

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

KRYTERIA OCENY KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH POD WZGLĘDEM MERYTORYCZNYM

Na wstępie należy zauważyć, iż w ostatnich latach w literaturze kanonistycznej więcej uwagi zwrócono na problem oceny aktów administracyjnych z punktu widzenia zasady legalności; natomiast brak jest jeszcze opracowania kryteriów oceny tychże aktów od strony merytorycznej. Niniejszy artykuł ma być próbą wypełnienia tej luki.

Najogólniej można powiedzieć, iż meritum, czyli istota aktu administracyjnego polega na zgodności przedmiotu tegoż aktu, czyli treści wyznaczonych przezeń uprawnień i obowiązków względem adresatów, z jego rezultatem w życiu społecznym. Ocena prawidłowości merytorycznej aktu administracyjnego dotyczy więc zgodności między celem, do jakiego powinien zmierzać dany akt administracyjny ze swej natury, a jego funkcją w konkretnej sytuacji, czyli jego użytecznością, potrzebą lub koniecznością¹. Ncena ta powinna zatem zmierzać do rozpoznania stosowności danego aktu, czyli jego użyteczności, konieczności lub przynajmniej odpowiedniości w możliwie maksymalnym stopniu dla ochrony i realizacji dobra publicznego. Dobro to — utożsamiane z interesem publicznym — jest pojmowane rozmaicie, w zależności od rodzaju społeczności i przyjmowanych założeń ideologicznych określających jej cel. Na przykład, w prawie administracyjnym państw socjalistycznych mówi się o użyteczności aktu administracyjnego do realizacji „interesu ludu pracującego i zadań budownictwa socjalistycznego”².

¹ G. Lobina. *La natura giuridico-pastorale e l'ampiezza dell'esame di merito da parte dell'autorità amministrativa superiore di un provvedimento amministrativo*. Roma 1975 s. 11: „Il significato della parola „merito”, viene generalmente individuato nella dottrina civilistica come la corrispondenza tra il contenuto nell'atto ed il risultato cui esso dovrebbe tendere in base al principio dell'opportunità [...]”.

² *Kodeks postępowania administracyjnego PRL z 1960 r.* podaje następujące zasady oceny prawidłowości działalności administracyjnej: art. 3 — „Organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”; art. 4 — „W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli” Por.: S. Rozmaryn. *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa 1970 s. 891-893; Z. Janowicz. *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa—Poznań 1976 s. 61-62.

Przy ustalaniu treści dobra publicznego w Kościele należy mieć na uwadze dobro duchowe wiernych (*bonum animarum*). Temu celowi winna służyć działalność władzy kościelnej, przejawiająca się m.in. w stanowieniu aktów administracyjnych. Przy dokonywaniu oceny aktu administracyjnego z punktu widzenia prawidłowości merytorycznej należy rozpatrzyć jego konieczność, użyteczność lub przynajmniej odpowiedniość do osiągnięcia dobra duchowego wiernych³

W podejmowaniu decyzji administracyjnych organy władzy administracyjnej w dużej mierze są związane normami obowiązującego prawa. Związanie to nie jest jednak całkowite, ale tylko częściowe. Organ władzy administracyjnej wydając konkretny akt administracyjny opiera się zatem w pewnym stopniu na przepisach obowiązującego prawa, a w pewnym stopniu na własnym rozumieniu tego, co należy uczynić dla osiągnięcia dobra publicznego. Gdy idzie o organ kościelnej władzy administracyjnej, to powinien on być skierowany do osiągnięcia dobra wiernych. Zazwyczaj przepisy prawa kanonicznego wyznaczają tylko ogólne ramy działalności administracyjnej. Podjęcie określonej decyzji administracyjnej w dużej mierze pozostawione jest więc swobodnemu uznaniu przełożonych kościelnych pełniących funkcje władzy administracyjnej, zwie się dyskrecjonalnością lub swobodnym uznaniem administracyjnym.

Przystępując do ustalenia kryteriów, według których należy oceniać prawidłowość kościelnych aktów administracyjnych pod względem merytorycznym, zwróćmy więc uwagę na dwa istotne w tej materii elementy:

- cel władzy administracyjnej w Kościele,
- dyskrecjonalność władzy administracyjnej w stanowieniu aktów administracyjnych.

I. CEL WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ W KOŚCIELE

Dla właściwego wyjaśnienia celu, jakiemu ze swej natury ma służyć kościelna władza w dziedzinie stanowienia aktów administracyjnych, należy rozpatrzyć dwie ściśle ze sobą powiązane kwestie: cel kościelnej władzy jurysdykcyjnej zakresu zewnętrznego i cel kościelnych aktów administracyjnych.

1. CEL KOŚCIELNEJ WŁADZY JURYSDYKCYJNEJ ZAKRESU ZEWNĘTRZNEGO

W nauce prawa kanonicznego powszechnie przyjmuje się opinię, według której władza jurysdykcyjna zakresu zewnętrznego (*forum externum*) zmierza do osiągnięcia korzyści publicznej (*utilitas publica*), czyli dobra publicznego (*bonum publicum*),

³ Lobina, jw. s. 11; J. Krukowski. *Wady kościelnych aktów administracyjnych*. „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 23:1976 z. 5 s. 46.

zaś władza jurysdykcyjna zakresu wewnętrznego (*forum internum*) zmierza do osiągnięcia korzyści prywatnej (*utilitas privata*), czyli dobra prywatnego (*bonum privatum*)⁴ Prawodawca kodeksowy w niektórych miejscach respektuje tę przeciwstawność między dobrem publicznym i dobrem prywatnym⁵ Wszakże należy zauważyć, iż jurysdykcja zakresu zewnętrznego może w swej działalności również zmierzać do dobra prywatnego, ale tylko pośrednio.

Dobro publiczne Kościoła należy pojmować jako dobro duchowe wiernych. Dobro to ma charakter nadprzyrodzony przekraczający granice celu działania władzy społeczności naturalnej. Stanowi ono istotny element dobra wspólnego (*bonum commune*) społeczności kościelnej⁶ Wszystkie instytucje kościelne mają wobec niego charakter służebny; wszystkie urzędy, jakie zostały ustanowione przez Chrystusa, mają służyć dobru wspólnemu Kościoła; wszyscy, którzy zostali wyposażeni we władzę w Kościele, mają „służyć swoim braciom, aby wszyscy osiągnęli zbawienie”⁷ Akty prawne stanowione przez organy władzy kościelnej mają więc być narzędziem służącym ochronie i realizacji dobra duchowego wiernych⁸

2. CEL KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH⁹

Jak już zostało wyżej zaznaczone, celem kościelnej władzy administracyjnej, mającej charakter władzy jurysdykcyjnej zakresu zewnętrznego, jest dobro publiczne Kościoła. Stąd też akty kościelnej władzy administracyjnej mają służyć dobru

⁴ P. Fedele. *Introduzione al diritto canonico*. Roma 1977 s. 23-38.

⁵ Kan. 1586, 1655 § 2, 1925 § 1.

⁶ Dobro wspólne Kościoła z natury rzeczy powinno być ujmowane w aspekcie teologicznym. Współczesna nauka społeczna Kościoła wyróżnia dobro wspólne immanentne i dobro wspólne instrumentalne. Rozróżnienie to stosuje się zarówno do dobra wspólnego społeczności państwowej, jak i społeczności kościelnej. Dobro wspólne immanentne Kościoła zawiera elementy ustanowione przez Chrystusa, ale aktualizowane w życiu wspólnoty poprzez zjednoczenie człowieka z Bogiem, wyzwolenie go od zła, odkupienie, wybawienie (*Lumen gentium* 1, 8, 11, 13). Obejmuje ono również środki ustanowione przez Chrystusa, a służące aktualizacji nadprzyrodzonego celu człowieka, jak struktura sakramentalna i struktura hierarchiczna Kościoła. W ścisłym związku z dobrem immanentnym pozostaje dobro wspólne instrumentalne obejmujące urzędy zewnętrzne, instytucje czysto ludzkie, pomoce i środki duszpasterskie. Służą one konkretyzacji tego dobra immanentnego, której w szczególny sposób dokonuje władza kościelna poprzez swoje akty, a m.in. przez stanowienie aktów administracyjnych i ich wykonywanie. Por. J. Krucina. *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*. Wrocław 1972 s. 380-383.

⁷ *Lumen gentium* 18; „Christus Dominus [...] in Ecclesia varia ministeria instituit, quae bonum totius Corporis tendunt. Ministri enim, qui sacra potestate pollent, fratribus suis inserviunt ut omnes [...] ad salutem perveniant”

⁸ M. Żurowski. *Wspólnota kościelna podstawą prawa*. „Prawo Kanoniczne” 20:1977 nr 1-2 s. 67-85.

⁹ Przez akty administracyjne rozumieć należy akty administracyjne we właściwym znaczeniu, czyli akty konkretne, w przeciwieństwie do aktów administracyjnych w szerszym tego słowa znaczeniu, jakimi są akty ogólne, czyli akty normatywne. Por.: J. Krukowski. *Pojęcie aktu administracyjnego*. „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 21:1974 z. 5 s. 124; M. Żurowski. *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*. „Prawo Kanoniczne” 19:1976 nr 1-2 s. 58.

publicznemu. Akty te w różny sposób wyznaczają sposób osiągnięcia tego dobra przez członków wspólnoty kościelnej. Przy tym należy mieć na uwadze, iż wspólnota kościelna globalnie składa się z wielu wspólnot większych lub mniejszych, tj. ze wspólnot lokalnych: diecezji, parafii itp. O publicznym charakterze dobra, do którego skierowują wiernych akty władzy kościelnej, nie decyduje liczba osób będących adresatami aktów, ale sama natura i przeznaczenie. Akty te mogą skierowywać do tego dobra bądź całą wspólnotę, bądź poszczególnych jej członków. Realizacji tego dobra służą różne rodzaje władzy, tzn. bądź władzy prawodawczej, bądź władzy wykonawczej (administracyjnej), bądź władzy sądowej¹⁰ Władza prawodawcza za pośrednictwem ogólnych aktów normatywnych skierowuje całą wspólnotę do realizacji wspólnego dobra. Akty te mają charakter abstrakcyjny, skierowują jednocześnie wielu członków tej wspólnoty i mogą być stosowane w wielu sytuacjach danego typu¹¹ Natomiast akty władzy administracyjnej i władzy sądowej skierowują adresatów do osiągnięcia konkretnego dobra, wskazują indywidualnie zarówno adresatów, jak i sytuacje, w jakich mają mieć zastosowanie. Mimo tego podobieństwa, jakie istnieje między aktami władzy administracyjnej i sądowej, zachodzą między nimi różnice przede wszystkim ze względu na odmienny cel, jakiemu każda z nich ma służyć. Mianowicie, celem bezpośrednim i pierwszorzędym aktów władzy administracyjnej jest zarządzenie konkretnemu dobru wspólnoty kościelnej, zaś celem pośrednim i drugorzędym jest zarządzenie dobru poszczególnych jej członków¹² Natomiast akty władzy sądowej są bezpośrednio i pierwszorzędnie skierowane do zarządzenia dobru poszczególnych jednostek, a dopiero pośrednio i drugorzędnie zmierzają do zarządzenia dobru całej wspólnoty¹³

Akty władzy administracyjnej w ścisłym tego słowa znaczeniu zajmują więc miejsce pośrednie w stosunku do dwu pozostałych, czyli do aktów władzy prawodawczej i aktów władzy sądowej¹⁴ Ich podobieństwo do aktów władzy prawodawczej leży w tym, iż celem ich jest dobro całej wspólnoty; ale różnią się od nich tym, czym upodabniają się do aktów władzy sądowej, tj. iż dobro, do jakiego są skier-

¹⁰ F. Romita. *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa*. „Monitor ecclesiasticus” 98:1973 s. 328-329; Z. Varalta. *De iurisprudencia conceptu*. „Periodica” 62:1973 s. 48-49.

¹¹ S. Thomas. *Summa theologica* I-II q. 90 a. 1: „Oportet leges humanae esse proportionatas ad bonum commune: bonum autem commune constat ex multis: et ideo oportet quo lex ad multa respiciat, et secundum personas, et secundum negotia, et secundum tempora”; G. Michiels. *Normae generales iuris canonici*. Vol. 1. Tornaci 1949 s. 169; W. Onclin. *La nocion de ley canonica*. „Ius canonicum” 7:1967 s. 34; Romita, jw. s. 328.

¹² Romita, jw. s. 328: „Per noi il intorno ultimo nell’ordinamento di tale distinzione sta nel fine immediato e diretto di ciascuna delle due potestà, in quanto: — la potestà amministrativa ha: come fine immediato e diretto: procurare in concreto il bene della comunità; come fine mediato e indiretto: procurare in concreto il bene dei vari membri di essa”

¹³ Tamże s. 328.

¹⁴ K. Mörsdorf. *De actibus administrativis in Ecclesia*. W: *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem R. Bidagor*. T. 3. Roma 1972 s. 20-22; J. Krukowski. *Podział aktów administracyjnych w prawie kanonicznym*. „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 22:1975 z. 5 s. 33

rowane, jest konkretne. Od aktów władzy sądowej zaś różnią się tym, iż są skierowane bezpośrednio do dobra całej wspólnoty, natomiast akty władzy sądowej zmierzają bezpośrednio do dobra poszczególnych członków tej wspólnoty. Z natury władzy administracyjnej wynika zatem konieczność, aby w swym działaniu nie była skrępowana przepisami prawa w takim samym stopniu, jak władza sądowa. W podejmowaniu decyzji organy władzy administracyjnej cieszą się więc pewną swobodą w zakresie wyboru właściwego środka wiodącego do osiągnięcia konkretnego dobra całej wspólnoty, czyli przysługuje im w tym względzie dyskrecjonalność.

II. DYSKRECJONALNOŚĆ WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ W KOŚCIELE

Władza administracyjna w podejmowaniu swoich decyzji nie może być absolutnie wolna, czyli arbitralna, ani też nie może być zautomatyzowana, czyli przejawiać się w podejmowaniu decyzji z góry wyznaczonych przez prawo. Decyzji administracyjnych nie można więc naprzód z całą dokładnością przewidzieć, ale można je podjąć dopiero w kontakcie z rzeczywistością, czyli ze splotem okoliczności w konkretnej sytuacji faktycznej. Ponadto automatyzm byłby w tej dziedzinie niebezpieczny, gdyż zniszczyłby wszelką inicjatywę, jaką powinny cieszyć się organy władzy administracyjnej. Z tych względów należy stwierdzić, iż organy władzy administracyjnej powinny cieszyć się dyskrecjonalnością, czyli pewnym zakresem wolności, jaką pozostawiają jej źródła legalności¹⁵

1. POJĘCIE WŁADZY DYSKRECJONALNEJ

Pewną pomocą w określeniu pojęcia władzy dyskrecjonalnej są ustalenia, jakie zostały już dokonane w świeckim prawie administracyjnym, a szczególnie w prawie administracyjnym francuskim. Władzę dyskrecjonalną (*pouvoir discretionnaire*) określa się tu przez przeciwstawienie do władzy związanej (*pouvoir lié*) przez prawo. Władza dyskrecjonalna jest więc wtedy, gdy w konkretnych okolicznościach ma pozostawioną wolność podjęcia takiej lub innej decyzji, czyli ma możliwość wyboru między kilkoma — przynajmniej dwoma — różnymi decyzjami; inaczej mówiąc, zachowanie się organu tej władzy nie jest z góry dyktowane przez prawo. Natomiast władza jest związana (*lié*) wtedy, gdy w określonych okolicznościach organ władzy administracyjnej jest zobowiązany podjąć taką a nie inną decyzję, czyli że decyzja administracyjna została mu z góry wyznaczona przez regułę prawa¹⁶ Na przykład, prawo z góry określa warunki, w jakich jednostka administracyjna może uzyskać dyspensę. Jeżeli warunki te spełniają się w danej rzeczywistości, jednostka ma prawo

¹⁵ A. de Laubadère. *Traité de droit administratif*. Paris 1973 s. 260.

¹⁶ Tamże s. 262.

domagać się wydania dyspensy, a organ władzy nie ma swobody wyboru między wydaniem jej lub niewydaniem, może on tylko żądać spełnienia warunków przewidzianych przez prawo.

Okazuje się, że różnica między pojęciem władzy dyskrecjonalnej i władzy związanej dotyczy oceny konieczności podjęcia decyzji w określonych okolicznościach. W wypadku władzy dyskrecjonalnej organ władzy administracyjnej ma możliwość wyboru takiej decyzji, jaka wydaje mu się bardziej odpowiednia do osiągnięcia dobra publicznego. W wypadku zaś władzy związanej organ władzy administracyjnej powinien podjąć decyzję zdeterminowaną w tym sensie, w jakim jest z góry dyktowana przez prawo.

W szczególności należy zauważyć, iż różnica między władzą dyskrecjonalną i władzą związaną nie dotyczy wszystkich elementów aktu administracyjnego, ale tylko jego przedmiotu, a ściślej mówiąc motywu wydania danego aktu. W wypadku władzy dyskrecjonalnej prawo pozwala administratorowi podjąć taką lub inną decyzję i samemu ocenić, którą z nich w danych okolicznościach podjąć, aby była bardziej odpowiednia od innych. W wypadku władzy związanej prawo nakazuje administratorowi, aby z danego motywu podjął taką a nie inną decyzję i pozwalał mu tylko ocenić, czy motyw jej podjęcia jest w danych okolicznościach wystarczający¹⁷

Rozróżnienie między władzą dyskrecjonalną i władzą związaną ma szczególnie doniosłe znaczenie praktyczne, gdy idzie o określenie przedmiotu ewentualnej kontroli aktów administracyjnych. W wypadku władzy dyskrecjonalnej wybór decyzji, jaki został dokonany przez administratora w granicach przewidzianych przez prawo, nie może być poddany kontroli sądowej, chyba że w wyjątkowych, wyraźnie określonych przez prawo wypadkach sędzia zostanie postawiony w miejsce administratora celem dokonania oceny dotyczącej stosowności podjęcia danej decyzji. W wypadku zaś władzy związanej podjęcie przez administratora decyzji niezgodnej z tą, jaką dyktuje prawo, może być poddane kontroli sądowej z tytułu nielegalności. Skoro prawo precyzuje, jaką administrator powinien podjąć decyzję w danych okolicznościach, sędzia będzie badał, jakie były okoliczności faktyczne i czy uzasadniały one podjęcie tej decyzji. W pierwszym wypadku sędzia będzie więc badał stosowność podjęcia decyzji administracyjnej, w drugim zaś wypadku — jej legalność¹⁸

W praktyce nie może być władza absolutnie dyskrecjonalna, gdyż byłaby ona arbitralna. Może być natomiast władza w mniejszym lub większym stopniu dyskrecjonalna.

¹⁷ Tamże s. 261-262.

¹⁸ Tamże s. 262.

2. DYSKRECYJALNOŚĆ WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ W KOŚCIELE

Przystępując do omówienia dyskrecjonalności władzy administracyjnej w Kościele należy pamiętać o jej hierarchicznej strukturze oraz ukierunkowaniu do celu właściwego dla społeczności kościelnej. Wszystkie organy tej władzy mogą podejmować decyzje w granicach kompetencji, jaka została w sposób mniej lub bardziej ogólny określona w przepisach obowiązującego prawa, związanej z ich miejscem w hierarchii. Prawodawca kodeksowy w poszczególnych przepisach określając zakres jurysdykcji zakresu zewnętrznego przysługującej przełożonym kościelnym znajdującym się na odpowiednim szczeblu hierarchicznym, np. ordynariuszem, przeważnie wybór decyzji pozostawia swobodnemu ich uznaniu. Na tę swobodę wskazują takie wyrażenia, jak: według roztropnego uznania ordynariusza¹⁹; według tego, co dyktuje roztropność; zgodnie z dobrem zakonu; według tego, co jest pożyteczne dla diecezji; jeżeli będzie to odpowiednie, pożyteczne, konieczne; ze względu na specjalne okoliczności; według tego, co jest bardziej odpowiednie dla dobra dusz itp.²⁰ Wyrażenia te wskazują, iż odpowiedni organ władzy administracyjnej w Kościele powinien swą decyzję indywidualizować, konkretyzować i obiektywizować. Wyrażenia te wskazują na to, iż organy władzy administracyjnej cieszą się dyskrecjonalnością. Niewątpliwie suponują one, że organ władzy administracyjnej ma pewien zakres swobody wyboru środków wiodących do osiągnięcia właściwego sobie celu²¹. Zakres tej swobody może być jednak różny. Jeżeli w prawie został wskazany tylko cel (w słowach takich, jak „pożytek diecezji”, „dobro dusz”), zaś podjęcie decyzji wiodącej do tego celu zostało pozostawione uznaniu przełożonego kościelnego, niewątpliwie wskazuje to na dyskrecjonalny charakter władzy administracyjnej w Kościele. W tej bowiem możliwości wyboru decyzji odpowiedniej do osiągnięcia dobra publicznego leży właściwa cecha władzy dyskrecjonalnej przysługująca organom władzy administracyjnej, odróżniająca je od organów władzy sądowej. W umiejętności wykorzystania tej możliwości wyboru tkwi sekret dobrego lub złego administrowania²².

Aby wydać prawidłową decyzję administracyjną organ kompetentnej władzy powinien rozważyć i ocenić motywy jej wydania, tzn. okoliczności miejsca, czasu, osób itp. Wyznaczają one w pewnym stopniu środki, jakich należy użyć dla osiągnięcia danego celu. Następnie ma on zastosować normy prawne, odpowiednie do potrzeb danego rozstrzygnięcia. Na przykład, przy podejmowaniu decyzji dotyczącej pozbawienia kapłana beneficjum proboszczowskiego prawo pozostawia roztropnemu

¹⁹ Kan. 2151 upoważnia ordynariusza, aby według swego roztropnego uznania („pro suo prudenti arbitrio”) przedłużył proboszczowi czas na złożenie dowodów na swoją korzyść w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do pozbawienia go beneficjum.

²⁰ Na przykład: kan. 149, 117 nr 1, 459 § 3, 535 § 2, 192 § 3, 2147 § 2, 2193; G. Delgado. *Desconcentración organica y potestad vicaria*. Pamplona 1971 s. 209.

²¹ Lobina, jw. s. 10.

²² Delgado, jw. s. 210.

uznaniu ordynariusza miejscowego ocenę tego, czy w danych okolicznościach pozostawienie danego kapłana na stanowisku proboszcza nie jest przyczyną szkody duchowej wiernych. Jeżeli ordynariusz podejmuje decyzję pozbawienia kapłana beneficjum parafialnego, jest obowiązany najpierw stwierdzić, czy w danych okolicznościach zachodzą przyczyny wskazane przez prawo kanoniczne, tzn. czy w danym wypadku weryfikują się wystarczające motywy (kan. 2147). Ponadto jest on zobowiązany zachować przepisy proceduralne, do których odsyła dekret *Christus Dominus* nr 31 i motu proprio *Ecclesiae Sanctae* art. 20 § 1 (kan. 2157-2161)²³ Decyzja administracyjna dotycząca pozbawienia kapłana beneficjum parafialnego jest więc jednocześnie aktem władzy dyskrecjonalnej, jak też aktem zastosowania obowiązującego prawa.

3. MOMENT DYSKRECJONALNOŚCI

Po ustaleniu samego pojęcia dyskrecjonalności władzy administracyjnej w Kościele powstaje pytanie: w jakich momentach logicznego procesu powstawania aktu administracyjnego jest usytuowana dyskrecjonalność?

W nauce świeckiego prawa administracyjnego panuje opinia, według której są dwa momenty, w których dyskrecjonalność jest całkowicie wyłączona. Są to: kompetencja organu władzy i forma aktu. Nie można tej opinii w całej rozciągłości przenieść na teren prawa kanonicznego. Jest tu bowiem bezwzględnie stawiany wymóg kompetencji. Natomiast inaczej przedstawia się wymóg dotyczący formy aktu. Przeważnie prawo kanoniczne nie stawia wymogów dotyczących formy aktu, względnie stawia taki wymóg tylko co do godziwości aktu, a nie co do jego ważności. Z tego wynika, iż zakres dyskrecjonalności przysługującej organom władzy administracyjnej w Kościele jest o wiele szerszy aniżeli ten, jaki przepisy współczesnych państw pozostawiają organom władzy administracyjnej²⁴ Dyskrecjonalność przysługująca organom kościelnej władzy administracyjnej dotyczy więc przede wszystkim przedmiotu aktu. Na przykład, nominacja tytulariusza na wakujący urząd kościelny powinna nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od zawakowania (kan. 155). Organ władzy, który stosownie do przysługującej mu kompetencji ma dokonać aktu nominacji, cieszy się dyskrecjonalnością w tym sensie, iż wyznaczenie osoby konkretnej na wakujący urząd uzależnione jest od subiektywnej oceny organu władzy administracyjnej. Mianowicie może on spośród wielu kandydatów na dany urząd wakujący wybrać tego, którego uzna za najbardziej odpowiedniego, biorąc pod uwagę jego zasługi, wiedzę, zdolności organizacyjne itp. kwalifikacje. W pewnych wypadkach zakres tej dyskrecjonalności może być bardziej zawężony. Na przykład, może być ściślej określony czas wydania aktu administracyjnego. Za-

²³ AAS 58:1966 s. 757-787; Lobina jw. s. 10.

²⁴ Delgado, jw. s. 211.

chodzi tu w wypadku wydania aktu nominacji wikariusza ekonomo (administrato-ra) na wakującą parafię. Z chwilą zawakowania beneficjum proboszczowskiego ordynariusz jest zobowiązany natychmiast zamianować wikariusza ekonomo. Na-tomiast wybór kandydata na ten urząd jest pozostawiony swobodnemu uznaniu ordynariusza. Wybór ten ostatecznie zależy więc od subiektywnej oceny kwalifikacji kandydata. Niekiedy zakres tej dyskrecjonalności może być jeszcze bardziej zawężony. Na przykład, może dotyczyć tylko żądania przez ordynariusza przedłoże-nia informacji dotyczących zdadności kandydata prezentowanego na określony urząd²⁵

4. GRANICE DYSKRECJONALNOŚCI

W nauce świeckiego prawa administracyjnego porusza się następujący dylemat: jeżeli działalność władzy administracyjnej jest dyskrecjonalna, to czy można mówić o jej granicach? Z drugiej znów strony stawia się pytanie: jeżeli nie zostaną ustalone granice dyskrecjonalności władzy administracyjnej, to czy działalność administracyj-na nie stanie się arbitralna, czyli czy dyskrecjonalność nie przemieni się w samo-wolę? Jeżeli zaś zostaną ustalone jej granice, to czy władza administracyjna nie stanie się raczej władzą związaną aniżeli dyskrecjonalną²⁶

Należy stwierdzić, iż problematyka ta nie doczekała się jeszcze wyczerpującego opracowania w nauce prawa kanonicznego. Próbę jej wyjaśnienia podjął G. Delgado. Z przeprowadzonych przez niego analiz przepisów prawa kanonicznego i orzeczeń najwyższego trybunału kościelnego Roty Rzymskiej wynika, iż zakres dyskrecjonalności, jakim cieszą się przełożeni kościelni w podejmowaniu decyzji administracyjnych, jest bardzo szeroki; w pewnych wypadkach zakres jej jest tak bardzo szeroki, iż wprost przechodzi w arbitralność²⁷ W obowiązującym prawie kanonicznym regulacja działalności administracyjnej jest bardzo fragmentaryczna. Zwłaszcza brak przepisów procedury administracyjnej ogólnej w dużej mierze sprzyja arbitralności²⁸ Istnieją tylko pewne wymogi prawne w dziale prawa ma-terialnego, które przeważnie nie dotyczą wprost istoty aktów administracyjnych. W konsekwencji wybór decyzji administracyjnej w prawie kanonicznym w dużej mierze pozostawiony jest swobodnej ocenie tego, co należy uczynić, organom kościelnej władzy administracyjnej. W nauce prawa kanonicznego wysunięto postulaty, aby dla zagwarantowania obiektywności decyzji administracyjnych zostały wydane

²⁵ Tamże s. 213.

²⁶ Tamże s. 213; De Laubadère, jw. s. 263.

²⁷ Delgado, jw. s. 92-123, szczególnie s. 209: „Discrecional no es identificable con libertad. Los organos administrativos no gozan de libertad, sino de la discrecionalidad. Ello supone que unicamente pueden realizar lo permitido, lo que les predetermina la legislacion de lo permitido, de la discrecionalidad es muy amplia. Tan amplia que permite practicamente la arbitrariedad”.

²⁸ Tamże s. 213; Romita, jw. s. 330.

normy określające bliższe granice dyskrecjonalności przysługującej organom kościelnej władzy administracyjnej. Zwłaszcza słuszny jest postulat, aby zostały wydane normy pomocnicze, tzw. normy techniczne, które nie naruszałoby dyskrecjonalnego charakteru władzy administracyjnej, ale przyczyniłyby się do większej obiektywizacji odpowiedniości decyzji administracyjnych. Na przykład, wyraźne postawienie wymogu, aby ordynariusz dla ustalenia tego, czy proboszcz z powodu choroby może być zwolniony ze stanowiska, czy też może nadal pełnić swoje obowiązki duszpasterskie, zasięgnął opinii rzeczoznawców lekarzy. Podobnie słuszny wydaje się postulat postawienia wymogu, aby ordynariusz w celu rozpoznania, czy proboszcz nie mający odpowiedniej wiedzy teologicznej powinien być zwolniony ze swego urzędu proboszczowskiego, zasięgnął opinii kompetentnych ludzi, np. egzaminatorów diecezjalnych. Zaś wydanie decyzji dotyczącej tego, czy kapłan chory lub nie mający odpowiedniej wiedzy teologicznej ma być zwolniony ze swego urzędu, winno być pozostawione uznaniu ordynariusza. Decyzję tę podejmie on biorąc pod uwagę przede wszystkim dobro duchowe wiernych danej parafii, efektywność pracy duszpasterskiej itp. Może on w celu zaradzenia dobru duchowemu wiernych danej parafii, w której proboszcz jest chory przejściowo, zamianować wikariusza zastępcę lub całkowicie zwolnić proboszcza z urzędu. Wspomniane normy techniczne stanowiłyby jedyne środki kontroli, jakimi mógłby posłużyć się ordynariusz celem zdobycia obiektywnej oceny danej sytuacji. Podjęcie decyzji administracyjnej należy jednak całkowicie do jego roztropnego uznania²⁹ Akt administracyjny nie jest bowiem tylko sądem rozumu, czyli rozpoznania obiektywnego stanu rzeczy, ale jest aktem woli, czyli uznania tego, co należy uczynić dla dobra wspólnoty kościelnej³⁰

W skierowaniu aktu administracyjnego do dobra publicznego tkwi istotny element pewnego związania władzy kościelnej. Związanie to wszakże może być bardziej efektywne, gdy istnieje możliwość kontroli aktu pod względem merytorycznym, czyli pod względem zgodności jego przedmiotu z funkcją, jaką faktycznie spełnia w danej społeczności, a więc z jego użytecznością dla realizacji dobra publicznego. Prawo kodeksowe w niektórych wypadkach wyraźnie stawia wymóg, aby wydanie aktu administracyjnego było podyktowane odpowiednią przyczyną, nazywając ją „słuszną przyczyną”³¹, „proporcjonalną przyczyną”³², „racjonalną przyczyną”³³, „konieczną przyczyną”³⁴, „kanoniczną przyczyną”³⁵ lub „publiczną przyczyną”³⁶ Stwierdzenie istnienia tej przyczyny niewątpliwie należy zaliczyć do

²⁹ Delgado, jw. s. 213-214.

³⁰ Mörsdorf, jw. s. 16: „Arbitrium prudens administratori ad campos cognitionis tum volitionis extenditur”

³¹ Kan. 126, 130 § 11, 1171, 1245 § 1, 1313, 1444 § 1, 1530 § 1 nr 2.

³² Kan. 189 § 1.

³³ Kan. 1194.

³⁴ Kan. 1517 § 1.

³⁵ Kan. 1426 łącznie z kan. 1423 § 1, 1427 § 1 i 2, 1428 § 2.

³⁶ Kan. 1290 § 2, 1292.

aktów poznania, natomiast podjęcie decyzji administracyjnej odpowiedniej do tej przyczyny należy do aktów swobodnego uznania tego, co jest odpowiednie dla dobra wiernych w określonych okolicznościach, czyli stanowi integralny element dyskrecjonalności administracji kościelnej.

*

* *

Z przedstawionych wyżej rozważań wynika, iż dotychczas w systemie prawa kanonicznego nie było wyraźnie sformułowanych kryteriów pozwalających ocenić wartość aktów administracyjnych pod względem merytorycznym. Do skonstruowania takich kryteriów można dojść dopiero na drodze odpowiedniej analizy prawniczej. W Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r. nie było bowiem zasad ogólnej procedury administracyjnej, były tylko przepisy określające sposób postępowania w niektórych sprawach administracyjnych (procedura specjalna). W przyszłym Kodeksie Prawa Kanonicznego luka ta ma być wypełniona. W schemacie procedury administracyjnej (*De procedura administrativa*), jaki został przedłożony pod dyskusją w 1972 r., w kan. 6 § 1 jest zasada wskazująca, aby „ten, kto wydaje dekret [akt administracyjny], miał przed oczyma i dążył do tego, co w najwyższym stopniu wydaje się prowadzić do zbawienia dusz i dobra publicznego”³⁷ Słuszność tej zasady nie podlega dyskusji. Naruszenie jej zaś stanowi źródło wadliwości aktów administracyjnych pod względem merytorycznym.

THE CRITERIA OF APPRAISAL OF THE CHURCH ADMINISTRATIVE ACTS ON THEIR MERITS

Summary

The value of an administrative act consists in agreement between the aim to which the act should tend by its nature, and its function in a concrete, actual situation. The appraisal of the value of an administrative act refers then to its usefulness, the need of it or its necessity for realizing the public good. By the public good in the Church community, the spiritual good of the faithful or the good of souls (*bonum animarum*) should be understood.

The article was divided into two parts: „The aim of the administrative authority in the Church” (I) and „Discretionality of the administrative authority in the Church” (II). In the course of considerations these elements have been stressed, which play the role of criteria allowing the judgement if a certain administrative act is essentially proper.

³⁷ *Schema canonum de procedura administrativa*. Typis Polyglottis Vaticanis 1972 can. 6 § 1: „Qui decretum fert, id pre oculis habeat et intendat, quod animarum saluti et publico bono maxime conducere videatur”; Ch. Lefebvre. *Do nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema „De procedura administrativa”*. „Ephemerides iuris canonici” 29:1973 nr 3-4 s. 179-197.