

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

## WADY KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Działalność administracji kościelnej może być oceniana w różnych aspektach, np. w teologicznym, socjologicznym, prawnym. W niniejszym artykule zostanie zwrócona uwaga na tę ocenę tylko z punktu widzenia prawnego. Ścisłej mówiąc pole badania zostanie zawężone do ustalenia prawnych nieprawidłowości, czyli wad, jakie mogą wystąpić przy wydawaniu kościelnych aktów administracyjnych<sup>1</sup>. Badania te mogą być przydatne w dwojakim celu, a mianowicie dla ustalenia: — jakich aktów administracyjnych nie należy wydawać, — jakie akty administracyjne w razie wydania należy poprawić lub wyeliminować jako wadliwe.

Nie ulega wątpliwości, że ocena działalności organów kościelnej władzy administracyjnej winna być dokonywana według określonych kryteriów. Trzeba jednak stwierdzić, iż jednolite kryteria w nauce prawa kanonicznego nie są jeszcze ustalone<sup>2</sup>. Należy więc sięgnąć po pewne wzory do nauki prawa administracyjnego świeckiego, zachowując przy tym wzgląd na oryginalność systemu prawa kanonicznego.

We współczesnym prawie świeckim, w szczególności w prawie administracyjnym francuskim, kryteria prawidłowości aktów administracyjnych oparte są na dwu podstawowych zasadach regulujących działalność organów władzy administracyjnej. Jedną z nich jest zasada legalności, drugą — zasada dyskrecjonalności<sup>3</sup>. Zasady te mają zastosowanie również w kościelnym prawie administracyjnym. Przeprowadzona niżej klasyfikacja nieprawidłowości kościelnych aktów administracyjnych jest właśnie próbą recepcji tych kryteriów w prawie kanonicznym. Ze względu na zasadę legalności wyróżnia się akty administracyjne legalne i nielegalne. Ze

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest kontynuacją dwu poprzednich, opublikowanych w kolejnych zeszytach. RTK 21:1974 z. 5 s. 115-125; 22:1975 z. 5 s. 31-39.

<sup>2</sup> Próbę klasyfikacji wad kościelnych aktów administracyjnych niedawno podjął P. Ciprotti (*La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*. ME 99:1974 s. 96-118). Wniósł on szereg cennych uwag w tej materii. Słuszne jest jego stwierdzenie, iż problematyka wad kościelnych aktów administracyjnych jest wieloaspektowa. Jednak przyjęta przez niego klasyfikacja tych wad budzi pewne zastrzeżenia natury metodologicznej. Przede wszystkim dziwne wydaje się to, iż pomija on przyczyny (kryteria) wadliwości aktów administracyjnych.

<sup>3</sup> A. de Laubadère. *Traite de droit administratif*. Paris 1973 s. 249-250.

względem zaś na zasadę dyskrecjonalności wyróżnia się akty administracyjne prawidłowe i wadliwe pod względem merytorycznym. Drugorzędnym kryterium w stosunku do tych dwóch są środki prawne, jakie prawo przewiduje przeciwko nieprawidłowym aktom administracyjnym. Nieprawidłowość aktu administracyjnego może być podstawą do wniesienia rekursu lub apelacji do hierarchicznie wyższego organu władzy administracyjnej lub do trybunału administracyjnego.

## I. NIELEGALNOŚĆ AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Podstawową zasadą działalności organów władzy administracyjnej jest zasada legalności<sup>4</sup>. Może ona być pojmowana w sensie pozytywnym i negatywnym. W sensie pozytywnym zasada ta oznacza, iż organy władzy administracyjnej obowiązane są przy wydawaniu decyzji przestrzegać obowiązujących norm prawa kanonicznego. W sensie negatywnym zaś oznacza, iż naruszenie norm prawnych przez te organy pociąga za sobą wadliwość aktu administracyjnego, czyli jego nielegalność.

### I. RODZAJE NIELEGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Akt administracyjny może być nielegalny z różnych punktów widzenia. Jak każdy akt prawny składa się on z pewnej liczby elementów, z których każdy oddzielnie może być sprzeczny z normą prawną. Elementami, które tworzą akt administracyjny, są: podmiot, manifestacja aktu woli, czyli forma, przedmiot, cel, motyw. Kościelny akt administracyjny jest nielegalny z racji niezgodności z normą prawa kanonicznego. Należy zaznaczyć, iż kanoniści posługują się tu bardzo szerokim rozumieniem normy prawnej. Przez normę prawa kanonicznego pojmują bowiem zarówno kościelne prawo pozytywne, jak też prawo boże naturalne i pozytywne<sup>5</sup>.

Nielegalność kościelnych aktów administracyjnych może mieć następujące postaci:

a) Nielegalność dotycząca podmiotu, czyli właściwości autora aktu administracyjnego. Wydanie aktu administracyjnego przez organ władzy nie mający do tego tytułu prawnego, a przede wszystkim nie mający odpowiedniej jurysdykcji, nosi nazwę niekompetencji (*incompetentia*). Zakres jurysdykcji kościelnych organów władzy

<sup>4</sup> J. Herranz. *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*. W: *Acta Conventus Internationalis Canonistarum Romae diebus 20-25 maii 1968 celebrati*. Typis Polyglottis Vaticanis 1970 s. 234 n.

<sup>5</sup> Ciprotti, jw. s. 103 n.; G. Lobina. *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica particolare riferimento alla „sectio altera” e ala problematica rispettiva*. Romae 1971 s. 99; A. Ranaudo. *Il contentioso amministrativo canonico*. ME 93:1968 s. 555; P. Moneta. *L'illegittimita del provvedimento amministrativo canonico*. EJC 28:1972 s. 198-207.

Moim zdaniem taka koncepcja normy prawa kanonicznego, jako podstawy zaskarżalności aktów administracyjnych, wymaga rewizji. Przez normę prawa kanonicznego należy tu rozumieć wyłącznie normę zawartą w prawie kościelnym pozytywnym, czyli wydanym lub przynajmniej aprobowanym przez kościelną władzę prawodawczą. Natomiast normy prawa naturalnego i prawa Bożego pozytywnego są źródłem prawa kanonicznego.

jest reglamentowany nie tylko pod względem przedmiotowym (zakres spraw), ale również terytorialnym i personalnym. Brak zaś jurysdykcji może być bądź bezwzględny, bądź względny w zależności od tego, czy sfera użytej władzy należy do organu władzy odmiennego niż organ władzy administracyjnej (np. organu władzy sądowej) lub do innego organu administracyjnego<sup>6</sup>. Kompetencja przełożonych niższych od Stolicy Apostolskiej jest ograniczona terytorialnie lub personalnie (kan. 199, 201)<sup>7</sup>.

b) Nielegalność dotycząca aktu woli i jego manifestacji. Każdy akt administracyjny, jak każdy akt prawny, musi być aktem woli odpowiednio ujawnionym na zewnątrz. Przy ocenie jego nielegalności bierze się pod uwagę pewne wymogi dotyczące świadomości i swobody decyzji jego autora, jak też samej manifestacji, czyli uzewnętrznienia tego aktu woli. Nielegalność ta może wynikać bądź z braków świadomości (błąd, ignorancja), bądź z ograniczenia swobody decyzji (przymus fizyczny, czyli absolutny, lub przymus moralny, czyli bojaźń), bądź z braku odpowiedniej manifestacji. Odnośnie do manifestacji aktu woli podstawowym wymogiem jest, aby był on wyrażony słownie lub na piśmie. Szczególna postać nielegalności aktu (z braku formy) występuje, gdy nie można w nim odczytać intencji autora<sup>8</sup>. W prawie kanonicznym tego rodzaju nielegalność może mieć miejsce w razie niezachowania przepisów dotyczących formy sporządzania aktu lub niezachowania przepisów dotyczących notyfikacji aktu<sup>9</sup>.

Powyższe rodzaje nielegalności aktów administracyjnych noszą nazwę nielegalności formalnej, podczas gdy następną nazywa się nielegalnością materialną<sup>10</sup>.

c) Nielegalność dotycząca przedmiotu. Zakres działalności administracji jest przynajmniej ramowo określony przez normy prawne. Przekroczenie tych norm w akcie administracyjnym należy oceniać jako nielegalność pod względem przedmiotowym. Taką nielegalność nazywa się nadużyciem władzy (*abusus potestatis*)<sup>11</sup>. Pojęcie tej nieprawidłowości może być wyraźniej sprecyzowane w prawie świeckim, gdyż istnieje tam ściślejsze rozgraniczenie zakresu władzy sądowej od administracyjnej.

d) Nielegalność dotycząca celu. Nielegalność ta powstaje wtedy, gdy kompetentny organ władzy wydał decyzję samą w sobie poprawną, lecz w innym celu niż ten, dla którego została mu powierzona kompetencja<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> A. Ranaudo. *Gli atti amministrativi canonici*. ME 93:1968 s. 721.

<sup>7</sup> W. Onclin. *De territoriali et personali legis indole*. Gamblaci 1968.

<sup>8</sup> Ciprotti, jw. s. 160; P. Moneta. *Il provvedimento amministrativo impugnabile nel diritto canonico*. EJC 27:1971 nr 1-2 s. 127.

<sup>9</sup> Ciprotti, jw. s. 108.

<sup>10</sup> De Laubadère, jw. s. 251, 255. Rozróżnienie to ma znaczenie dla ustalenia następstw nielegalności.

<sup>11</sup> Ciprotti, jw. s. 113. Autor ten uważa, iż nadużycie władzy (*abusus potestatis*) obejmuje również wypadki przekroczenia granic władzy (*l'eccesso di potette*). Treść tych pojęć nie jest jeszcze w prawie kanonicznym ustalona.

<sup>12</sup> Taka nielegalność w prawie administracyjnym francuskim nazywa się zboczeniem władzy (*détournement de pouvoir*). Por. De Laubadère, jw. s. 251. Natomiast Coppola uważa, że akt administracyjny wydany bez przyczyny jest wadliwy z tytułu przekroczenia granic władzy (*l'eccesso di potere*). Por. R. Coppola. *Riflessioni sulla istituzione della seconda sezione della Segnatura Apostolica*. W: *La Chiesa dopo il Concilio*. T. 2. Milano 1972 s. 385 n.

W prawie kanonicznym tego rodzaju nielegalność występuje niemal w każdym wypadku, w którym akt został wydany bez słusznej przyczyny (*iusta causa*). Niewątpliwie idzie tu o przyczynę celową wydania aktu. Tradycyjnie przyczyna ta uważana jest za istotny element aktu jurysdykcyjnego w zakresie zewnętrznym (*forum externum*). Akt administracyjny ma służyć celom, czyli interesom, publicznym. W związku z tym nielegalne będzie wydanie go wyłącznie w interesie prywatnym<sup>13</sup>.

e) Nielegalność dotycząca motywów. Nielegalność ta występuje wtedy, gdy autor aktu podaje jako motyw jego wydania fakty, które w rzeczywistości nie istniały (błąd faktyczny) lub które nie mają takiego charakteru prawnego, jaki im został przypisany (błąd prawny)<sup>14</sup>. W schemacie kanonów *De procedura administrativa* został postawiony wymóg, aby w akcie administracyjnym były podawane motywy jego wydania<sup>15</sup>.

Odmienną w tej kwestii opinię zajmuje Ciprotti. Jego zdaniem motywacja aktu administracyjnego nie jest konieczna, ale może być użyteczna dla sprawdzenia innych jego wymogów lub wad, a zwłaszcza wymogów dotyczących celu i podmiotu. Uważa on, iż ujawnianie motywów w akcie administracyjnym nie w każdych warunkach działalności Kościoła jest wskazane. Z uwagi na to najwyższy prawodawca kościelny winien regulację tej sprawy pozostawić prawodawcom partykularnym<sup>16</sup>.

## 2. NASTĘPSTWA NIELEGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Nielegalność aktu administracyjnego może być rozmaita: od drobnych uchybień proceduralnych aż do poważnego naruszenia norm chroniących podstawowe interesy stron, a tym samym powodującego znaczne szkody publiczne lub prywatne, które winny być naprawione. W zależności od doniosłości naruszonego prawa, jak i środków prawnych służących do usunięcia szkód, w nauce prawa wyróżnia się następujące następstwa nielegalności: nieważność, rozwiązalność oraz niegodziwość. Konstrukcja każdej z nich jest odmienna. Wzajemny zaś stosunek między nimi a nielegalnością należy do bardziej spornych zagadnień w teorii prawa administracyjnego.

### 2.1. Nieważność i rozwiązalność aktu administracyjnego

a) Koncepcja nieważności aktu w prawie administracyjnym nie jest funkcjonalnie inna niż w prawie cywilnym. Istnieje pewna liczba zasad ogólnych i pojęć technicznych, które znajdują swe zastosowanie w obu gałęziach prawa, lecz aplikacja tych zasad i technik w każdym z tych działów jest różna, gdy idee i interesy, które ożywiają prawo administracyjne i cywilne (prywatne), nie są te same.

W prawie administracyjnym, jak i w prawie cywilnym, efekty nieważności aktu mieszczą się w tej samej zasadzie, według której akt nieważny (*nullus*) ma być uwa-

<sup>13</sup> Ciprotti, jw. s. 108. Projekt procedury administracyjnej (*Schema canonum de procedura administrativa*) wyraźnie stawia wymóg motywacji aktów administracyjnych. Por. ComCan 2:1970 nr 2 s. 193.

<sup>14</sup> De Laubadère, jw. s. 254.

<sup>15</sup> ComCan 2:1970 nr 2 s. 192.

<sup>16</sup> Jw. s. 109.

żany za nigdy nieistniejący, a jego skutki ujmowane retroaktywnie są uważane za niebyłe (*Quod nullum est nullum producit effectum*). Jednakże akt nieważny nie powoduje skutków dopiero wtedy, gdy zostanie uznany za nieważny przez odpowiedni organ władzy. Tego domaga się zasada bezpieczeństwa publicznego. Do wielu aktów prawnych w ogóle, a do aktów administracyjnych w szczególności przywiązane jest domniemanie legalności (*praesumptio legalitatis*). Domniemanie to polega na tym, że do czasu udowodnienia sytuacji przeciwnej i stwierdzenia jej przez inny akt administracyjny lub sądowy przyjmuje się, iż każdy wydany akt administracyjny w zadowalającym stopniu spełnił warunki wymagane do uznania go za prawidłowy. Konsekwencją tego jest kontrola legalności aktów administracyjnych, która może być sprawowana bądź przez autorytet administracyjny (kontrola administracyjna), bądź przez autorytet sądowy (kontrola sądowa).

W świeckim prawie administracyjnym istnieje fundamentalne rozróżnienie między nieważnością absolutną i nieważnością względną. Koncepcja nieważności absolutnej jest zorientowana na ochronę interesu publicznego, natomiast nieważność względna raczej na ochronę interesu prywatnego. Ponieważ akt administracyjny jest wydawany dla interesu publicznego, dlatego też nieważność względna w prawie administracyjnym występuje o wiele rzadziej niż nieważność absolutna<sup>17</sup>. Tego rodzaju rozróżnienie dwu postaci nieważności aktów prawnych występuje również w prawie kanonicznym<sup>18</sup>. Kościelny akt prawny jest dotknięty nieważnością absolutną, gdy brak w nim elementów konstytutywnych<sup>19</sup>, np. brak zgody na dany akt prawny w wypadku wyrażenia jej pod wpływem przymusu fizycznego (kan. 103 § 1). Akt prawny jest dotknięty wadą nieważności względnej, gdy ta nieważność wypływa z faktu naruszenia norm określających warunki lub formę jego wydania, ale tylko takich norm, które są opatrzone sankcją nieważności. Taką sankcją dotknięte są akty prawne, które naruszają prawo zrywające (*lex irritans*) lub uniezdalniające (*lex inhabilitans*), a więc tylko w wypadkach wyraźnie w ustawach przewidzianych.

Należy zatem podkreślić, iż nieważność kościelnego aktu administracyjnego nie zachodzi w każdym wypadku nielegalności, lecz tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych przez prawo kanoniczne. Ponadto trzeba mieć na uwadze, iż ostateczna opinia o nieważności aktu nie należy do jego adresata, lecz do kompetentnych organów władzy. Strona, której interes prawny został naruszony, może wnieść skargę (*rekurs*) o nieważność aktu administracyjnego do hierarchicznie wyższego organu władzy administracyjnej. W myśl kan. 1601 KPK przeciwko nieważnym aktom admi-

<sup>17</sup> De Laubadère, jw. s. 253.

<sup>18</sup> Ranaudo. *Gli atti amministrativi canonici* c. 710; R. Coppola. *Annotazioni in margine all'interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*. DrE 83:1972 cz. 1 s. 339.

Kanoniści wyróżniają te dwie postacie nieważności aktów prawnych w oparciu o dyspozycję kan. 1680. W kanonie tym prawodawca wylicza przyczyny nieważności aktu prawnego. Przyczyną tą może być bądź brak istotnych elementów (przyczyna nieważności absolutnej), bądź brak innych warunków lub formy wymaganej przez prawo kanoniczne pod sankcją nieważności (przyczyna nieważności względnej).

<sup>19</sup> M. Conte a Coronata. *Institutiones iuris canonici*. T. 3 Taurini 1956 s. 135. Autor ten uważa, iż absolutna nieważność aktu prawnego wynika z braku takich elementów, które są wymagane z prawa naturalnego lub z prawa Bożego pozytywnego.

nistracyjnym ordynariusza można wnieść rekurs do odpowiedniej kongregacji Kurii Rzymskiej.

b) W każdym prawie administracyjnym obok sankcji nieważności istnieje możliwość anulowania, czyli rozwiązania, wadliwych aktów administracyjnych. Tego rodzaju sytuacja może mieć miejsce wtedy, gdy jakiś akt administracyjny narusza normę prawną nie opatrzoną sankcją nieważności. Inaczej mówiąc, gdy zachodzi naruszenie prawa, które nie jest zrywające lub uniezdalniające<sup>20</sup>. Tego rodzaju wada dotyka więc aktu ważnego, który jednak jest niezgodny z dyspozycją normy prawnej chroniącej interes publiczny.

Zgodnie z ogólną zasadą rozwiązanie wadliwego aktu ważnego nie powoduje takich skutków prawnych jak orzeczenie jego nieważności. Przede wszystkim różnica polega na tym, iż rozwiązanie takiego aktu nie pociąga za sobą z mocy samego prawa retroaktywnego cofnięcia jego skutków<sup>21</sup>, powoduje tylko przerwanie dalszego oddziaływania tego aktu. Natomiast szkody społeczne, jakie już wynikły z wykonania aktu, zanim został rozwiązany, mogą być naprawione na podstawie odpowiedniej decyzji organu władzy rozwiązującego ten akt.

W KPK przewidziana jest możliwość rozwiązania aktów prawnych w dość wąskim zakresie. Wszelkie akty prawne, a więc i akty administracyjne, można rozwiązać z tytułu bojaźni ciężkiej i niesprawiedliwej (kan. 103 § 1, 1684 § 1), a umowy — tylko z tytułu błędu nieistotnego, o ile jednocześnie występuje znaczna krzywda (kan. 104 i 1684 § 2). Szczególny wypadek rozwiązania aktu administracyjnego dopuszczony został również w oparciu o kan. 162 § 2<sup>22</sup>.

W konstytucji apostołskiej *Regimini Ecclesiae* z 15 VIII 1967 r. została wprowadzona rozwiązalność aktów administracyjnych w znacznie szerszym zakresie<sup>23</sup>. Na mocy art. 106 tej konstytucji druga sekcja Sygnatury Apostolskiej została upoważniona do sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych<sup>24</sup>. Trybunał ten ma rozstrzygać, czy w danym przypadku wydania aktu administracyjnego zostało naruszone prawo (*violatio legis*), i orzekać jego rozwiązalność<sup>25</sup>. Dalsze rozszerzenie sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych przewidziane jest w schemacie kanonów *De procedura administrativa*<sup>26</sup>.

Od nieważności lub rozwiązalności nielegalnego aktu administracyjnego należy odróżnić możliwość odwołania lub poprawienia go. Czynności tej może dokonać ten sam organ władzy, który wydał wadliwy akt administracyjny, zanim na-

<sup>20</sup> Tamże s. 138.

<sup>21</sup> Ranaudo. *Gli atti amministrativi canonici* s. 717.

<sup>22</sup> Ciprotti, jw. s. 101.

<sup>23</sup> AAS 59:1967 s. 921.

<sup>24</sup> Tekst art. 106 ma następujące brzmienie: „Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimate actus impugnati”

<sup>25</sup> Zakres zaskarżalności aktów administracyjnych do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej stał się jednym z najbardziej dyskusyjnych problemów w najnowszej literaturze prawa kanonicznego. Szerzej ten problem przedstawiłem w artykule *Motyw rekursu administracyjnego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej* (PK 17:1974 nr 3-4 s. 131-140).

stąpi zaskarżenie go do wyższego organu władzy administracyjnej lub do organu władzy sądowej. W prawie kodeksowym nie było w tej sprawie żadnych postanowień. Natomiast schemat kanonów *De procedura administrativa* zawiera wyraźne postanowienie, aby przed zaskarżeniem wadliwego aktu administracyjnego zwrócić się do autora z prośbą o poprawienie go lub uchylenie<sup>27</sup>. Ewentualność ta ma na celu zapobieżenie sporom administracyjnym.

## 2.2. Niegodziwość aktu administracyjnego

Zagadnienie niegodziwości aktu sprzecznego z prawem zajmuje doniosłe miejsce w prawie niektórych państw. Występuje ono zwłaszcza w prawie niemieckim i szwajcarskim. Pojęcie niegodziwości aktu przyjmuje nieco inną fizjonomię w prawie cywilnym niż w prawie karnym, a jeszcze inną w prawie administracyjnym. Najogólniej należy stwierdzić, iż przyjmuje się, że niegodziwość aktu administracyjnego zakłada następujące elementy: naruszenie normy chroniącej interes prywatny, a tym samym powodujące szkodę prywatną, odpowiedzialność za tę szkodę, a w związku z tym obowiązek jej naprawienia<sup>28</sup>.

Również w nauce prawa kanonicznego rozważa się akty administracyjne nielegalne nie tylko pod względem ich nieważności lub rozwiązalności, ale i pod względem ich niegodziwości prawnej. Zdania autorów w tej sprawie nie są jednak zgodne. Można zauważyć tu dwa nieco odmienne ujęcia. Niektórzy autorzy, jak D'Ostilio i Ciprotti, uważają, że nielegalny akt administracyjny, jak każdy nielegalny akt prawny, jest zawsze niegodziwy przynajmniej obiektywnie<sup>29</sup>, o ile narusza on normę prawną wydaną dla ochrony interesu prywatnego<sup>30</sup>. Należałoby z tego wnioskować, iż wydanie aktu administracyjnego niegodziwego pociąga za sobą odpowiedzialność organu władzy wydającego ten akt, czyli obowiązek naprawienia wynikającej stąd szkody prywatnej. Natomiast Ranaudo jest innego zdania. Uważa on, że o niegodziwości aktów prawnych można mówić tylko w prawie prywatnym. Nie można więc mówić o niegodziwości aktów administracyjnych, a tym samym obce jest kościelnemu prawu administracyjnemu zagadnienie odpowiedzialności Publicznej Administracji za szkody prywatne wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego<sup>31</sup>.

Trzeba zatem zauważyć, że zagadnienie niegodziwości aktu administracyjnego w prawie kanonicznym należy do zagadnień spornych, które nie zostały jeszcze dostatecznie wyjaśnione. Nie pretendując do definitywnego rozstrzygnięcia tego za-

<sup>26</sup> Z relacji na temat schematu *De procedura administrativa* wynika, że zakres zaskarżalności aktów administracyjnych do trybunału administracyjnego będzie obejmować wszystkie trzy motywy nielegalności, tj. niekompetencję, nadużycie władzy oraz wszystkie inne wypadki naruszenia prawa. Por. ComCan 2:1970 nr 2 s. 191-194; 4:1974 nr 1 s. 37-38; Ch. Lefebvre. *De nonnullis technicis animadversionibus Episcoporum in schema „De procedura administrativa”* EIC 29:1973 nr 3-4 s. 183.

<sup>27</sup> ComCan 4:1972 nr 1 s. 37.

<sup>28</sup> J. Darbellay. *Theorie générale de l'illicéité*. Freiburg 1955; G. Marty. *Illicéité et responsabilité*. W: *Etudes juridiques offertes a L. Julliot de la Morendiere*. Paris 1969 s. 339-350.

<sup>29</sup> Ciprotti, jw. s. 117.

<sup>30</sup> F. D'Ostilio. *La responsabilità per atto illecito della Pubblica Amministrazione nel diritto canonico*. Roma 1970 s. 17-41; tenże. *Natura e tipologia del provvedimento amministrativo*. ME 99:1974 s. 51 n.

<sup>31</sup> Ranaudo. *Gli atti amministrativi canonici* s. 717.

gadnienia, chciałbym wskazać, iż zachodzi potrzeba przeprowadzenia rewizji jednego z istotnych elementów niegodziwości kościelnego aktu administracyjnego. Mianowicie, nieuzasadnione jest tu przeciwstawienie interesu prywatnego i interesu publicznego. W najnowszym prawie kanonicznym przyjmuje się bowiem postulat, aby interes publiczny i interes prywatny (dobro jednostki jako osoby ludzkiej) harmonizowały ze sobą. Z tego względu szkoda prywatna jest jednocześnie szkodą publiczną. Odpowiedzialność zaś zarówno za szkodę prywatną, jak i publiczną może być rozstrzygana jednocześnie przez ten sam organ, który orzeka o nieważności lub rozwiązalności nielegalnego aktu administracyjnego<sup>32</sup>.

## II. WADLIWOŚĆ MERYTORYCZNA AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Podstawowa zasada działalności administracji, jaką jest zasada legalności, pociąga za sobą pewne ograniczenie. Ograniczenie to nie może być jednak nadmierne przede wszystkim dlatego, że władza administracyjna nie powinna być zautomatyzowana, lecz cieszyć się pewną swobodą oceny aktualnych okoliczności oraz inicjatywą w działaniu. Z tych powodów władza administracyjna jest dyskrecjonalna, czyli że przysługuje jej pewien zakres wolności, jaki pozostawia jej zasada legalności. Ściślej mówiąc dyskrecjonalność organów władzy administracyjnej polega na tym, iż w ramach określonych przez prawo mają one pewną swobodę wyboru decyzji, w tym również swobodę przy wydawaniu aktów administracyjnych. Prawo upoważnia organ administracyjny do podjęcia działania, pozostawiając jego roztropności ocenę, jaką decyzję podjąć<sup>33</sup>. Jest rzeczą oczywistą, że powinien on podjąć taką decyzję, która jest celowa, czyli najbardziej odpowiednia w danych okolicznościach dla realizacji dobra publicznego. Do niego należy też ocena tej odpowiedniości lub konieczności. Merytorycznie wadliwy jest więc akt administracyjny wtedy, gdy jest niecelowy, czyli obiektywnie nieodpowiedni, a nawet wręcz szkodliwy dla dobra publicznego.

W najnowszym prawie kanonicznym przyjmuje się zasadę, iż władza kościelna z istoty swej jest dyskrecjonalna<sup>34</sup>. Organy kościelnej władzy administracyjnej nie mogą więc działać arbitralnie, lecz mają obowiązek przy podejmowaniu decyzji administracyjnych (poza normami prawa kościelnego) uwzględniać następujące czynniki:

- indywidualne dobro nadprzyrodzone jednostki i dobro dusz, czyli dobro publiczne Kościoła,
- konkretny interes Kościoła,
- aktualną sytuację faktyczną (splot okoliczności)<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> R. Coppola. *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*. Apol 46:1973 nr 1-2 s. 163-179.

<sup>33</sup> De Laubadère, jw. s. 260-262.

<sup>34</sup> Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici recognoscendo. *Principia quae recognitionem CIC dirigant*. Typis Polyglottis Vaticanis 1967 nr 3, nr 6-7; Ciprotti, jw. s. 115.

<sup>35</sup> Ciprotti, jw. s. 115-116.

Przełożeni kościelni przy załatwianiu każdej sprawy powinni roztropnie dążyć do promocji i ochrony dobra publicznego Kościoła przez podjęcie najbardziej odpowiedniej decyzji. Biorąc jednak pod uwagę ułomność ludzką można kwestionować, czy każdy akt administracyjny spełnia powyższe wymogi. Niewątpliwie mogą zdarzyć się akty administracyjne, które nie spełniają tych wymogów w stopniu najlepszym, a nawet są szkodliwe dla Kościoła. Przynajmniej hipotetycznie należy stwierdzić, iż akt administracyjny (legalnie poprawny) jest merytorycznie wadliwy, jeżeli nie służy dobru dusz w sposób możliwie najlepszy, a tym samym nie jest on zgodny z wymogami roztropności duszpasterskiej<sup>36</sup>.

Powstaje jeszcze pytanie, czy kościelne akty administracyjne podlegają oficjalnej kontroli pod względem merytorycznym. Należy stwierdzić, iż prawodawca kościelny dotychczas wyraźnie nie przewidział środków prawnych przeciwko aktom administracyjnym wadliwym pod względem merytorycznym. Jedynie Ranaudo wysunął opinię, iż w oparciu o kan. 1601 KPK przeciwko tego rodzaju aktom administracyjnym wydanym przez ordynariusza można wnieść rekurs do kompetentnej kongregacji Kurii Rzymskiej<sup>37</sup>. Opinia ta nie jest bezpodstawna. Natomiast sądowa kontrola kościelnych aktów administracyjnych z motywów merytorycznych jest niedopuszczalna. Papieska Komisja Interpretacyjna 11 I 1971 r. wyraźnie wypowiedziała się, iż wykluczone są rekursy administracyjne z motywów merytorycznych do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej<sup>38</sup>. Problem wprowadzenia sądowej kontroli aktów administracyjnych z tego tytułu w przyszłości jest również bardzo skomplikowany<sup>39</sup>. Jednakże tego rodzaju kontrola przyczyniłaby się w stopniu maksymalnym do zabezpieczenia obiektywności decyzji administracyjnych.

<sup>36</sup> Ranaudo. *Gli atti amministrativi canonici* s. 712.

<sup>37</sup> Tamże s. 712.

<sup>38</sup> AAS 63:1971 s. 330: „D. — Utrum in casu de quo in dubio tertio, Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal — Sectio Altera — videat tantum de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae. R. — Affirmativae ad I-um, negative ad II-um: seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal — Sectionem Alteram — videre tantum de illegitimitate actus impugnati” Coppola (*Annotazioni in margine all'interpretazione autentica* s. 394) wyraża obawę, że wprowadzenie zaskarżalności do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej aktów administracyjnych z motywów merytorycznych przyczyniłoby się do osłabienia mocy prawnej decyzji dykasterii Kurii Rzymskiej. Trzeba jednak zauważyć, iż obawa ta nie jest w pełni uzasadniona. Zaskarżalności tej podlegałyby bowiem — tak samo jak podlegają z motywów nielegalności — tylko takie akty administracyjne, które nie stały się jeszcze prawomocne.

<sup>40</sup> W relacji na temat schematu *De procedura administrativa* przewidziana jest kontrola sądowa aktów administracyjnych pod względem poprawności ich motywacji. Niewątpliwie tak rozumiana kontrola legalności w pewnym stopniu obejmuje również stronę merytoryczną tych aktów. Jednak wielu biskupów w swoich uwagach na temat tego schematu wypowiedziało się przeciwko wprowadzaniu jakiegokolwiek sądowej kontroli aktów administracyjnych pod względem merytorycznym.

## REGELWIDRIGKEITEN DER KIRCHLICHEN VERWALTUNGSAKTEN

### Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel stellt die Fortsetzung der zwei vor — hergehenden Artikel, die in den folgenden Heften der „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne“ veröffentlicht wurden, dar. In dem vorliegenden Artikel wird das Untersuchungsfeld auf die Festlegung gewisser gesetzlicher Uregelmäßigkeiten das heißt Regelwidrigkeiten, die bei dem Erlaß kirchlicher Verwaltungsakten vorkommen könnten, eingeengt. Die Klassifizierung dieser Regelwidrigkeiten wird auf die zwei grundlegenden die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden regelnden Prinzipien gestützt. Eins von diesen Prinzipien ist das Prinzip der Legalität, das zweite dagegen ist das Prinzip der Diskretionärität. Im Hinblick auf das Prinzip der Legalität werden gesetzliche und gesetzwidrige Verwal — tungsakten unterschieden. Im Hinblick auf das Prinzip der Diskretionärität werden hingegen meritorisch richtige und meritorisch man — gelhafte Verwaltungsakten unterschieden. Das zweitrangige Kriterium, im Verhältnis zu den zwei grundlegenden, sind die Rechtsmittel, die gegen mangelhafte Verwaltungsakten angewandt werden könnten.

Der vorliegende Artikel wird in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil betrifft die Gesetzwidrigkeit der Verwaltungsakten. Hierzu wurden folgende Fragen besprochen: die Arten der Gesetzwidrig — keit der Verwaltungsakten, die Folgen dieser Gesetzwidrigkeit, das heißt die Nichtigkeitserklärung, die Auflösbarkeit, die Nichtswürdigkeit.

Der zweite Teil betrifft die meritorische Regelwidrigkeit der Verwaltungsakten. Eine besondere Aufmerksamkeit wurde folgenden Fragen geschenkt, und zwar dem Prinzip der Diskretionärität als dem Kriterium der Bewertung der Verwaltungsakten, die Konzeption einer meritorisch mangelhaften Verwaltungsakte, die Klagbarkeit der Verwaltungsakten aus meritorischen Gründen. Einzelne Probleme, die in den beiden Teilen des vorliegenden Artikels vorkommen, wurden unter dem Gesichtspunkt de lege lata und de lege ferena betrachtet.