

ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0002-3898-8822

KAROLINA ROKICKA-MURSZEWSKA
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0001-5402-4137

**KONKRETNY AKT ADMINISTRACYJNY
W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM
ORAZ POSZCZEGÓLNY AKT ADMINISTRACYJNY
W PRAWIE KANONICZNYM –
ANALIZA PRAWNO-PORÓWNAWCZA**

Treść: Wprowadzenie. – 1. Akt administracyjny w polskim porządku prawnym. Konkretyzacja aktu. – 2. Władza wykonawcza i jej kompetencje do wydawania aktów administracyjnych w polskim prawie kanonicznym. – 3. Akty administracyjne w Kodeksie Prawa Kanonicznego. – 4. Nieważność konkretnego aktu administracyjnego wydanego przez kościelny organ władzy wykonawczej – wybrane zagadnienia. – 5. Cechy poszczególnych aktów administracyjnych w prawie kanonicznym w odniesieniu do cech aktów administracyjnych w polskim prawie administracyjnym – Zakończenie.

Wprowadzenie

„Akt administracyjny” stanowi jedno z kluczowych pojęć dla doktryny prawa administracyjnego w Polsce. Organy administracji

publicznej posługują się wieloma prawnymi formami działania¹, takimi jak akty normatywne, umowy i porozumienia administracyjne, działalność o charakterze społeczno-organizatorskim, czynności materialno-techniczne², jednakże to właśnie akt administracyjny zdaje się być najistotniejszy dla ich funkcjonowania oraz prawidłowego administrowania. Nie wszyscy zdają sobie jednak sprawę, że pojęcie „aktu administracyjnego” występuje również w polskim prawie kanonicznym, w którym wypracowano pewne specyficzne normy o charakterze administracyjnoprawnym. Stało się to stosunkowo późno, gdyż do połowy lat 60. XX wieku temat prawa administracyjnego w Kościele nie pojawiał się wśród kanonistów w kontekście rozważań o uznaniu tej gałęzi prawa za wyodrębnioną w prawie kanonicznym³. Sobór Watykański II⁴ przyniósł istotną zmianę w tym zakresie, nie tylko regulując funkcjonowanie pierwszego administracyjnego trybunału w Kościele i postulując wyraźne wyodrębnienie różnych funkcji władzy w Kościele, ale także wprowadzając do przepisów prawa kanonicznego terminologię prawa administracyjnego. Choć nie wszyscy byli zwolennikami tego typu swoistego rodzaju implementacji doktryny prawa administracyjnego do prawa kanonicznego, nie ma współcześnie wątpliwości, że istnieje związek między dziedzinami prawa administracyjnego świeckiego i kościelnego⁵.

Ten związek znajduje swoje odzwierciedlenie właśnie w tytułowym akcie administracyjnym konkretnym, określonym w kan. 35

¹ Przez „prawne formy działania administracji” rozumiemy „prawnie uregulowany, charakteryzujący się zespołem swoistych cech, systematycznie stosowany sposób, w jaki uzewnętrznia się działanie podmiotu powołanego do wykonywania administracji publicznej”, tak (uwzględniając koncepcje K. Ziemińskiego i D.R. Kijowskiego) M. MASTERNAK, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji*, Toruń 2018, s. 48.

² Zob. J. STAROŚCIAK, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 13-14.

³ Por. H.M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym prawie administracyjnym*, Kieleckie Studia Teologiczne (2009), nr 8, s. 59-60.

⁴ Dwudziesty pierwszy sobór powszechny Kościoła katolickiego, trwający w latach 1962-1965, zwołany z inicjatywy papieża Jana XXIII.

⁵ Zob. H.M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 60.

Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku⁶ jako „poszczególony akt administracyjny”. Celem, jaki postawiły sobie autorki, jest przede wszystkim znalezienie uniwersalnych płaszczyzn porównawczych dla aktu administracyjnego konkretnego (a więc *de facto* indywidualno-konkretnego, o czym w dalszej części artykułu) oraz poszczególnego aktu administracyjnego. Wydaje się, że w tym kontekście kluczowe jest rozwiązanie następujących kwestii: czy akty prawa administracyjnego wydawane przez organy administracji publicznej mają elementy i cechy wspólne z aktami administracyjnymi wydawanymi na podstawie przepisów polskiego prawa kanonicznego, jak również – czy akty te będą w swoich skutkach analogicznie tworzyć, zmieniać lub znosić prawa i obowiązki adresata danego aktu.

1. Akt administracyjny w polskim porządku prawnym. Konkretyzacja aktu

Pojęcie aktu administracyjnego w polskim porządku prawnym jest ugruntowane i wyróżnia się charakterystycznymi cechami, które pozostają jego immanentną częścią. Zgodnie z przyjętą w doktrynie polskiego prawa administracyjnego definicją będzie to władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, a więc określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie⁷. Akt administracyjny jest wydawany przez organy administracji publicznej zawsze na podstawie i w granicach prawa⁸. Jest to jedna z form działania administracji publicznej polegająca na zastosowaniu normy prawa administracyjnego. Za pośrednictwem aktu administracyjnego

⁶ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus. Kodeks Prawa Kanonicznego, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu*, Poznań 1984, dalej: KPK.

⁷ Zob. E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 198; por. L. BIELECKI, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 221.

⁸ Por. E. ISERZON, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* (1965), nr 1, s. 56-57.

norma prawna, do tej pory abstrakcyjna i generalna, staje się normą indywidualną i konkretną. Sytuacje i adresaci normy, wcześniej ogólne i nieokreślone stają się oznaczone pojedynczo lub grupowo, jednak w na tyle precyzyjny sposób, by móc je zindywidualizować⁹. Organ administracji w treści aktu administracyjnego określa prawa lub obowiązki adresata aktu, poprzez ich nałożenie, zmianę lub zniesienie w sposób wiążący. Należy podkreślić, iż akt administracyjny musi zostać wydany przez organ do tego upoważniony, w granicach jego właściwości. Wyróżnić trzeba wobec powyższego te cechy aktu administracyjnego, które składają się na jego pojęcie. Będą to przede wszystkim: czynność oparta na przepisach prawa administracyjnego, władcze oświadczenie woli organu, podwójna konkretyzacja: sprawy oraz adresata, jednostronność, obustronne związanie organu i adresata, wywoływanie skutków prawnych nie tylko w sferze prawa administracyjnego, ale także w innych dziedzinach prawa¹⁰.

Na tle wymienionych cech, biorąc pod uwagę tytuł niniejszego opracowania, na szczególną uwagę zasługuje podwójna konkretyzacja aktu, a więc fakt, że organ administracji publicznej konkretyzując w akcie administracyjnym prawa i obowiązki indywidualnie oznaczonego podmiotu, daje jednocześnie wyraz swojej woli w imieniu państwa. Jest to jedna z cech, która odróżnia akt administracyjny od aktów normatywnych, zawierających normy abstrakcyjne i generalne. Jak wskazał WSA w Poznaniu, „charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). (...) Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć

⁹ J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 382, zob. także: J. SUPERNAT, *Akt administracyjny jako przykład cywilizacji administracji publicznej*, w: *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 461-470.

¹⁰ Por. J. ZIMMERMANN, dz. cyt., s. 382-383, zob. również: E. URA, w: *Prawo administracyjne*, cz. I, red. E. Ura, Rzeszów 1996, s. 89; L. BIELECKI, dz. cyt., s. 221.

miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji¹¹. Konkretny akt administracyjny (konkretna sprawa, konkretyzacja praw i obowiązków) można więc przeciwstawić aktowi normatywnemu abstrakcyjnemu (określone postępowanie w pewnych powtarzalnych okolicznościach).

Należy przy tym jednak zauważyć, że w polskim prawie administracyjnym podział ten nie jest uważany za podział absolutnie rozłączny. Istnieją bowiem pewne akty o charakterze pośrednim, łączące w sobie cechy aktów ogólnych (generalnych) i indywidualnych¹², o których nie sposób nie wspomnieć, poddając analizie konkretne akty administracyjne, jak również zestawiając je z aktami administracyjnymi w prawie kanonicznym. Są to przede wszystkim akty planowania¹³ i akty tworzące sytuacje prawne dla obywateli (nazywane aktami bezpośrednio zobowiązującymi)¹⁴. Te ostatnie skierowane są do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, co czyni je podobnymi do aktów generalnych, jednak nie zawierają one regulacji abstrakcyjnej, a dotyczą danej konkretnej sytuacji, np. zakazu kąpieli czy nadania nazwy nowej ulicy¹⁵. Ponadto istnieją tzw. generalne akty administracyjne, stanowiące pozorną hybrydę aktu normatywnego i indywidualnego aktu administracyjnego¹⁶, kreujące normy generalno-konkretne, stanowiące „władcze i jednostronne oświadczenie woli organu, wykonującego zadanie z zakresu administracji oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuację

¹¹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 1212/17, Legalis nr 1763593; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2020 r., III SA/Gd 57/20, Legalis nr 2296648.

¹² Zob. M. MASTERNAK, dz. cyt., s. 85.

¹³ Jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odznaczający się zarówno cechą generalności, jak i konkretności, zob. E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 154.

¹⁴ Tamże, s. 85.

¹⁵ Zob. M. MASTERNAK, dz. cyt., s. 86.

¹⁶ Por. E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 26.

ogólnie wskazanego adresata w konkretnie określonej sytuacji¹⁷. Jako przykłady generalnych aktów administracyjnych, E. Szewczyk i M. Szewczyk wymieniają m.in. decyzje o zakazie wprowadzenia danego produktu leczniczego do obrotu, akty o ewakuacji ludności z danego obszaru czy decyzje o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego.

Prawidłowe zestawienie ze sobą aktów administracyjnych w polskim prawie administracyjnym i prawie kanonicznym wymaga jednak uwzględnienia nie tylko podziałów podstawowych, ale również bardziej szczegółowych klasyfikacji aktów administracyjnych. Można je bowiem podzielić także na akty deklaratoryjne i konstytutywne. Pierwsze obejmują stwierdzenie, że zaistniał pewien stosunek prawny. Za pośrednictwem swojej treści akt deklaratoryjny nie tworzy praw ani obowiązków dla swojego adresata, podcina jedynie stan faktyczny pod właściwe normy prawne i ustala, że na ich podstawie, w danej sytuacji wynikają dla adresata określone prawa czy obowiązki. Akt taki wywołuje skutek *ex tunc*, to znaczy od momentu, w którym spełniono przesłanki, z którymi wiązało się zaistnienie danych uprawnień czy obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁸. Akty konstytutywne zaś cechują się twórczością same w sobie. Będą one w swojej treści tworzyć, zmieniać lub znosić stosunek prawny, a więc same wywoływać skutek prawny *ex nunc*¹⁹.

Klasyfikacją, która winna stanowić przedmiot zainteresowań w kontekście podejmowanej tematyki, jest podział na akty wewnętrzne i zewnętrzne. Adresatem aktu wewnętrznego będzie podmiot podporządkowany organowi administracji wydającemu akt lub podległy pracownik. Akt zewnętrzny będzie skierowany natomiast do podmiotu pozostającego poza strukturą administracji państwowej, niepodporządkowanego organizacyjnie organowi administracji²⁰.

¹⁷ Tamże, s. 158.

¹⁸ E. OCHENDOWSKI, dz. cyt., s. 199.

¹⁹ Tamże, s. 199-200.

²⁰ Tamże, s. 201.

2. Władza wykonawcza i jej kompetencje do wydawania aktów administracyjnych w polskim prawie kanonicznym

Jak zostało wskazane we wprowadzeniu, po Soborze Watykańskim II zaszły zmiany w prawie kanonicznym, które odnosiły się również do implementowania do tego prawa pewnych norm świeckiego prawa administracyjnego. Należy wskazać, że to właśnie Sobór Watykański II podkreślał, że Kościół, rozumiany jako swoista społeczność z własną strukturą hierarchiczną, organizacyjną i władzą, która według KPK oraz duchownych, kanonistów i przedstawicieli Kościoła pochodzi z upoważnienia Chrystusowego²¹, ma swoje normy abstrakcyjne i generalne, które muszą być konkretyzowane w drodze odpowiednich działań władzy kościelnej. Stąd niezbędne są funkcje administracji, które władza ta wykonuje, by zwrócić się w konkretny sposób do indywidualnego adresata danej normy²².

Wyróżnia się w systemie prawa kanonicznego normy procedury administracyjnej ogólnej i szczegółowej. Podobnie jak w polskim porządku prawnym wskazuje się na zasady postępowania administracyjnego²³. Niektóre z nich zostaną szerzej przeanalizowane w dalszej części niniejszego opracowania.

Zgodnie z kan. 35 KPK poszczególne akty administracyjne mogą być wydawane przez władzę wykonawczą w granicach jej kompetencji. Władzę tę można delegować zarówno do ogółu spraw, jak i do pojedynczych aktów administracyjnych. Istnienie władzy w Kościele

²¹ H.M. JAGODZIŃSKI, *Kościelne prawo administracyjne w polskiej literaturze kanonistycznej i jego najnowszy rozwój*, Kieleckie Studia Teologiczne (2011), nr 10, s. 165.

²² Wskazać należy, że KPK z 1983 roku wprowadził pojęcie aktu administracyjnego i podjął problematykę prawa administracyjnego w Kościele. Upřednio obowiązujący kodeks z 1917 roku nie uwzględniał przedmiotowych kwestii.

²³ W samym KPK występują zasada praworządności, dyskrecjonalności, kompetencji interpretacji, terytorialności, zebrania odpowiednich dowodów i informacji, konsultacji, notyfikacji, pisemności postępowania, motywacji, terminowości, milczenia administracyjnego, prawdy obiektywnej, właściwej osoby na właściwym miejscu, dwuinstancyjności postępowania, sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz zasada trwałości aktu administracyjnego. Zob. szerzej: M. SITARZ, *Zasady procedury administracyjnej ogólnej w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 roku*, Teka Komisji Prawniczej (2012), nr 5, s. 141-165.

katolickim jest ściśle związane z jego misją. Władza kościelna została określona przez Sobór Watykański II władzą świętą (*potestas sacra*).

Ustawodawca kodeksowy w KPK wyróżnił dwa rodzaje władzy kościelnej: władzę święceń (*potestas ordinis*) i władzę rządzenia, zwaną także jurysdykcyjną (*potestas ordinis seu iurisdictionis*)²⁴. Władza święceń związana jest nieodłącznie z ważnym i skutecznym przyjęciem święceń diakonatu, prezbiteratu czy episkopatu. Władza rządzenia zaś możliwa jest do objęcia poprzez zdobycie urzędu o charakterze władczym (wówczas jest władzą zwyczajną), bądź otrzymaniu odpowiedniej delegacji²⁵. Ta pierwsza wiąże się trwale ze sprawowanym urzędem, a jej zakres określają normy prawa kanonicznego. Drugi rodzaj władzy nie jest powiązany z żadnym urzędem, ale delegowany wprost do danej osoby (indywidualnie lub kolegialnie) albo z mocy prawa, albo przez akt administracyjny. Władza delegowana wygasa w kilku sytuacjach. W pierwszej kolejności mówić należy o wygaśnięciu władzy po wykonaniu zleconego zadania w sposób ważny i skuteczny. Znaczenie będzie miał również upływ czasu liczony według reguł określonych z KPK. Władza delegowana wygasa nie po wyczerpaniu liczby przypadków, dla których ją delegowano, z upływem czasu, na skutek ustania przyczyny celowej, wskutek odwołania przez delegującego, przez rezygnację delegowanego lub jego śmierć. Wygaśnięcie nie powoduje natomiast śmierć delegującego²⁶.

Stosownie do kan. 129 KPK zwrócić należy uwagę na cztery elementy dotyczące władzy rządzenia. Po pierwsze jest ona synonimem władzy jurysdykcyjnej. Po drugie pochodzi ona od samego Boga. Po trzecie wykonywać mogą ją ci, którzy otrzymali święcenia, a po czwarte w jej sprawowaniu mogą współdziałać wierni świeccy²⁷. To ostatnie stwierdzenie jest dyskusyjne – wskazuje się jednak, że świeccy

²⁴ F. LEMPA, *Kompetencje, uprawnienia i obowiązki w Kościele katolickim*, Białystok 2013, s. 84.

²⁵ Tamże.

²⁶ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I, *Księga I Normy ogólne*, Poznań 2003, s. 216-217, 228-229.

²⁷ Tamże, s. 213-214.

wierni nie mogą co prawda rościć sobie praw do uprawnień, ale mają ograniczoną zdolność do korzystania z nich. Warunkiem współdziałania jest jednak to, by przekazane uprawnienia nie wymagały ze swej istoty otrzymania święceń²⁸. Władza rządzenia jest objęta, według kan. 135 KPK, trójpodziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ma ona, jak się wskazuje, charakter unitarny i skupia się w ręku tych samych podmiotów. Wśród nich wyróżnić można, dla najwyższej władzy rządzenia – Biskupa Rzymu i Kolegium Biskupów²⁹, dla władzy terytorialnej – pasterzy poszczególnych Kościołów partykularnych³⁰.

Co do zasady władza rządzenia wywołuje swoje skutki w zakresie zewnętrznym, gdzie jest wykonywana. Zakres ten odnosi się do sposobu identyfikacji adresata. Jeżeli adresat działań władczych został określony z imienia i nazwiska, to mamy do czynienia z zakresem zewnętrznym władzy. Jeśli adresat pozostał anonimowy, to zakres zostaje wewnętrzny. Ten zakres jest jednak traktowany jako wyjątek³¹.

Z wykonywaniem władzy rządzenia, a zwłaszcza istotnej w kontekście wydawania aktów administracyjnych władzy wykonawczej, wiąże się przede wszystkim zasady praworządności i legalności. Zasada praworządności objawia się w ochronie praw jednostek administrujących i administrowanych, przyznanych im w przepisach prawa kanonicznego, która ma być podporządkowana sprawiedliwości, dobru wspólnemu i celom Kościoła³². Mowa tu o prawach przysługujących wiernym, którzy zostali ochrzczeni. Stosownie do tej zasady należy unikać autorytarnego sposobu sprawowania władzy oraz pozwolić na partycypację wiernych w tym sprawowaniu poprzez moż-

²⁸ Tamże, s. 214.

²⁹ Wskazać można także na organy wspomagające władzę najwyższą Biskupa Rzymu i Kolegium Biskupów, wśród których wyróżnić należy Synod Biskupów, kardynałów, Kurię Rzymską oraz legatów papieskich. Zob. szerzej: J. DYDUCH, W. GÓRALSKI, E. GÓRECKI, J. KRUKOWSKI, M. SITARZ, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. II/1, *Księga II Lud Boży*, Poznań 2005, s. 156-157.

³⁰ F. LEMPA, dz. cyt., s. 88-95.

³¹ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 215.

³² M. SITARZ, *Zasady procedury administracyjnej ogólnej...*, dz. cyt., s. 149.

liwość wyrażania swojej opinii i służenia radą. Druga z zasad, zasada legalności, ma na celu podkreślenie, że osoby sprawujące w Kościele władzę pełnią służebną funkcję w stosunku do wiernych, a także, co najważniejsze, same podlegają przepisom prawa. Organy władzy i osoby ją sprawujące mają zatem kierować się w swojej działalności następującymi zasadami: przestrzegania norm prawa kanonicznego, stanowienia aktów administracyjnych zgodnie z przysługującymi im kompetencjami, przestrzegania norm procesowych, zagwarantowania środków kontroli prawnej, a zwłaszcza środków odwoławczych oraz bezstronności w ich rozstrzyganiu³³.

3. Akty administracyjne w Kodeksie Prawa Kanonicznego

Akty administracyjne w KPK można, podobnie jak w polskim porządku prawnym, podzielić na abstrakcyjne (określane w prawie kanonicznym jako „ogólne”) i konkretne. Podział ten obowiązuje w istocie stosunkowo od niedawna³⁴. W KPK rozdział dotyczący konkretnych aktów administracyjnych pojawił się dopiero w 1983 roku i jest tłumaczeniem łacińskiego *acti administrativi singularis* (poszczególne akty administracyjne)³⁵. Potrzebę wyodrębnienia dwóch rodzajów aktów, przede wszystkim aktów konkretnych, dostrzeżono po Soborze Watykańskim II, kiedy papież Paweł VI ustanowił VI Konstytucję apostolską *Regimini Ecclesiae Universae* z 15 sierpnia 1967 r. (dalej: REU), w której użyto sformułowania „kościelne akty administracyjne” w odniesieniu do kontroli sądowej³⁶. Zmusiło to do wprowadzenia tego pojęcia do KPK i dokonania jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości podziału.

³³ Tamże, s. 151.

³⁴ Por. M. SITARZ, *Wady kościelnych aktów administracyjnych wynikające z pominięcia przez biskupa diecezjalnego opinii lub zgody organów kolegialnych*, Roczniki Nauk Prawnych XIII(2003), z. 2, s. 242-246.

³⁵ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 94, zob. szerzej: G. DZIERŻON, *Kontrowersje doktrynalne wokół natury poszczególnych aktów administracyjnych (kan. 35-93 KPK)*, Studia Teologiczno-Historyczne Śląska Opolskiego (2015), nr 35, s. 270-275.

³⁶ Tamże, s. 95, por. także: H.M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 60.

W tytule IV KPK wymienione zostały rodzaje poszczególnych aktów administracyjnych: dekrety, nakazy, reskrypty, przywileje i dyspensy. Występowały one również w KPK z 1917 roku, jednak nie były traktowane jako akty administracyjne *sensu stricto*, gdyż jako takiej koncepcji aktu administracyjnego nie było, a przygotowywane definicje i opracowania miały charakter bardzo ogólny³⁷. Według kan. 35 KPK poszczególne akty administracyjne mogą być wydane przez tego, kto posiada władzę wykonawczą, w granicach przysługujących mu kompetencji.

Poszczególne akty administracyjne podzielić można według dwóch kryteriów. Po pierwsze ze względu na podmiot stanowiący wyróżnia się akty stanowione z inicjatywy organu władzy (dekrety i nakazy) oraz stanowione z inicjatywy wiernych (reskrypty, przywileje, dyspensy). Po drugie, z uwagi na przedmiot regulacji danego aktu wskazać należy na akty kończące kontrowersje, nakładające karę lub przewidujące inne rozporządzenie, a także akty prowizyjne, a więc zawierające upoważnienie, nominację, licencję lub odmowę³⁸.

Zgodnie z kan. 36 KPK akt administracyjny należy interpretować dosłownie i nie stosować wykładni rozszerzającej. Przyjąć trzeba takie znaczenie słów, jakie przyjmuje się w języku prawniczym a gdy nie można takiego znaczenia ustalić, należy posilkować się literalnym, bezpośrednim, potocznym brzmieniem. Należy zauważyć, że zabronione jest rozszerzanie działania aktu administracyjnego na osoby i okoliczności faktyczne inne, niż wskazane w danym akcie. Niedopuszczalne jest posługiwanie się *analogia legis* i *analogia iuris*³⁹.

Odniesić należy się również do kan. 37 KPK z uwagi na przywołany podział poszczególnych aktów administracyjnych na wewnętrzne i zewnętrzne. Te drugie muszą być, zgodnie z obowiązkiem

³⁷ Zob. H.M. JAGODZIŃSKI, *Reskrypt w kościelnym prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 61. Zob. także: M. ŻUROWSKI, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, Prawo Kanoniczne 19(1976) nr 1-2, s. 49-73.

³⁸ L. CHIAPETTA, *Il Codice di diritto Canonico. Commento giuridico-pastorale*, I, Napoli 1988, cyt. za: J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 94.

³⁹ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 98.

nałożonym przez prawodawcę na organy kościelnej władzy wykonawczej, utrwalone na piśmie i w takiej też formie dostarczone do adresata. Adresatami pozostają katolicy, a więc wierni ochrzczeni w Kościele katolickim lub przyjęci do jego wspólnoty. Akt będzie także wiążący dla niekatolików, którzy dokonywać będą czynności o charakterze mieszanym w Kościele, którego członkami nie są (np. zawarcie sakramentu małżeństwa)⁴⁰.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwie możliwości wydania aktu wymienione w KPK. Pierwszą jest skierowanie aktu bezpośrednio do jego adresata. Akt taki wywiera skutki prawne od momentu doręczenia go adresatowi (kan. 54 § 1 KPK) albo, jak w przypadku reskryptu, od momentu wydania dokumentu (kan. 62 KPK). Drugą zaś możliwością jest skierowanie aktu do adresata za pośrednictwem wyznaczonego wykonawcy. Wykonawcą musi być podmiot, który otrzymał specjalny mandat, a także sprawdził i potwierdził autentyczność aktu (pochodzenie od kompetentnej władzy oraz występowanie czterech elementów: daty, treści, podpisu, pieczęci). Akt powinien być wydany w formie pisemnej, co wynika z kan. 37 KPK, ale również z kan. 51 (dotyczącego dekretu) i 59 (reskrypt) KPK. Wymóg pisemności nie jest jednak bezwzględny, ponieważ w pewnych przypadkach akt administracyjny przekazany w formie ustnej będzie skuteczny (np. kan. 59 § 2 KPK, czyli prawne zezwolenie)⁴¹. W treści aktu wydanego w formie pisemnej należy wyszczególnić dyspozycję aktu, czyli normę, na podstawie której jest wydawany, stwierdzenie wykonania aktu przez wykonawcę oraz potwierdzenie tego wykonania podpisem⁴². Co więcej, stosownie do treści kan. 41 KPK, wykonawca nie może odmówić wykonania aktu, chyba że znajdą wyjątkowe okoliczności wymienione w przepisie. Są to odpowiednio nieważność

⁴⁰ G. DZIERŻON, *Kontrowersje doktrynalne...*, dz. cyt., s. 277.

⁴¹ Tamże, s. 278.

⁴² J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 100.

aktu, niemożność jego wykonania z innej poważnej przyczyny lub niewykonanie warunków dołączonych do aktu⁴³.

Nie bez znaczenia pozostają także zagadnienia utraty mocy obowiązującej aktu administracyjnego oraz możliwość jego odwołania. Stosownie do treści kan. 46 KPK akt administracyjny nie traci mocy z chwilą ustania prawa tego, który go wydał, chyba że co innego wyraźnie w prawie zastrzeżono. Chodzi tu o stosunek między obowiązaniem aktu a władzą przysługującą autorowi. Akt administracyjny nie będzie powiązany z konkretną osobą, która w chwili wydania aktu była władna do wydania danego aktu⁴⁴. Akt administracyjny będzie mógł utracić swoją moc obowiązującą po pierwsze w przypadku upływu czasu⁴⁵ oraz gdy zostanie odwołany przez właściwy organ władzy wykonawczej. To, zgodnie z treścią kan. 47 KPK, może być dokonane innym aktem kompetentnej władzy (autora aktu lub organu hierarchicznie wyższego). Odwołanie aktu wywoła skutek w postaci ustania mocy obowiązującej aktu dopiero w momencie, gdy adresat aktu zostanie o odwołaniu powiadomiony. Utrata mocy aktu nastąpi również, kiedy przestanie obowiązywać ustawa, pozwalająca na jego wykonanie⁴⁶, jeśli ustał warunek, od którego spełnienia autor uzależnił wykonanie aktu, a także w przypadku śmierci adresata, gdy chodziło o akt osobisty (np. przywilej)⁴⁷.

⁴³ W tym miejscu przywołać należy również kan. 39 KPK, zgodnie z którym zawarcie w treści konkretnego aktu administracyjnego warunków wymaga użycia określonych zwrotów: „jeśli”, „chyba że”, „o ile”. Użycie wskazanych sformułowań będzie warunkować ważność wydanych aktów przez organ władzy kościelnej.

⁴⁴ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 109-110.

⁴⁵ Tak np. w przypadku reskryptów, które są do co do zasady udzielane na czas określony z możliwością ich przedłużenia, choć występują także reskrypty wieczyste (kan. 72 KPK).

⁴⁶ Zob. kan. 58 KPK.

⁴⁷ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 110-111.

4. Nieważność konkretnego aktu administracyjnego wydanego przez kościelny organ władzy wykonawczej – wybrane zagadnienia

Krótkiego komentarza wymaga również, dla uzyskania pełniejszego obrazu kościelnych poszczególnych aktów administracyjnych, kwestia nieważności wyszczególniona w kan. 38 KPK⁴⁸. Nieważność aktu administracyjnego wiąże się oczywiście ze skutkiem w postaci jego bezskuteczności⁴⁹. Prawodawca wymienia w treści kanonu dwie przyczyny nieważności, a równocześnie prawo dla właściwego organu władzy do dołączenia klauzuli uchylającej.

Pierwszą z wymienianych przyczyn nieważności i nieskuteczności aktu administracyjnego jest naruszenie nabytego prawa⁵⁰. Chodzi tu zarówno o prawa nabyte przez samego adresata, jak i osoby trzecie⁵¹. Prawa te chroni kan. 4 KPK. Drugą przyczyną jest sprzeczność aktu z ustawą lub aprobowanym zwyczajem⁵². Wiąże się to bez wątpienia z zasadą legalności, która zobowiązuje organy wyposażone w kompetencje do wydawania aktów administracyjnych do postępowania zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Sprzeczność z ustawą lub zwyczajem może dotyczyć wielu elementów, w tym naruszeń

⁴⁸ Kan. 38 KPK: „Akt administracyjny, nawet wtedy gdy chodzi o reskrypt wydany z własnej inicjatywy, jest pozbawiony mocy w tym, co narusza nabyte przez kogoś prawo albo jest przeciwny ustawie lub zatwierdzonemu zwyczajowi, chyba że kompetentna władza wyraźnie dołączyła klauzulę uchylającą.”

⁴⁹ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 101.

⁵⁰ Prawa nabyte to prawa subiektywne, które nie przysługują osobie z mocy samego prawa (zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych itp.), ale nabyte dzięki dokonaniu czynności prawnej, w drodze zasiedzenia lub przedawnienia. Tak: R. SOBAŃSKI w: J. Krukowski, R. Sobański, dz. cyt., s. 49.

⁵¹ G. DZIERŻON, *Nieskuteczność aktu administracyjnego (kan. 38 KPK)*, Prawo Kanoniczne 59(2016) nr 3, s. 23.

⁵² Szerzej o aprobacie zwyczaju: kan. 23 KPK. Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na fakt, iż prawo kanoniczne przewiduje możliwość wydania aktów administracyjnych – przywilejów i dyspens – *praeter*, a nawet *contra legem* (kan. 76 i 85 KPK). Zob. G. DZIERŻON, *Nieskuteczność aktu administracyjnego...*, dz. cyt., s. 23.

przepisów o właściwości w jej wszystkich aspektach, formy pisemnej, błędów oświadczenia woli⁵³.

Kan. 38 KPK zastrzega także możliwość wprowadzenia klauzuli derogacyjnej jako wyjątku od zasady nieważności aktu administracyjnego, mimo zaistnienia przesłanek pozytywnych. Chodzi o uchylene mocy obowiązującej ustawy dla konkretnego aktu administracyjnego, tylko w danym przypadku i okolicznościach. Tak poważnego działania może dokonać jedynie właściwy organ władzy ustawodawczej. Może mieć to miejsce na mocy samego prawa, w drodze przywileju lub dyspensy⁵⁴. Warunkiem koniecznym jest wyraźne dołączenie klauzuli do aktu administracyjnego, a zatem uchylene nie może być jedynie domniemane.

5. Cechy poszczególnych aktów administracyjnych w prawie kanonicznym w odniesieniu do cech aktów administracyjnych w polskim prawie administracyjnym

Powyższa analiza pozwala na podjęcie próby odpowiedzi na postawione na wstępie pytania i porównanie najważniejszych cech aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej i przez organy kościelnej władzy wykonawczej. Tworząc definicję konkretnego aktu administracyjnego w prawie kanonicznym wskazać należy, iż jest to akt pochodzący od właściwego organu władzy kościelnej, o charakterze pochodnym, konkretnym, wydawany w inicjatywy własnej organu lub inicjatywy zewnętrznej, mający na celu zabezpieczenie i rozwój dobra publicznego Kościoła⁵⁵. Już w samej podstawowej definicji dostrzec można niewątpliwie podobieństwa

⁵³ Por. J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 101.

⁵⁴ Kanoniści wskazują, że niemożliwe jest wprowadzenie klauzuli derogacyjnej w przypadku praw nabytych. Zob. szerzej: G. DZIERŻON, *Nieskuteczność aktu administracyjnego...*, dz. cyt., s. 25-28, także: J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 101-102.

⁵⁵ A. MIZIŃSKI, *Sądowa kontrola nad aktem administracyjnym*, Prawo. Administracja. Kościół (2005), nr 1/2, s. 152. Por. P. GARSTECKI, *Przyczyny i skutki wadliwości kościelnego aktu administracyjnego*, Studia Redemptorysowskie (2011) nr 9-1, s. 372-373, Zob. szerzej: J. KRUKOWSKI, *Prawo administracyjne w Kościele*, Warszawa

i różnice w stosunku do aktu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym.

Po pierwsze zwrócić należy uwagę na konieczność pochodzenia konkretnego aktu od właściwego organu władzy kościelnej, co odpowiada zasadzie wydawania aktów administracyjnych przez organ do tego upoważniony, w granicach jego właściwości⁵⁶. Poszczególne akty administracyjne mają być jednostronne⁵⁷, dokładnie tak jak akt administracyjny w prawie świeckim. Należy w tym miejscu odwołać się również do zależności istotnej w kościelnej procedurze administracyjnej. Wiąże się z nią obowiązek hierarchicznego posłuszeństwa, który przy wydawaniu poszczególnych aktów administracyjnych jest niezwykle poważny, gdyż te nie mogą być wydane wbrew woli organu hierarchicznie wyższego od organu, od którego dany akt pochodzi⁵⁸. Zależność służbowa zobowiązuje organy niższe w hierarchii do stosowania się do poleceń organów wyższego szczebla. Jest to tym bardziej ważne, że większość działań związanych z wykonywaniem administracji w Kościele wykonywać będą organy niższe, zgodnie z zasadą dekoncentracji. Jednocześnie należy pamiętać o zachowaniu właściwości organu kościelnego wydającego akt w trzech jej kryteriach: właściwości rzeczowej (kategorie spraw), personalnej (kategorie osób) oraz terytorialnej⁵⁹. Właściwość tę wyznaczać będą zasady hierarchiczności i legalności. To z kolei wiązać się będzie z przywołaną wcześniej zasadą kompetencji obowiązującą w kościelnej procedurze administracyjnej. Zakres kompetencji będzie zależał od tego, jak dany organ został ukształtowany oraz czy jego władza wiąże się z urzędem, czy jest władzą delegowaną. Przekroczenie kompetencji, podobnie

2011, s. 369-370, por. T. BIAŁOBRZESKI, *Motywacja aktów administracyjnych*, Studia Redemptorysowskie (2019) nr 17, s. 340-349.

⁵⁶ O tym przesądza chociażby art. 19 ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2020 poz. 256 z późn. zm. (dalej: KPA), zgodnie z którym organy administracji publicznej z urzędu przestrzegają swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

⁵⁷ G. DZIERŻON, *Kontrowersje doktrynalne...*, dz. cyt., s. 276.

⁵⁸ P. GARSTECKI, dz. cyt. s. 378.

⁵⁹ J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 96.

jak naruszenie właściwości w polskim prawie administracyjnym, wiąże się z poważnymi konsekwencjami dla ważności aktu administracyjnego. Kościelny akt administracyjny może zostać uznany za niezgodny z prawem, niegodziwy i nieważny⁶⁰.

Po drugie wyjaśnić trzeba cechę pochodności poszczególnych aktów, co oznacza, że muszą one mieć swoje umocowanie i oparcie w akcie prawodawczym, a więc w ustawie kościelnej⁶¹. Podać należy tym samym odpowiednią podstawę, która powinna być jednym z obligatoryjnych elementów treści konkretnego aktu administracyjnego. Analogicznie, wobec powyższego, cechę tę odnaleźć można w aktach administracyjnych prawa polskiego.

Kolejną i jedną z bardziej istotnych cech, która również zbliża kościelne poszczególne akty administracyjne do aktów administracyjnych polskiego prawa jest niewątpliwie konkretność. Ta rozumiana jest w obu przypadkach w sposób jednakowy, o ile przyjmujemy do porównania wyłącznie akt o charakterze indywidualno-konkretnym. Akty poszczególne w swojej treści wskazują adresatów indywidualnie, odnoszą się do konkretnych sytuacji, a po zmianie okoliczności bądź ich zastosowaniu przestają wywoływać swoje skutki⁶². Nie ma więc możliwości zastosowania poszczególnych aktów administracyjnych do nieograniczonej (lub też – określonej w sposób generalny) liczby adresatów. Nie można więc co do zasady znaleźć odpowiednika aktu administracyjnego o charakterze generalno-konkretnym w prawie kanonicznym.

W świetle tematyki niniejszego opracowania istotna wydaje się być także inicjatywa wydawania konkretnych aktów administracyjnych

⁶⁰ M. SITARZ, *Zasady procedury administracyjnej ogólnej...*, dz. cyt., s. 152-153.

⁶¹ Ustawa kościelna zawiera normy generalne wydane dla całej społeczności Kościoła przez kompetentnego prawodawcę. Jest aktem prawnie obowiązującym, o charakterze abstrakcyjnym i powstaje z chwilą jej promulgowania (kan. 7 KPK). Uważa się ustawy kościelne za akty samoistne, gdyż zgodnie z doktryną prawa kanonicznego opiera swoją moc na prawie najwyższego rzędu i źródle umocowania wszystkich norm, jakim jest prawo Boże. Zob. J. KRUKOWSKI, R. SOBAŃSKI, dz. cyt., s. 55.

⁶² P. GARSTECKI, dz. cyt. s. 373.

w prawie kanonicznym. Akty te, jak wskazane zostało w definicji, mogą być wydane z inicjatywy własnej organu władzy kościelnej lub z inicjatywy zewnętrznej. Nie różni się to od możliwości uzyskania rozstrzygnięcia w formie aktu administracyjnego w polskiej procedurze administracyjnej. Postępowanie, zgodnie z art. 61 § 1 KPA, może być wszczęte na wniosek lub z urzędu, co odpowiada w swej istocie wymienionym dwóm rodzajom inicjatywy dla kościelnych aktów administracyjnych. Równolegle funkcjonują w obu postępowaniach zasady skargowości i oficjalności. Zasadniczo z inicjatywą samego organu władzy wykonawczej w Kościele będzie wiązał się obowiązek sprostania potrzebom i problemom wiernych lub społeczności Kościoła. W tym przypadku organy realizować będą własną kompetencję i obowiązek podjęcia inicjatywy do wydania aktu. Może być to spowodowane sytuacją faktyczną zdarzenia, które wymaga reakcji od organów, w obu rodzajach postępowań⁶³. Jest to spójne i zbieżne z powodami, kryjącymi się za poszczególnymi rodzajami wszczęcia świeckiego postępowania administracyjnego – gdy chodzi o nałożenie obowiązku na daną jednostkę, organ działa z urzędu, gdy zaś orzeka o uprawnieniach podmiotu administrowanego – działa na wniosek uprawnionego⁶⁴.

Ostatnim elementem poruszonym w definicji jest zabezpieczenie dobra wspólnego jako cel aktu administracyjnego. To organ władzy wykonawczej ma dokonać wyboru i w ramach swoich kompetencji wydać odpowiednie rozstrzygnięcie. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w której organ wydaje akt z własnej inicjatywy, dostrzegając potrzeby i problemy wewnątrz i na zewnątrz Kościoła, a tym samym reagując na nie w odpowiedni sposób. Wybór organu ma równoległe jednakowe znaczenie dla aktów wydanych z inicjatywy zewnętrznej, gdzie organ może, ale nie musi wydać rozstrzygnięcia pozytywnego, a tym samym podjąć autonomiczną decyzję o sytuacji wnioskującego. Wyraźne podobieństwo wobec powyższego widoczne

⁶³ Por. szerzej: J. ZIMMERMANN, dz. cyt., s. 397.

⁶⁴ Zob. R. HAUSER, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (1998), z. 1, s. 4-5.

jest także w tym obszarze porównań poszczególnych aktów administracyjnych w Kościele i aktów administracyjnych w polskim prawie administracyjnym. Można wskazać zatem, że akty wydawane przez organ władzy kościelnej, podobnie jak akty administracyjne, noszą znamiona władztwa administracyjnego. W obu sytuacjach organy władczo i jednostronnie rozstrzygają o sytuacji prawnej strony, czy to z urzędu, czy na jej wniosek. Podejmują autonomiczne, dyskrecyjne decyzje, tak pozytywne, jak i negatywne, dążąc do eliminacji sytuacji niepewności co do prawa, ustanowienia prawa lub nałożenia obowiązku.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć niewątpliwe podobieństwo cech aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów prawa administracyjnego oraz poszczególnych aktów administracyjnych pochodzących od kościelnych organów władzy wykonawczej. W obu wyróżnić można cechy, jakie powinien posiadać akt administracyjny w rozumieniu polskiego prawa kanonicznego, a więc konkretność, oświadczenie woli, regulacja wywołanie indywidualnych skutków prawnych, władczość i jednostronność, obustronne związanie. Należy jednak pamiętać, iż porównaniu mogą zostać podane jedynie cechy aktów administracyjnych indywidualno-konkretnych, gdyż na gruncie prawa kanonicznego próżno szukać aktów o charakterze generalno-konkretnym. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że specyfika prawa kanonicznego nie pozwala jednoznacznie postawić znaku równości między przedmiotowymi rozstrzygnięciami. Akty administracyjne wydawane przez władzę kościelną są bardziej elastyczne i mniej jednorodne co do ugruntowanych cech. Pojawiają się kontrowersje co do formy aktu (pisemna czy ustna) czy jego adresatów (katolicy czy także niekatolicy)⁶⁵. Oba rodzaje aktów są jednak formą działania administracji, tak państwowej, jak kościelnej.

⁶⁵ G. DZIERŻON, *Kontrowersje doktrynalne...*, dz. cyt., s. 279-280.

Specific administrative act in polish administrative law and church particular administrative acts in canon law – legal-comparative analysis

The article aims to discuss the main features of church particular administrative acts and compares them with administrative acts known in polish administrative law. There will be analysed important aspects of duties division and Church authority competence. Authors will approximate definition of church administrative act and examine appropriate canon law provisions. The main assumption of the article is to indicate common features of administrative acts in canon and administrative law.

SŁOWA KLUCZOWE: konkretny akt administracyjny; poszczególny akt administracyjny; prawo administracyjne

KEYWORDS: specific administrative act; church particular administrative act; administrative law

NOTA O AUTORKACH

MGR ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA – asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu, absolwentka prawa oraz ochrony dóbr kultury, sp. muzealnictwo i zabytkoznawstwo; naukowo zajmuje się zagadnieniami postępowania administracyjnego oraz prawem ochrony zabytków.

DR KAROLINA ROKICKA-MURSZEWSKA – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu, radca prawny; specjalizuje się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz prawie samorządowym.