

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

POJĘCIE AKTU ADMINISTRACYJNEGO

Proces przekształcania systemu prawa kanonicznego, który zdecydowanie występuje po Soborze Watykańskim II, dotyczy również form funkcjonowania władzy. Szczególnym tego wyrazem jest reforma zarządzania Kościołem, dokonana przez pap. Pawła VI na mocy konstytucji *Regimini Ecclesiae Universae* (dalej będzie cytowana w skrócie REU), z 15 sierpnia 1967 r.¹ oraz opublikowany przez Papieską Komisję dla Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego projekt (schemat) postępowania administracyjnego (*De procedura administrativa*)². Istotną nowość stanowi tu wprowadzenie do prawa kanonicznego sądowej kontroli nad działalnością administracyjną. Na mocy art. 106 REU został powołany specjalny organ władzy (druga sekcja Sygnatury Apostolskiej) do sądzienia sporów wynikłych na tle kościelnej działalności administracyjnej³. Przedmiot takiej jurysdykcji wyraźnie został wskazany w cyt. art. 106 REU i w odpowiadającym mu art. 96 *Norm specialnych* Sygnatury Apostolskiej aprobowanych przez papieża 25 marca 1968 r. na okres próbny, jako „akt kościelnej władzy administracyjnej” (*actus potestatis administrativae ecclesiasticae*), bez bliższego ustalenia jego treści. Dotychczas w prawie kanonicznym termin „akt administracyjny” nie był używany. Formy działania władzy kościelnej dotyczące spraw administracyjnych były nazywane inaczej — dekrety⁴, reskrypty⁵ itp. Zaistniała więc potrzeba ustalenia treści tego terminu w prawie kanonicznym.

¹ AAS An. 59: 1967 s. 921 nn.

² „Communicationes” 1970 nr 2 s. 191 nn.

³ Por. J. Krukowski. *Kompetencje drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej w sprawach administracyjnych*. „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” T. 18: 1971 z. 5 s. 93—107.

⁴ Dekrety dotyczą nie tylko spraw administracyjnych, ale również sądowych i normatywnych.

⁵ Por. O. Giacchi. *Natura giuridica dei rescritti in diritto canonico*. W: *Studi senensi*. Siena 1937 s. 207 nn. Zdaniem tego autora reskrypty są aktami administracyjnymi. Zdania tego nie można przyjąć bez zastrzeżeń, gdyż obydwa pojęcia nie pokrywają się ze sobą pod względem treści.

Należy stwierdzić, że termin akt administracyjny nie jest oryginalnym tworem prawodawcy kościelnego, gdyż od dawna był używany w prawie państwowym⁶. Badania nad znaczeniem tego terminu zostały już przeprowadzone przez teoretyków państwowego prawa administracyjnego. Przystępując do ustalenia treści aktu administracyjnego w prawie kanonicznym należy więc uwzględnić rezultaty ich badań. Nie można jednak recepcji tego pojęcia dokonać w sposób mechaniczny, ponieważ natura władzy kościelnej i jej funkcje są specyficzne (inne niż władzy państwowej). Treść aktu administracyjnego w prawie kanonicznym musi więc ulec pewnej modyfikacji. Wobec tego w niniejszym artykule zostanie przedstawiona najpierw ogólna charakterystyka aktu administracyjnego w prawie państwowym (I), a następnie — specyfikacja jego treści w prawie kanonicznym (II).

I

Jakkolwiek pojęcie aktu administracyjnego należy do węzłowych zagadnień w teorii prawa administracyjnego, nie jest jeszcze ono w pełni wyjaśnione i ustalone. Istnieje w tej sprawie bardzo duża ilość poglądów. Kanoniści włoscy, którzy zainicjowali próbę określenia aktu administracyjnego w prawie kanonicznym, opierają się na założeniach przyjmowanych przez teoretyków włoskiego prawa administracyjnego⁷.

Wychodząc od ogólnych kryteriów Ranaudo stwierdza, iż akt administracyjny może być rozumiany w sensie materialnym i formalnym. W sensie materialnym jest nim „oświadczenie woli wydane przez organ władzy publicznej spełniającej działalność administracyjną”, np. uchwała parlamentu o przyjęciu bilansu, zarządzenie organu władzy sądowej o wysokości opłat sądowych itp. Natomiast aktem administracyjnym w sensie formalnym jest zarządzenie wydane przez organ władzy administracyjnej, spełniający właściwą mu działalność publiczną. Te ostatnie akty mogą dotyczyć: bądź wielu, bądź poszczególnych osób i wypadków. W pierwszej postaci występują akty administracyjne ogólne, jak instrukcje, regulaminy, okólniki itp.⁸ W drugiej zaś traktuje się o akcie

⁶ Terminu „prawo państwowe” używam tu dla podkreślenia przeciwstawienia do „prawa kanonicznego”, a nie dla oznaczenia specjalnego działu prawa.

⁷ A. Ranaudo, *Gli atti amministrativi*, „Monitor Ecclesiasticus” An. 43:1968 s. 701-727; G. Lobina, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla Sectio Altera e alla problematica rispettiva*, Roma 1971 s. 88 nn.; P. Moneta, *Il provvedimento amministrativo impugnabile nel diritto canonico*, „Ephemerides Iuris Canonici” An. 27:1971 n. 1-2 s. 76-130; F. D'Ostilio, *Tipologia ed esecuzione degli atti amministrativi*, „Apoll.” An. 45:1972 n. 2 s. 261-289.

⁸ Ranaudo, jw. s. 701. Tego samego zdania jest D'Ostilio (jw. s. 261 n.).

administracyjnym we właściwym znaczeniu, będącym typową formą działania organów administracyjnych, jak ustawa — parlamentu, a wyrok — sądu. Akt administracyjny w tym właśnie znaczeniu jest to „praktyczne oświadczenie woli, uznania, oceny, wydane przez organ administracyjny spełniający właściwą mu działalność administracyjną, zmierzającą do zaradzenia potrzebom dobra publicznego”⁹.

Moneta — również w oparciu o poglądy włoskich teoretyków prawa administracyjnego — wyróżnia dwa rodzaje zarządzenia administracyjnego — zaskarżalne i niezaskarżalne. Zarządzenie zaskarżalne we włoskim prawie administracyjnym identyfikuje się z aktem administracyjnym podpadającym pod kontrolę sądową¹⁰. Autor ten przytacza następujące definicje takiego aktu: „akt, za pomocą którego władza administracyjna rozstrzygając sprawy dobra publicznego jej trosce powierzone, wykonuje własną władzę i korelatywnie wkracza w podmiotowe sytuacje osoby prywatnej”¹¹; „przejaw woli publicznej administracji skierowany do dokonania zmian bezpośrednio w stosunkach zewnętrznych, a mianowicie do ingerencji w prawne sytuacje podmiotowe” (ich powstanie, modyfikacje, a nawet zniesienie)¹².

J. Starościak, polski teoretyk prawa administracyjnego, przyjmuje następujące określenie aktu administracyjnego: „jest to taka, oparta na ogólnie obowiązujących przepisach, czynność administrującego organu państwa, która jednostronnie ustaloną normą prawnie określa sytuację konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie”¹³.

Nie wkraczając w ocenę większej lub mniejszej precyzji i kompletności tych definicji, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, jakie elementy tworzą akt administracyjny we właściwym znaczeniu. Inaczej mówiąc, idzie tu o takie elementy, które odróżniają ten akt od wszystkich innych form działania władzy państwowej¹⁴. Powszechnie wyróżnia się tu element podmiotowy i szereg elementów przedmiotowych.

⁹ R a n a u d o, jw. s. 701 n., a szczególnie s. 702: „atto amministrativo vero e proprio [...] comunemente definito come una dichiarazione pratica di una volontà, di una conoscenza, di un giudizio, emessa da un organo amministrativo, nell'esplicamento della sua attività amministrativa, per curare e favorire il bene pubblico”.

¹⁰ Jw. s. 89 n. Autor ten powołuje się na takich teoretyków prawa administracyjnego, jak Giannini (*Diritto amministrativo*. Vol. 1. Milano 1970 s. 546) i A. Sandulli (*Il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato e ai giudizi sottordinati*. Napoli 1963 s. 70; *Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1961-65*. Vol. 3. Roma 1969 s. 485).

¹¹ M o n e t a, jw. s. 91; G i a n n i n i, jw. s. 544.

¹² M o n e t a, jw. s. 91; S a n d u l l i. *Il Consiglio di Stato* s. 486.

¹³ *Prawo administracyjne*. Warszawa 1969 s. 237.

¹⁴ Należy zauważyć, iż zdania autorów na temat ilości podstawowych elementów aktu administracyjnego nie są jednolite. Por. M o n e t a, s. 92; S t a r o ś c i a k, jw. s. 238 n.

1. ELEMENT PODMIOTOWY

Najogólniej trzeba zaznaczyć, iż podmiotowy element aktu administracyjnego nieco inaczej nazywany jest w teorii prawa państw demokratycznych na Zachodzie aniżeli na Wschodzie (państwa demokracji socjalistycznej). W państwach zachodnich nazywa się go „organem władzy administracyjnej”, natomiast w państwach wschodnich — „administrującym organem państwa”¹⁵. Te subtelne różnice w terminologii wynikają z odmiennych założeń ustrojowych¹⁶. W każdym z tych dwu odmiennych systemów organizacji władzy państwowej istnieją jednak organy, którym konstytucyjnie zostały powierzone funkcje władzy administracyjnej (odrębne od innych organów wyposażonych w funkcje ustawodawcze i sędownicze).

2. ELEMENTY PRZEDMIOTOWE

Stronę przedmiotową aktu administracyjnego charakteryzują różne elementy. W literaturze prawniczej nie ma jeszcze całkowitej jednoznaczności co do tego, które z nich mają istotne znaczenie. Zazwyczaj do podstawowych zalicza się następujące elementy tego aktu:

a) Wydanie aktu przez organ administracyjny w zakresie przysługującej mu funkcji administracyjnej. A zatem nie wystarcza, że dany akt pochodzi od organu administracyjnego, lecz jest rzeczą konieczną, aby organ ten za jego pośrednictwem wykonywał działalność swego rodzaju, czyli spełniał właściwą mu funkcję administracyjną¹⁷. Idzie tu więc o taką czynność, w której organ administracyjny załatwia sprawę dobra publicznego w stosunku do podległej mu osoby (jednostki administrowanej).

b) Władczość aktu administracyjnego. Pojęcie władczości nie jest jednoznaczne. W literaturze prawniczej używa się go w trzech znacze-

¹⁵ Swoistość administrujących organów państwa — zdaniem Starościaka (jw. s. 49-52) — charakteryzuje się tym, że ich działalność wypływa z upoważnienia państwa; wyodrębnienie ich kompetencji musi być określone w akcie ustawodawczym lub normatywnym; obejmują określony zestaw osób reprezentujących organ; właściwe im formy działania są określone przez prawo.

¹⁶ Struktura organizacyjna państw zachodnich została oparta na tzw. zasadzie podziału władzy. Według niej istnieją trzy rodzaje władzy (ustawodawcza, administracyjna i sędownicza), które są sprawowane przez trzy odrębne organy. Natomiast struktura organizacyjna państw demokracji socjalistycznej została oparta na tzw. zasadzie centralizmu demokratycznego, według której pełnię władzy posiada najwyższy organ państwa, jakim jest sejm. Natomiast organy administracyjne zostały upoważnione przez sejm do sprawowania funkcji administracyjnej. Por. E. Iserzon. *Prawo administracyjne*. Warszawa 1968 s. 82 nn.; Starościak, jw. s. 99-104.

¹⁷ Starościak, jw. s. 49.

niach. W pierwszym, tj. najszerszym znaczeniu, pojęcie to jest stosowane do określenia charakteru prawa. W tym sensie każdy przepis i akt prawny ma charakter władczy (tzn. obowiązujący). W drugim znaczeniu pojęcie władczości związane jest ze swoistą kategorią czynności właściwą tylko państwu. W tym sensie władczy charakter mają wszystkie decyzje organów państwowych, wprowadzające zmiany do stosunków prawnych. W trzecim zaś znaczeniu władztwo administracyjne polega na domniemaniu ważności aktu i na możliwości stosowania egzekucji przez samą administrację, bez pośrednictwa sądu (tzw. przymus administracyjny)¹⁸. Tradycyjna nauka prawa administracyjnego pojmuje „władczość” w tym właśnie trzecim znaczeniu.

c) Podstawą wydania aktu administracyjnego mogą być tylko przepisy prawa administracyjnego. Organ administracyjny jest więc obowiązany do stosowania zasady praworządności, czyli do rozwiązywania zagadnień administracyjnych w oparciu o przepisy prawa¹⁹. Nie znaczy to bynajmniej, iż w każdej sprawie organ administracyjny w obowiązujących przepisach prawa znajduje odpowiedź na pytanie, jak należy sprawę załatwić, aby to było zgodne z postulatem dobra powszechnego i dobra jednostki. Najczęściej organ ten częściowo znajduje odpowiedź w nakazach obowiązującego prawa, a częściowo we właściwym rozumieniu tego, jak należy sprawę załatwić zgodnie z celem prawa. Jest to tzw. swobodne uznanie lub uznanie administracyjne²⁰.

d) Jednostronność rozstrzygnięcia. Polega ona na tym, że tylko taka czynność organu administracyjnego będzie aktem administracyjnym, w której wola wyrażona przez ten organ staje się jedną z norm określających uprawnienia i obowiązki adresata, wiążące go w sposób bezwzględny²¹. Konsekwencją tego jest niemożność pozbycia się tych obowiązków, dopóki akt administracyjny zachowuje swoją moc prawną.

e) Konkretność decyzji. Akt administracyjny służy do realizacji interesów publicznych w konkretnej sytuacji. Konkretność ta jest podwójna. Przejawia się ona w oznaczeniu adresata, którego akt administracyjny dotyczy, oraz sprawy, którą rozwiązuje. Element podwójnej konkretności jest elementem podstawowym, ponieważ określa różnicę między aktem administracyjnym a aktem normatywnym administracji²².

¹⁸ Iserzon, jw. s. 207; J. Jendrośka. *Zagadnienie wykonania aktu administracyjnego*. Wrocław 1963 s. 15 nn. Starościak (jw. s. 50) uważa, że władczość charakteryzuje całą działalność organów administracyjnych. Nie bierze on tego terminu w trzecim znaczeniu.

¹⁹ Starościak, jw. s. 238; Iserzon, jw. s. 27.

²⁰ Iserzon, jw. s. 43.

²¹ Tamże, s. 27; Starościak, jw. s. 238.

²² Starościak, jw. s. 238; Moneta, jw. s. 92 n.

Powyższe elementy pozwalają odróżnić akt administracyjny we właściwym znaczeniu od serii innych form działalności organów administracyjnych.

II

Przystępując do omówienia recepcji pojęcia aktu administracyjnego w prawie kanonicznym, z jednej strony trzeba przyjąć założenie, iż poprawne rozumienie tego aktu winno zawierać wszystkie podstawowe elementy, jakie zostały wyróżnione w teorii państwowego prawa administracyjnego. Z drugiej zaś strony treść tych elementów należy poddać odpowiedniej modyfikacji, mając na uwadze specyficzną naturę władzy kościelnej. W związku z tym trzeba poruszyć szereg problemów dotyczących struktury i funkcji tej władzy.

1. ELEMENT PODMIOTOWY

Przy ustalaniu treści podmiotu aktu administracyjnego w prawie kanonicznym można by ograniczyć się do wypowiedzenia fundamentalnego założenia, iż może nim być tylko organ kościelnej władzy administracyjnej. Jednak wydaje się, iż tak ogólne stwierdzenie nie jest wystarczające. Nasuwa się bowiem pytanie, czy istnieją w Kościele organy władzy konstytucyjnie wyposażone we władzę administracyjną, odrębne od organów władzy sądowej i prawodawczej. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Zasada „podziału władzy” nie może bowiem być stosowana w Kościele tak samo jak w państwach o ustroju demokratycznym na Zachodzie²³. Zasada ta musi być uzgodniona z inną, mającą pierwszorzędne znaczenie, a mianowicie z zasadą „jedności władzy”, w myśl której pełnia władzy kościelnej tkwi w dwu podmiotach: w papieżu i biskupie. Władza ich obejmuje trzy funkcje, tj. prawodawczą, wykonawczą, czyli administracyjną, i sędziowską²⁴. Mogą oni sprawować ją osobiście lub posługując się podległymi sobie podmiotami, czyli organami (kuria rzymska, kuria biskupia, proboszcz itp.). Wychodząc z punktu widzenia ochrony uprawnień osoby ludzkiej — w dyskusji nad rewizją prawa kanonicznego — postuluje się, aby papież i biskup diecezjalny w pełnieniu każdej z tych trzech funkcji posługiwali się odrębnymi orga-

²³ Zagadnienia związane z postulatem zastosowania zasady „podziału władzy” w prawie kanonicznym szerzej omówiłem w art. *Zagadnienie ochrony praw osoby ludzkiej w społeczności kościelnej*. „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” T. 19: 1972 z. 5 s. 105-109.

²⁴ *Lumen gentium*, n. 20-23, 27; *Christus Dominus*, n. 2.

nami²⁵. W szczególności zaś — aby w prawie kanonicznym wyraźniej zostały wyodrębnione organy władzy administracyjnej od organów władzy sądowej. Powyższy postulat znalazł już realizację w konstytucji REU — do sprawowania władzy administracyjnej upoważnione zostały kongregacje Kurii Rzymskiej, a władza sądownicza została powierzona trybunałom²⁶. Natomiast w kościele lokalnym podmiot pełnej władzy jurysdykcyjnej, jakim jest biskup diecezjalny, władzę administracyjną spełnia osobiście lub za pośrednictwem innych organów. Prawo kodeksowe przewiduje, iż organ władzy, jakim biskup posługuje się w sprawowaniu swej władzy administracyjnej, powinien być inny niż organ władzy sądowej (wikariusz generalny i oficjał)²⁷.

Najogólniej można zatem stwierdzić, iż podmiotem aktu administracyjnego w prawie kanonicznym jest papież i biskup oraz organy, które prawnie zostały upoważnione do pełnienia funkcji władzy administracyjnej²⁸.

2. ELEMENTY PRZEDMIOTOWE

a) Najpierw należałoby wyjaśnić, co to znaczy, że kościelny akt administracyjny może być wydany przez organ kościelnej władzy administracyjnej w zakresie przysługującej mu funkcji administracyjnej. Odpowiedź na to pytanie pozostaje w ścisłym związku z tym, co zostało już powiedziane na temat elementu podmiotowego. Należy więc zauważyć, iż w dotychczasowym systemie prawa kanonicznego nie było wyraźnego rozdziału funkcji organów władzy administracyjnej i sądowej. Wyraźniejszy ich podział ma być wprowadzony w nowym kodeksie²⁹. Tymczasem należałoby się trzymać opinii, według której funkcje władzy administracyjnej odróżnia się od funkcji władzy sądowej stosownie do ich przedmiotu i celu³⁰. Przedmiotem władzy administracyjnej są takie sprawy podległe jurysdykcji kościelnej, które można rozstrzygnąć w sposób pozasądowy³¹. Pozostaje on w ścisłym związku z celem, czyli moty-

²⁵ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo. *Principia quae CIC recognitionem dirigant a Pontificia Commissione proposita et primi generalis coetus „Synodi Episcoporum” examini subiecta*. Typis Polyglottis Vaticanis 1967 s. 14.

²⁶ AAS An. 59: 1967 s. 921 nn. Kongregacje Kurii Rzymskiej mają również kompetencje do wydawania aktów normatywnych oraz do rozstrzygania niektórych spraw w trybie postępowania procesowego, nie zmienia to jednak właściwego im charakteru organów władzy administracyjnej. Por. M o n e t a, jw. s. 85 n.

²⁷ Kan. 1573, § 1.

²⁸ *Christus Dominus*, n. 9, 25-26.

²⁹ *Principia* s. 14.

³⁰ Por. M. Ż u r o w s k i, *O władzy zwyczajnej i delegowanej*. Warszawa 1970 s. 56 nn.; T e n ż e, *Criterium distinctionis inter potestatem administrativam iudiciale et voluntariam*. „Periodica” Vol. 60: 1971 fasc. 4 s. 643-651.

³¹ Ż u r o w s k i, *O władzy zwyczajnej* s. 58.

wem użycia władzy, którym może być tylko dobro publiczne; nie można jednak identyfikować go z ogólnym celem działalności Kościoła, jakim jest uświęcenie dusz. Motyw ów trzeba pojmować jako jedno z wielu konkretnych dóbr, w których realizuje się cel ogólny³². Organ administracyjny ma ten cel rozpoznać i odpowiednio spełnić przez wydanie decyzji administracyjnej. Np. dobro publiczne Kościoła wymaga, aby każda parafia miała swego proboszcza. Ordynariusz miejsca jako organ władzy administracyjnej ma temu zaradzić przez mianowanie odpowiedniego kapłana na ten urząd.

b) Władczość aktu administracyjnego. Element ten w prawie kanonicznym należy rozumieć tak samo jak w prawie państwowym. Akt administracyjny w prawie kanonicznym odznacza się więc władczością w tym sensie, iż domniemanie prawne przemawia za jego ważnością oraz że podlega wykonaniu bez pośrednictwa sądu³³.

c) Oparcie aktu administracyjnego w przepisach prawnych. Element ten również w prawie kanonicznym jest niezbędny. Trzeba jednak zauważyć, iż w dotychczasowym systemie prawa kanonicznego reguły określające działalność władzy administracyjnej miały bardzo ogólny charakter. Już sama nazwa „władza jurysdykcji dobrowolnej” oznacza, iż podmiot tej władzy w wydawaniu decyzji nie jest skrzepowany przepisami prawa. Wydanie aktu administracyjnego pozostawione jest swobodnemu uznaniu przełożonego kościelnego³⁴. Działalność administracyjna organów władzy kościelnej miała więc wybitnie dyskrecyjny charakter. W dyskusji nad rewizją prawa kanonicznego zwraca się jednak uwagę, iż tak szeroki zakres dyskrecyjności stwarza niebezpieczeństwo samowoli. W związku z tym wysunięto postulat, aby działalność administracyjna organów władzy kościelnej była dokładniej określana przez prawodawcę³⁵. Realizacja tego postulatu znalazła już wyraz w art. 106 konst. REU i w schemacie postępowania administracyjnego (*De procedura administrativa*). Wprowadzenie zaskarżalności aktów administracyjnych z tytułu naruszenia prawa (*violatio legis*) zawiera bowiem założenie, iż organy władzy administracyjnej są obowiązane do przestrzegania norm prawnych.

Pozostałe dwa elementy aktu administracyjnego, tj. (d) jednostronność i (e) konkretność, nie odznaczają się specyficzną treścią w prawie

³² Moneta, jw. s. 126 n.

³³ D'Ostilio, jw. s. 278 n.

³⁴ G. Michiels. *De potestate ordinaria et delegata*. Tornaci 1966 s. 161-166; J. Herranz. *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*. W: *Acta conventus internationalis canonistarum Romae diebus 20-25 mai 1968 celebrati*. Typis Polyglottis Vaticanis 1970 s. 234.

³⁵ Herranz, jw. s. 234 n.

kanonicznym. Jednostronność polega na tym, że wola organu władzy kościelnej wyrażona w formie aktu administracyjnego wiąże adresata w bezwzględny sposób, czyli że samowolnie nie może on uwolnić się od wynikających z aktu skutków prawnych (obowiązków). Konkretność zaś oznacza, że akt administracyjny dotyczy indywidualnie wskazanego adresata i wiąże go w indywidualnej sprawie. Tacy kanoniści, jak Ranaudo i Lobina nie wymieniają tych dwu ostatnich elementów aktu administracyjnego. Wydaje się, że są to jednak elementy podstawowe, których nie można pominąć. Wyodrębniają one bowiem akt administracyjny od innych form działania administracji kościelnej.

Z przedstawionej wyżej konfrontacji treści elementów aktu administracyjnego w prawie państwowym i kanonicznym wynikają pewne wnioski. Przede wszystkim należy stwierdzić, iż nie tylko ogólna konstrukcja tego aktu w obu systemach jest taka sama, ale również treść niektórych elementów pozostaje bez zmian. Niektóre jednak elementy aktu administracyjnego w prawie kanonicznym podlegają znacznej modyfikacji pod względem treści (element podmiotowy, zakres spraw podległych władzy administracyjnej). Natomiast jeden z tych elementów, jakim jest oparcie aktu administracyjnego w obowiązujących przepisach prawnych, ma charakter postulatu znajdującego się w fazie realizacji. Można powiedzieć, iż przyjęcie przez prawodawcę kościelnego pojęcia „aktu administracyjnego” oznacza powstawanie nowego działu prawa kanonicznego, zwanego prawem administracyjnym.

Na zakończenie należałoby zwrócić uwagę na problem definicji aktu administracyjnego w prawie kanonicznym. Nasuwa się bowiem pytanie: czy przyjąć definicję tego aktu z państwowego prawa administracyjnego, czy stworzyć nową definicję. Stanowisko autorów w tej sprawie nie jest jednolite. Ranaudo posługuje się w swoich rozważaniach definicją ustaloną w teorii włoskiego prawa administracyjnego. Natomiast Lobina przedstawił własną definicję tego aktu w prawie kanonicznym. Moim zdaniem słuszne jest stanowisko Lobiny. Nie znaczy to jednak, iż bez zastrzeżeń przyjmuję jego definicję. Zdaniem tego autora „kościelny akt administracyjny jest to akt prawa publicznego, pochodzący od podmiotu kościelnej władzy publicznej, zmierzający do spowodowania skutków prawnych w zewnętrznej sferze podmiotowej przez tę właśnie publiczną administrację kościelną”³⁶.

³⁶ Lobina, jw. s. 92: „[...] l'atto amministrativo canonico potrebbe definirsi come: un atto giuridico de diritto publico, proveniente dall'autorità amministrativa ecclesiastica nell'esercizio di una pubblica potestà, tendente a produrre effetti giuridici nei soggetti estranei alla stessa pubblica amministrazione ecclesiastica”. W takich samych słowach autor ten definiuje kanoniczny akt administracyjny (*Gli effetti devolutivi e sospensivi del ricorso amministrativo*. „Apoll.” An. 45: 1972 z. 1 s. 137).

Powstaje pytanie, czy w powyższej definicji zawarte są wszystkie podstawowe elementy aktu administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, iż bardzo wyraźnie został w niej uwypuklony element podmiotowy. Natomiast nie są wyrażone wszystkie elementy przedmiotowe. Można w niej dopatrzeć się takich elementów, jak: wydanie aktu w sprawach administracyjnych, oparcie go o przepisy prawa publicznego, władczość. Trudniej jest zauważyć element jednostronności. Zupełnie zaś pominięty został element zwany konkretnością decyzji, choć jest podstawowy, pozwala bowiem odróżnić akt administracyjny we właściwym znaczeniu od aktów administracyjnych w znaczeniu niewłaściwym, jakimi są akty normatywne organów administracyjnych. Definicja ta nie jest więc kompletna.

Uwzględniając to, co zostało dotychczas powiedziane, proponuję następujące określenie aktu administracyjnego w prawie kanonicznym: jest to decyzja organu kościelnej władzy administracyjnej, wydana w sprawach administracyjnych, mająca oparcie w przepisach prawa kanonicznego, za pomocą której organ ten jednostronnie wprowadza zmiany w konkretnej sytuacji jednostki administrowanej.

Należy jeszcze podkreślić, iż powyższa konstrukcja aktu administracyjnego w prawie kanonicznym stanowi tylko ogólny model. Zostały w niej podane istotne elementy tego aktu, tj. tylko takie, które pozwalają odróżnić go od innych form działania organów kościelnej władzy administracyjnej. Umyślnie zaś zostały pominięte elementy nieistotne, jak warunki, sposób wydania, termin. Elementy te mogą być podstawą zróżnicowania i klasyfikacji aktów administracyjnych.

NOTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT

Summary

The need to define the notion of the administrative act in canon law occurred after promulgation of the constitution *Regimini Ecclesiae Universae* by Pope Paul VI (15 August 1967). Ecclesiastical legislator used the term „administrative act” for the first time in article 106 of the constitution. The term has been already employed for a long time in the State administrative law. Therefore it has become necessary to determine whether the meaning of the term is identical in both canon and State law. Attempting to solve the problem the author of the present article has assumed that fundamental elements of this act are identical in the two systems of law. Yet the purport of these elements in canon law is of a specific character as there are differences in structure and functions between the Church and the State authorities. The specific character refers to the subjective element (organ of ecclesiastical administrative power) and the objective element (scope of administrative problems submitted to the Church authorities). Requirements (elements) that the administrative act should be authoritative, unilateral and concrete are of the same sense in both systems. Yet the

requirement that the ecclesiastical administrative act should be founded on administrative law is still of a nature of a postulate, although it is already being realized. Finally the author suggests the following definition of the administrative act in canon law: it is a decision of an organ of church [ecclesiastical] administrative power concerning administrative affairs, founded on the regulations of canon law, by means of which the organ unilaterally changes a concrete situation of the administered unit.

•