

KS. MIROSŁAW SITARZ

WADY KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH WYNIKAJĄCE Z POMINIĘCIA PRZEZ BISKUPA DIECEZJALNEGO OPINII LUB ZGODY ORGANÓW KOLEGIALNYCH

Przedmiotem rozważania są wady kościelnych aktów administracyjnych, będące następstwem braku zasięgnięcia przez biskupa diecezjalnego opinii lub uzyskania zgody ze strony organów kolegialnych w sytuacjach, w których kodeks zobowiązuje go do zachowania takiej procedury¹. Poznanie tych wad może być przydatne dla ustalenia, jakich aktów administracyjnych nie należy wydawać, a w razie wydania, jak należy je poprawić lub wyeliminować jako niezgodne z prawem. Ocena wadliwości aktu administracyjnego winna być dokonywana według precyzyjnie określonych kryteriów². Kryteria te – z uwzględnieniem oryginalności systemu prawa kanonicznego – zostały wzięte z teorii prawa świeckiego. Opierają się one na naruszeniu wymogu legalności lub dyskrecjonalności. Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, dzieli się akty administracyjne na legalne i nielegalne oraz na poprawne i wadliwe pod względem merytorycznym.

Ks. dr MIROSŁAW SITARZ – adiunkt Katedry Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Por. kan. 127 KPK/83.

² Por. J. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 23.

Przed przystąpieniem do omawiania tych wad najpierw zostanie skierowana uwaga na pojęcie kościelnego aktu administracyjnego i jego elementy konstytutywne, a następnie na konsultatywne organy kolegialne, które winny funkcjonować w każdym Kościele partykularnym. Biskup diecezjalny³ przed wydaniem prawem określonych aktów powinien uzyskać zgodę lub opinię tych organów, zachowując przewidzianą procedurę składającą się z trzech oddzielnych etapów: zwołania, posiedzenia i głosowania⁴.

I. POJĘCIE I RODZAJE KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wyrażenie *akt administracyjny* jest stosunkowo nowe⁵. Kodeks z 1983 r. wyróżnia dwie kategorie aktów administracyjnych:

a) *ogólne akty administracyjne*, którym poświęcił tytuł III Księgi I (kan. 29-34), mówiący o ogólnych dekretach wykonawczych i o instrukcjach;

b) *konkretne akty administracyjne*, którym poświęcił tytuł IV, podzielony na pięć rozdziałów: 1. normy wspólne (kan. 35-47), 2. dekrety i konkretne nakazy (kan. 48-58), 3. reskrypty (kan. 59-75), 4. przywileje (kan. 76-84) oraz 5. dyspensy (kan. 85-93).

Dekrety ogólne mogą być dwojakiego rodzaju: o charakterze ustawodawczym i o charakterze wykonawczo-administracyjnym i rządzą się przepisami o ustawach (kan. 29). Natomiast aktami administracyjnymi w ścisłym tego słowa znaczeniu są tylko konkretne akty administracyjne (kan. 35-93). Przedmiotem naszego zainteresowania są akty administracyjne konkretne. Pojęcie to, przyjęte z ustawodawstwa państwowego, definiowane jest w różny sposób⁶. J. Krukowski podaje następującą definicję tego typu kościelnego aktu administracyjnego: „Jest to akt ustanowiony przez kompetentny organ kościelnej władzy wykonawczej, odznaczający się konkretnością, mający oparcie w akcie prawodawczym, bezpośrednio skierowany do osiągnięcia dobra publicznego Kościoła”.

³ A także te podmioty władzy, które są zrównane z biskupem diecezjalnym zgodnie z kan. 368, oraz administrator diecezji w sytuacji *sede vacante*.

⁴ Por. kan. 164-179.

⁵ Na ten temat K r u k o w s k i, dz. cyt., s. 108.

⁶ Por. F. D. O s t i l l i o, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995, s. 289-290.

Atrybut konkretności jest istotnym elementem odróżniającym go od ustaw i dekretów ogólnych. Akty konkretne różnią się od aktów ogólnych sposobem oznaczania adresatów i faktów, w jakich następuje ich zastosowanie, powtarzalnością oraz sposobem utraty mocy obowiązującej. Ogólność aktu charakteryzuje się tym, że wyznacza sposób zachowania się obowiązujący każdego lub określony typ adresatów oraz może być zastosowane w wielu sytuacjach, gdy powtórzą się określone okoliczności. *Akt ogólny* istnieje, dopóki nie utraci swej mocy prawnej. Natomiast *akt konkretny* wyznacza wzór zachowania się konkretnym adresatom i po zastosowaniu go przestaje istnieć.

Konkretny akt administracyjny jest rozporządzeniem władzy wykonawczej, zakłada istnienie obowiązującej ustawy i jej zastosowanie. Jego celem jest zabezpieczenie i realizacja dobra publicznego Kościoła przez aplikację ustawy do konkretnego wydarzenia zaistniałego w życiu ludu Bożego, w granicach swobodnego uznania administracyjnego (por. kan. 48).

Konkretny akt administracyjny może być wydany przez organ władzy wyposażony we władzę wykonawczą. Nie może więc być wydany przez organ władzy sądowniczej. Autorem tego typu aktów administracyjnych może być organ wyposażony w pełną władzę kościelną (Biskup Rzymu, Kolegium Biskupów i biskup diecezjalny) bądź pomocniczy organ władzy administracyjnej (np. wikariusz generalny, wikariusz biskupi) działający w granicach swych kompetencji (kan. 35). Zakres tych kompetencji określa prawo konstytuujące dany urząd lub akt nominacji na urząd (lub delegacji). Granice kompetencji wyznaczane są według trzech kryteriów: personalnego, terytorialnego lub materialnego (kan. 476).

Konkretny akt administracyjny składa się z określonych elementów, z których każdy oddzielnie powinien spełniać wymagania stawiane przez prawo, aby akt nie został uznany za wadliwy⁷. Konstytutywne elementy kościelnego aktu administracyjnego są następujące: istotne, przypadłościowe i formalne. Istotnymi elementami aktu administracyjnego są: podmiot, przedmiot, wola, treść, przyczyna-motywacja, forma. Przypadłościowe to: termin, warunek i sposób. Natomiast do elementów formalnych należy wymóg, aby w akcie administracyjnym wskazano autora i adresata, upoważnienie prawne autora do wydania aktu, motywację, dyspozycję, a także datę, pieczęć i dwa podpisy⁸.

⁷ Por. K r u k o w s k i, dz. cyt., s. 40.

⁸ Por. O s t i l l i o, dz. cyt., s. 301-316.

2. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Konkretne akty administracyjne stanowią one z zachowaniem odpowiedniej procedury określającej sposób postępowania organu władzy wykonawczej.

Organ władzy nie może wydać aktu administracyjnego w dowolny sposób. W podejmowaniu decyzji, a szczególnie przy stanowieniu aktów administracyjnych, powinien postępować zgodnie z normami prawa kanonicznego, zarówno pochodzenia Bożego, jak i czysto kościelnego. Aby wydany akt administracyjny nie był wadliwy, kompetentny do jego wydania organ jest zobowiązany do przestrzegania wszelkich formalności i rygorów zgodnie z istniejącym trybem załatwiania określonych spraw⁹. Nałożenie pewnych ram działalności organów administracyjnych jest uzasadnione wieloma względami. Zabezpiecza to przede wszystkim praworządność w Kościele, zapobiegając naruszaniu prawa i nadużywaniu władzy przez organy administracyjne, ponadto zwiększa ogólną prawidłowość działań administracji.

Postępowanie administracyjne polega na podjęciu kolejno pewnych aktów, które są ze sobą skoordynowane w taki sposób, że akty późniejsze są nielegalne bez odpowiednich aktów wcześniejszych¹⁰. W postępowaniu tym należy wyróżnić akty przygotowawcze, czyli poprzedzające podjęcie decyzji, oraz akty decyzyjne, które wyznaczają adresatom dekretu obowiązki lub uprawnienia.

Ze względu na ilość organów uczestniczących w postępowaniu zmierzającym do stanowienia aktu wyróżnia się: akty proste i akty złożone. Akt administracyjny prosty to taki, w którego powstaniu brał udział tylko jeden podmiot władzy. Natomiast, gdy w stanowieniu aktu uczestniczyło więcej organów niż jeden, mówimy o akcie złożonym.

Istnieje wiele postępowań administracyjnych, co w konsekwencji powoduje wydawanie różnych rodzajowo kościelnych aktów administracyjnych. Zgodnie z wyznaczonym zakresem badań zostanie przeanalizowany tylko proces wydawania aktów administracyjnych złożonych, w powstaniu których uczestniczy więcej niż jeden organ, gdy kodeks nakłada na autora aktu obowiązek konsultacji z organami doradczymi¹¹.

⁹ Istnieje tu analogia do postępowania legislacyjnego czy sądowego (procedura cywilna, karna), które są regulowane znacznie dokładniej.

¹⁰ Por. E. L a b a n d e r i a, *Trattato di Diritto amministrativo Canonico*, Milano 1994, s. 385.

¹¹ KPK/83 r. zobowiązuje biskupa diecezjalnego do powołania przynajmniej trzech organów kolegialnych: kolegium konsultorów lub kapituły katedralnej, rady kapłańskiej i rady

Zadaniem tych organów jest wspieranie biskupa w jego posłudze ludowi Bożemu w sytuacjach określonych przez prawo. Zadania zespołów doradczych różnią się w zależności od kategorii aktów administracyjnych, które biskup wypełniając urząd pasterski, ma zamiar podjąć¹². Obejmują one udzielanie rady lub wyrażanie zgody. Dlatego biskup diecezjalny *przed* wydaniem konkretnego (*singulare*) dekretu, powinien zebrać konieczne wiadomości i dowody oraz – o ile to możliwe – wysłuchać tych, których prawa mogą być naruszone (kan. 50).

W kilku sytuacjach kodeks nakazuje biskupowi nie tylko przeprowadzenie konsultacji z organami doradczymi, ale również zobowiązuje do uzyskania zgody lub wysłuchania opinii od pojedynczych osób przed wydaniem aktu administracyjnego (por. kan. 1215 i 1292 § 1). Jeżeli wymagana jest zgoda, akt byłby nieważny, gdyby choć jedna osoba odmówiła zgody. Gdy kodeks wymaga wysłuchania opinii, do ważności wymagane jest, aby biskup zwrócił się z prośbą o radę do wszystkich, których wylicza prawo.

Prawodawca w kan. 124 § 1 stanowi: „Do ważności aktu prawnego wymaga się, by był on dokonany przez zdolną do tego osobę oraz by były w nim zawarte wszystkie istotne elementy konstytutywne i zostały wypełnione formalności oraz warunki wymagane przez prawo do ważności aktu”. Następnie kan. 127 stanowi, iż: § 1. Gdy prawo postanawia, że przełożony do podjęcia czynności potrzebuje zgody lub rady jakiegoś kolegium lub zespołu osób, winien zwołać kolegium lub zespół, zgodnie z postanowieniem kan. 166, chyba, że – gdy chodzi tylko o uzyskanie rady – inaczej zastrzega prawo partykularne lub własne. Do ważności zaś aktów wymaga się uzyskania zgody bezwzględnej większości tych, którzy są obecni, albo wysłuchania rady wszystkich. § 2. Gdy ustawa postanawia, że przełożony do podjęcia pewnych aktów potrzebuje zgody lub rady niektórych pojedynczych osób, wtedy:

1. jeśli jest wymagana zgoda, akt przełożonego jest nieważny bez zwrócenia się o wyrażenia zgody przez te osoby albo podjęty wbrew ich zdaniu lub któregoś z nich;

ds. ekonomicznych. Biskup może, gdy uzna to za stosowne, powołać inne kolegialne organy konsultacyjne, takie jak rada biskupia czy rada duszpasterska.

¹² W sytuacjach nadzwyczajnych (*sede impedita*, *sede vacante*) funkcjonują tylko rada ds. ekonomicznych i kolegium konsultorów; wówczas autor aktu administracyjnego nie ma statutowego obowiązku konsultacji z pozostałymi organami doradczymi, których funkcjonowanie ulega zawieszeniu.

2. jeżeli jest wymagana rada, nieważny jest akt przełożonego bez wysłuchania zdania tych osób. Wprawdzie przełożony nie ma żadnego obowiązku pójść za ich zdaniem, chociażby było zgodne, jednakże bez przeważającego powodu – przez siebie ocenianego – nie powinien odstępować od wyrażonego przez nich zdania, zwłaszcza, gdy jest zgodne.

3. WADY KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wady aktów administracyjnych mogą powstać podczas ich stanowienia wskutek naruszenia wymogów wynikających z zasady legalności lub dyskrecjonalności¹³. Gdy akty administracyjne zostaną wydane z naruszeniem jednej z tych zasad, stają się wadliwe. Ze względu na kryterium, jakim jest naruszenie zasady legalności lub dyskrecjonalności, wyróżnia się: a) akty nielegalne oraz b) akty naruszające granice dyskrecjonalności, czyli wadliwe pod względem merytorycznym.

Przedmiotem dalszego zainteresowania będą tylko akty naruszające wymogi zasady legalności, a mianowicie naruszenie przez biskupa przepisów prawnych nakładających na niego obowiązek zasięgnięcia rady lub uzyskania zgody organu kolegialnego.

Kościelny akt administracyjny może być nielegalny z różnych względów. Klasyfikując nielegalność kościelnych aktów administracyjnych, należy wziąć pod uwagę naruszenie wymogów prawnych dotyczących tych elementów, które konstytuują akt administracyjny jako akt prawny, czyli właściwości organu władzy kościelnej jako autora aktu, jego przedmiotu, celu i motywów. Każdy z tych elementów może być naruszony oddzielnie. Nielegalność tego samego aktu administracyjnego może być wielokrotna z racji naruszenia wymogów dotyczących każdego z tych elementów.

Nielegalność wynikająca z naruszenia wymogów dotyczących właściwości autora aktu administracyjnego może wynikać z następujących powodów: 1. z niekompetencji; 2. z braku legitymacji podmiotu władzy; 3. z wad aktu woli tytulariusza urzędu kościelnego.

¹³ Zasada legalności wymaga, aby organ władzy w pełnieniu swych zadań administracyjnych przestrzegał obowiązujących norm prawnych. Zasada dyskrecjonalności, zwana zasadą swobodnego uznania administracyjnego, zezwala, aby organ władzy administracyjnej mógł swobodnie decydować o tym, co w konkretnej sytuacji należy czynić dla dobra publicznego Kościoła w granicach wskazanych przez zasadę legalności.

Niekompetencja powstaje, gdy akt został wydany przez organ nie posiadający odpowiedniej jurysdykcji względem adresata aktu, rodzaju sprawy lub terytorium. Nielegalność aktu z powodu braku legitymacji po stronie podmiotu władzy może być skutkiem nielegalnego objęcia urzędu kościelnego przez osobę fizyczną (por. kan. 144). Nielegalność może być spowodowana wydaniem aktu administracyjnego pod wpływem ignorancji lub błędu (kan. 124) albo pod wpływem przymusu i bojaźni ciężkiej (kan. 125).

Nielegalność z braku formy ma miejsce wtedy, gdy akt został wydany bez zachowania przepisów dotyczących jego stanowienia (por. kan. 37, 54 § 2, 127), a także gdy przedmiot aktu – osoba lub rzecz – nie spełniają wymogów stawianych przez prawo (kan. 478). Nielegalność aktu dotycząca celu ma miejsce wtedy, gdy kompetentny organ wydał akt w innym celu niż ten, dla którego otrzymał kompetencje (kan. 1748), lub gdy motyw wydania aktu zawierał błąd prawny lub faktyczny (kan. 51).

3.1. *Następstwa nielegalności aktu administracyjnego*

Skutkiem naruszenia normy prawnej przez akt administracyjny jest jego nielegalność. W zależności od tego, jaką sankcję może pociągnąć za sobą fakt wydania nielegalnego aktu, można mówić o nieważności, rozwiązalności lub niegodziwości aktu administracyjnego¹⁴.

Nieważność aktu administracyjnego występuje tylko w tych sytuacjach, w których nastąpiło naruszenie normy prawnej opatrzonej sankcją nieważności. Taką sankcją opatrzone są normy zrywające (*leges irritantes*) lub uniezdalnijające (*inhabilitantes*).

Rozwiązaniu podlega akt nielegalny, który jest sam w sobie ważny, może powodować skutki prawne, ale prawo przewiduje możliwość anulowania go przez kompetentną władzę. Różnica między sankcją nieważności a rozwiązalności polega na tym, iż orzeczenie nieważności powoduje cofnięcie skutków prawnych aż do momentu jego wydania, natomiast rozwiązanie aktu powoduje przerwanie dalszego jego oddziaływania.

Niegodziwy jest taki akt administracyjny, z którego wydania wynika jakakolwiek szkoda prywatna czy publiczna¹⁵.

¹⁴ Por. K r u k o w s k i, dz. cyt., s.141.

¹⁵ Zdania autorów na ten temat są podzielone. Zob. J. K r u k o w s k i, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, RTK 23(1976), z. 5, s. 40-48.

Do aktu administracyjnego przywiązane jest domniemanie legalności polegające na tym, że do czasu udowodnienia sytuacji przeciwnej i stwierdzenia jej przez akt sądowy lub organ administracyjny wyższej instancji przyjmuje się, iż wydany akt administracyjny jest prawidłowy.

4. WADY AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH WYNIKAJĄCE Z POMIĘCIA OBOWIĄZKU ZASIĘgniĘCIA RADY KOLEGIALNYCH ORGANÓW KONSULTACYJNYCH

Biskup diecezjalny przed podjęciem aktu administracyjnego może zwrócić się o radę w różnych sprawach, zwłaszcza w kwestiach trudnych lub wątpliwych. W wyliczonych sytuacjach do ważności aktu administracyjnego prawodawca stawia wymóg, aby biskup przed jego wydaniem zgodnie z przewidzianą procedurą zasięgnął opinii od wskazanego organu kolegialnego (kan. 127 § 1).

Kodeks zobowiązuje biskupa do zwrócenia się o radę w następujących sytuacjach:

1. do kolegium konsultorów:

- przed mianowaniem ekonoma diecezjalnego (kan. 494 §1)
- przed usunięciem go z urzędu (kan. 494 §2)
- przed podjęciem aktów zarządzania o większym znaczeniu ze względu na materialny stan diecezji (kan. 1277)¹⁶;

2. do rady kapłańskiej:

- przed zwołaniem synodu diecezjalnego (kan. 461)
- przed wydaniem aktu erekcji lub zniesienia parafii lub dokonaniem w niej poważnych zmian (kan. 515)
- przed wprowadzaniem norm dotyczących przeznaczenia ofiar wiernych z okazji nabożeństw parafialnych oraz wynagrodzenia duchownych spełniających parafialne funkcje (kan. 531)
- przed ustanowieniem w diecezji parafialnej rady duszpasterskiej (kan. 536)
- przed udzielaniem zezwolenia na budowę kościoła (kan. 1215)

¹⁶ Zob. A. V i a n a, *Organización del gobierno en la Iglesia*, Pamplona 1995, s. 261-262; F. B o l o g n i n i, *Lineamenti di diritto canonico*, Torino 1996, s. 198-199; M. S i t a r z, *Kolegium konsultorów w Kodeksie Prawa Kanonicznego 1983 i partykularnym prawie polskim*, Lublin 1999, s. 92-127.

- przed wyłączeniem kościoła ze sprawowania w nim kultu Bożego i przeznaczenie go na cele świeckie (kan. 1222 § 2)
- przed nałożeniem na publiczne osoby prawne podległe biskupowi diecezjalnemu umiarkowanego podatku na potrzeby diecezji oraz nadzwyczajnego podatku na ten sam cel w stosunku do osób fizycznych i pozostałych osób prawnych (kan. 1263)
- przed ustanowieniu rady proboszczów występującej przy usuwaniu i przenoszeniu proboszczów (kan. 1742);

3. do rady ekonomicznej:

- przed mianowaniem ekonomy (kan. 494 § 1)
- przed usunięciem ekonomy z urzędu (kan. 494 § 2)
- przed podjęciem aktów zarządzania o większym znaczeniu ze względu na materialny stan diecezji (kan. 1277);

4. do kapituły katedralnej:

- przed nadaniem kanonii (kan. 509 § 1).

Zgodnie z kan. 127 § 2 n. 2 we wszystkich wymienionych sytuacjach, gdy biskup diecezjalny przed podjęciem aktu administracyjnego potrzebuje rady określonego kolegium lub zespołu osób, powinien zwołać kolegium lub zespół zgodnie z postanowieniem kan. 166.

Prawo partykularne może zezwalać na inny sposób zasięgnięcia rady (np. telefonicznie, pocztą elektroniczną). Prawodawca wymaga, by każdy z uprawnionych miał możliwość wyrażenia własnego stanowiska, bez stworzenia takiej możliwości – bez wysłuchania rady wszystkich – akt jest nieważny i niegodziwy. Również gdy biskup był zobligowany do zasięgnięcia opinii od określonego organu, a zasięgnął konsultacji innego organu, np. prawodawca wymagał opinii od rady kapłańskiej, a opinię wyraziła rada duszpasterska (kan. 1742), a także gdy biskup był zobligowany do zasięgnięcia opinii od dwóch ciał doradczych, a zasięgnięto opinii tylko od jednego (kan. 494), taki akt jest nieważny i niegodziwy. Natomiast, gdy biskup był zobligowany do zasięgnięcia opinii od dwóch organów doradczych i obydwie zespoły doradcze jednogłośnie negatywnie zaopiniowały przedłożony projekt aktu administracyjnego (kan. 127 § 2 n. 2), taki akt jest ważny, ale niegodziwy¹⁷.

Dla ważności istotne jest samo zasięgnięcie rady oraz to, by konsultacja odbyła się przed wydaniem definitywnego aktu administracyjnego. Biskup,

¹⁷ Jednogłośność zdań była w Kościele zawsze postrzegana jako znak Bożego natchnienia (*Vox populi vox Dei*). Szerzej na ten temat D. S m o l n i k, *La funzione consultiva del Consiglio presbiterale*, Romae 1997, s. 284-288.

jeżeli wymagana jest tylko rada, nie ma obowiązku pójścia za ich zdaniem, chociażby było zgodne. Odpowiedzialność za wydany akt spoczywa na biskupie (kan. 381). Mimo to, kodeks sugeruje, by biskup bez przeważającego powodu – przez siebie ocenianego – nie odstępował od jednomyślnego zdania zespołu.

5. WADY KOŚCIELNYCH AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH WYNIKAJĄCE Z BRAKU UZYSKANIA ZGODY KOLEGIALNEGO ORGANU KONSULTACYJNEGO

Biskup diecezjalny przed wydaniem aktu administracyjnego powinien uzyskać zgodę rady do spraw ekonomicznych i kolegium konsultorów w następujących sytuacjach:

1. przed wydawaniem pozwolenia na alienację dóbr stanowiących stały, prawnie nabyty majątek publicznej osoby prawnej podległej biskupowi diecezjalnemu lub fundacji diecezjalnej, których wartość przekracza sumę określoną w prawie (kan. 1277 i 1291);

2. przed alienacją dóbr, których wartość mieści się w granicach dolnej i górnej sumy ustalonej przez konferencję biskupów, należących do publicznej osoby prawnej, nie podlegającej danemu biskupowi diecezjalnemu, gdy statuty tej osoby nie wskazują kompetentnego autorytetu kościelnego, jak również w wypadku alienacji dóbr diecezji (kan. 1292 §1);

3. przed dokonaniem alienacji jakichkolwiek dóbr, których wartość przekracza najwyższą sumę ustaloną przez konferencję biskupów lub gdy chodzi o rzeczy darowane Kościołowi na podstawie ślubu, a także o rzeczy kosztowne z racji artystycznych lub historycznych (kan. 1292 §2);

4. przed dokonaniem jakiegokolwiek transakcji, na skutek której majątek osoby prawnej może się znaleźć w gorszej sytuacji (kan. 1295)¹⁸.

Biskup diecezjalny powinien uzyskać zgodę rady ekonomicznej i kolegium konsultorów – oprócz wypadków wyliczonych w prawie powszechnym oraz

¹⁸ Zob. na ten temat: R. P a r a l i e u, *Guide pratique du Code de Droit Canonique. Notes pastorales*, Bourges 1985, s. 171; J. T. M a r t i n D e A g a r, *Elementi di Diritto Canonico*, Roma 1996, s. 92; P. E r d ő, *Egyházjog*, Budapest 1991, s. 285-286; F. J. R a m o s, *Le Dioecesi nel Codice di Diritto Canonico. Studio giuridico-pastorale sulla organizzazione ed i raggruppamenti delle Chiese particolari*, Roma 1997; J. I. A r r i e t a, *Diritto dell'Organizzazione Ecclesiastica*, Milano 1997, s. 436; M. S i t a r z, *Warunki alienacji majątku kościelnego według KPK/1983*, RNP 10(2000), z. 2, s. 97-110.

w prawie fundacyjnym – również dla ważnego podjęcia aktów nadzwyczajnego zarządzania i tych alienacji, których wartość mieści się w ramach między najniższą a najwyższą sumą określoną dla własnego kraju¹⁹.

Ponadto przy podejmowaniu tego typu aktów kodeks do ważności wymaga, aby biskup diecezjalny: 1. zachował postanowienia prawa państwowego (kan. 1290), 2. uzyskał zezwolenie kompetentnej władzy (kan. 1291), 3. uzyskał zezwolenie Stolicy Świętej (kan. 1292 § 2), 4. uzyskał wyszczególnienie części wcześniej alienowanych, gdy rzecz alienowana jest podzielona (kan. 1292 § 3), 5. zapoznał się ze stanem materialnym osoby prawnej (1292 § 4).

Prawodawca kodeksowy po wyliczeniu wymogów koniecznych do dokonania ważnej alienacji w kan. 1293 stwierdza: „Dla dokonania alienacji, której wartość przekracza najniższą określoną sumę, w sposób godziwy wymaga się ponadto: 1° słusznej przyczyny, jak nagląca potrzeba, wyraźna korzyść, pobożność, miłość lub inna poważna racja pasterska: 2° oceny rzeczy alienowanej, dokonanej na piśmie przez rzeczoznawców. § 2 Należy ponadto zachować inne środki ostrożności przepisane przez kompetentną władzę, aby uniknąć szkody Kościoła”.

W wyliczonych wyżej wypadkach, w których prawodawca wymaga, by biskup diecezjalny uzyskał z g o d ę określonego kolegium lub zespołu osób, winien go zwołać zgodnie z dyspozycjami zawartymi w kan. 119, 2; 127 § 1 i 166. Biskup do ważności aktu administracyjnego potrzebuje zgody bezwzględnej większości obecnych. Dlatego też zgodnie z kan. 166 w sytuacji, gdy okaże się, że wynik głosowania był nieważny lub został unieważniony, należy konsultację (głosowanie) przeprowadzić ponownie. Również akt zgody uzyskany indywidualnie (np. telefonicznie, listownie, faksem, pocztą elektroniczną) od członków organu doradczego jest zawsze nieważny i nie upoważnia biskupa do wydania ostatecznej decyzji. Odnośnie do sposobu uzyskania aktu zgody prawo Kościoła partykularnego nie może stanowić innej normy, jak w wypadku uzyskania opinii. Kodeks postanawia, aby był to akt kolegialny, poprzedzony zwołaniem, posiedzeniem i głosowaniem, zgodny z procedurą przewidzianą w kan. 166. Aby zapobiec blokowaniu decyzji przez nieobecność, prawodawca nie wymaga kworum. Większość oblicza się zgodnie z kan. 119 n. 2, to znaczy, że głosy nieważne i wstrzymujące liczy się jak przeciwne. Przewodniczący organu kolegiального, zwracając się o prawem wymaganą zgodę, nie ma prawa głosu i nie może też w razie równowa-

¹⁹ Por. kan. 1377.

gi przeważać własnym głosem²⁰. W każdej sytuacji, w której kodeks wymaga uzyskanie zgody od określonego organu kolegialnego, akt biskupa jest nieważny bez uprzedniego zwrócenia się o jej wyrażenie przez te osoby albo podjęty wbrew ich zdaniu lub któregoś z nich (kan 127 § 2 n 1).

Przed zwróceniem się o zgodę biskup diecezjalny winien wszystkim członkom organu doradczego dostarczyć wszelkich koniecznych informacji do kompetentnego i odpowiedzialnego zajęcia stanowiska oraz stworzyć możliwość swobodnego wyartykułowania poglądów w danej kwestii. Zatajenie istotnych informacji może powodować nieważność aktu i być podstawą skargi o unieważnienie lub rozwiązanie wyrokiem sędziego (por. kan. 125 i 126).

Mając na względzie powyższe dyspozycje prawne dotyczące uzyskania zgody, należy stwierdzić, że nieważność i niegodziwość związanych kościelnych aktów administracyjnych²¹ ma miejsce:

1. gdy przed ich wydaniem biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania zgody, a podczas konsultacji dokonano tylko wymiany opinii (kan. 1277);

2. gdy biskup był zobligowany do uzyskania zgody, a organ konsultacyjny nie został zwołany na posiedzenie i nie odbyło się głosowanie (kan. 1292 § 1);

3. gdy organ władzy administracyjnej był zobligowany do uzyskania zgody określonego organu, a o zgodę poproszono inny organ (kan. 272);

4. gdy organ władzy administracyjnej był zobligowany do uzyskania zgody od kolegium konsultatorów i rady do spraw ekonomicznych, a zgoda była udzielona przez inne organy kolegialne, np. radę kapłańską i radę duszpasterską (1292 § 1);

5. gdy organ władzy administracyjnej był zobligowany do uzyskania zgody od dwóch organów: kolegium konsultatorów i rady do spraw ekonomicznych, a zgodę wyraziła tylko rada do spraw ekonomicznych. Natomiast kolegium konsultatorów było odmiennego zdania (kan. 127 § 2 n. 1; 1292);

6. gdy organ władzy administracyjnej był zobligowany do uzyskania zgody od kolegium konsultatorów i rady do spraw ekonomicznych, a zgodę wyraziła

²⁰ Por. AAS 77(1985), s. 771. Zob. szerzej: J. Kr u k o w s k i, *Odpowiedzi Papieskiej Komisji ds. Autentycznej Interpretacji KPK (1984-1985)* „Biuletyn SKP” 4(1994), nr 1, s. 26-27.

²¹ Akt związany to akt, którego warunki podjęcia zostały dokładnie określone w przepisach prawa. Akt swobodny to akt, którego warunki wydania nie zostały przez prawo ściśle określone, dlatego też wydawany jest on na zasadzie uznania administracyjnego.

tylko rada do spraw ekonomicznych. Natomiast kolegium konsultorów było proszone nie o wyrażenie zgody, ale o opinie i wyraziło odmienne zdanie (kan. 1277);

7. gdy organ władzy administracyjnej był zobligowany do uzyskania zgody od kolegium konsultorów i rady do spraw ekonomicznych, a o wyrażenie zgody poproszono inny organ kolegialny, np. kapitułę katedralną i radę duszpasterską (kan. 1277);

8. gdy biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania kolegielnego aktu zgody, a zgodę tę uzyskał od wszystkich członków wskazanego przez prawo organu kolegielnego, podczas konsultacji telefonicznej, bez zwołania posiedzenia i głosowania (kan. 166; 127);

9. gdy biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania kolegielnego aktu zgody i faktycznie zgodę uzyskał większością głosów, ale w głosowaniu nie uczestniczyła ponad jedna trzecia uprawnionych do głosowania, ponieważ nie zostali zaproszeni na posiedzenie (kan. 166 § 3);

10. gdy biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania zgody i zgodnie z prawem wezwał wszystkich uprawnionych do głosowania, ale w głosowaniu, w którym uzyskał zgodę uczestniczyła osoba nieuprawniona do głosowania (kan. 169);

11. gdy biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania zgody i zgodnie z prawem wezwał wszystkich uprawnionych do głosowania, ale w głosowaniu biskup sam brał udział i jego głos przeważał na korzyść aktu (kan. 171 § 2);

12. gdy biskup diecezjalny był zobligowany do uzyskania zgody i zachował procedurę dotyczącą zwołania posiedzenia i głosowania, ale nie przedstawił członkom organu doradczego oceny rzeczy alienowanej, dokonanej na piśmie przez rzeczoznawców bądź nie przedstawił słusznej przyczyny (kan. 1293)²².

W każdej sytuacji, w której kodeks stawia biskupowi wymóg uzyskania zgody od organu kolegielnego, jeżeli biskup nie uzyskał zgody lub uzyskał w sposób naruszający przewidzianą procedurę, akt administracyjny jest nieważny i niegodziwy. Również zgoda wyrażona po wydaniu aktu nie powoduje jego konwalidacji.

Od wymogu uzyskania zgody nie można też uzyskać dyspensy, ponieważ dyspensie nie podlegają ustawy, o ile definiują to, co jest istotnie konstytutywne dla instytucji albo aktów prawnych (kan. 68).

²² W tym wypadku akt administracyjny jest ważny, ale niegodziwy.

Adresat nielegalnego aktu administracyjnego w celu uchylenia się od jego skutków może prosić o poprawienie aktu, może wnieść rekurs do hierarchicznie wyższego organu władzy kościelnej. Natomiast adresat, który uważa, że został skrzywdzony przez akt administracyjny wadliwy pod względem merytorycznym, może wnieść rekurs hierarchiczny do kongregacji Kurii Rzymskiej. Sądowa kontrola aktów pod tym względem jest wykluczona²³.

6. WADY AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH POWSTAŁYCH PO STRONIE ORGANÓW KONSULTACYJNYCH

Prawodawca stanowi, iż: „wszyscy, których zgoda lub rada jest wymagana, obowiązani są szczerze wyrazić swoje stanowisko, a także, gdy domaga się tego ważność sprawy, pilnie zachować tajemnicę” (kan. 127 § 3). Kodeks nakłada także obowiązek zapoznania się ze stanem materialnym osoby prawnej przez organy doradcze. Obowiązek dotyczący diecezjalnej rady ekonomicznej i kolegium konsultorów jest zawarty w § 4 kan. 1292: „Ci, którzy powinni mieć udział w alienowaniu dóbr poprzez udzielenie wyrażenie zdania lub zgody, nie powinni wyrażać zdania lub zgody, dopóki nie zapoznają się dokładnie ze stanem materialnym osoby prawnej, której dobra mają być alienowane, jak również z alienacjami już dokonanyymi”. Dlatego wyżej wymienione gremia uczestniczące w akcie alienacji powinny najpierw zbadać, czy chodzi o *patrimonium* stałe (stałe uposażenie osoby prawnej) i czy przez alienację nie będzie grozić instytucji ruina ekonomiczna. W sytuacji, gdy powyższe wymogi nie zostaną spełnione, akt przygotowawczy w postaci wyrażenia zgody lub rady jest ważny, ponieważ nie jest obwarowany sankcją nieważności, ale niegodziwy.

Reasumując, należy stwierdzić, iż obligatoryjna konsultacja w postaci zasięgnięcia opinii lub uzyskania rady nie tylko decyduje o legalności kościelnego aktu administracyjnego, ale czyni decyzję biskupa diecezjalnego bardziej przemyślaną, dojrzałą. Jest także urzeczywistnieniem zasady kolegialności funkcjonującej od pierwszych wieków istnienia Kościoła i pozwala wiernym uczestniczyć w odpowiedzialności za wszelkie dobra Kościoła.

²³ Por. AAS 63(1971), nr 4, s. 330.

THE DRAWBACKS OF THE CHURCH ADMINISTRATIVE ACTS
AS A RESULT OF A DIOCESAN BISHOP'S OMISSION
OF THE OPINION OR CONSENT OF CHURCH ORGANS

S u m m a r y

The paper sought to discuss the drawbacks of church administrative acts when a diocesan bishop fails to ask about the opinion or consent on the part of collegiate consultatory organs in the circumstances in which the law obliges him to abide by this procedure. A discussion of such drawback has been preceded by a characterization of the concept of church administrative act, its constitutive elements, and consultatory collegiate organs in a particular Church. A diocesan bishop is obliged to ask for their opinion or consent before issuing particular acts. The procedure consists of three stages: assembly, sitting, and voting. Then it has been discussed what the drawbacks of an administrative act are, those that are based on the requirements of legality and confidentiality. Taking into consideration the above criteria, administrative acts have been divided into the following: legal and illegal, correct and incorrect with regard to their content. Having listed all the situations in which, prior to issuing administrative acts defined by the law, the author is obliged to consult with collegiate organs defined by the law and obtain their opinion or consent, some drawback have been discussed which may arise on the part of a diocesan bishop or consultatory organs.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: akt administracyjny, wady aktów administracyjnych, nieważność, nielegalność, rozwiązalność, niegodziwość, niekompetencja, konsultacja, zasięgnięcie opinii, uzyskanie rady, biskup diecezjalny, organy kolegiałne, rada kapłańska, rada ekonomiczna, kolegium konsultorów, kościelna procedura administracyjna, zasada legalności, zasada dyskrecjonalności.

Key words: administrative act, drawbacks of administrative acts, invalidity, illegality, dissolubility, wickedness, incompetence, consultation, asking for opinion, obtaining counsel, diocesan bishop, collegiate organs, sacerdotal board, economic board, consultant board, church administrative procedure, principle of legality, principle of confidentiality.