudicalem pertinet, modo administrativo solvitur, vel modo administrativo quoque plures normae practicae eduntur, quae ad campum legislationis aliquomodo spectant. His is casibus de actibus potestatis administrativae in sensu lato sermo institui potest.

Administratio in Ecclesia functionem subsidiariam exercet in favorem Populi Dei. Non tantum ad realisationem et sustentationem communio- nis ecclesiasticae dirigitur, sed etiam servitium regiminis exercet animando et stimulando activitatem uniuscuiusque, ut melius munera functionesque adimpleantur, et creat in quantum possibile condiciones meliores ad activitatem in Ecclesia necessariae vel utiles, audiuvando

⁵⁰ D'O stilio Fr., *Natura e tipologia ... o. c.*, s. 74 ss.

quoque qui hoc opus habent. Omnes illi aspectus activitatis potestatis administrative non tantum universalem Ecclesiam sed etiam communitates minores et individua etiam ut melius officiis suis vacent.

Actus administrativi in principales et subsidiarios dividi possunt. Primi effectus iuridici creant, vel modificant, alteri praeparatoriam, executivam vel alterius generis technicam functionem exercent. Actus illi administrativi ab organo competenti originem ducere debent, servatis de iure servandis. Ideo omnes illi actus secundum ius, praeter ius sed non contra ius — una excepta dispensatione — ut sint oportet, omnesque proprietates iuris ecclesiastici habeant et ideo honesti, iusti, utiles et possibiles esse debeant. Sequentem notam characteristicam actus administrativi non abstracta, sed valde concreta determinatio constituit. Praeterea validitatem suam efficacitatemque statim obtinet et durat donec mutetur vel annulletur. Et hoc est ultima euis nota, nempe annullabilitas quae a competenti auctoritate perficere potest ad correctionem sive erroris sive ad meliorem ordinationem dandam.

Subiectum activitatis administrativae sive individualis sive collegialis esse potest et unumquoque eorum modo sibi proprio eam exercet, dummodo semper responsabiliter procedat. Finis activitatis administrativae concretum bonum commune maioris vel minoris momenti constituit, sed non exclusive, quia etiam pluries bonum individuale intendit sed — quod semper in Ecclesia fit — tum bonum aliorum et bonum commune simul quoque attendat.

Obiectum actus administrativi, non negligendo omnia quae humana sunt, in ultima sua destinatione dirigitur ad res spirituales. Per activitatem enim administrativam diversae sphaerae vitae ecclesiasticae sive modo positivo sive negativo reguntur, ordinantur et coordinantur. Administratio illa ergo non systema clausum sed apertum, semper vivum et dynamicum constituit.

Warszawa, 19. IV. 1975