

BP ARTUR GRZEGORZ MIZIŃSKI

## MOTYW REKURSU SĄDOWEGO DO DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY APOSTOLSKIEJ

### ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Według art. 106 Konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae*, i art. 123 *Pastor Bonus* motywem rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej jest naruszenie prawa lub nielegalność aktu administracyjnego. Ponadto Konstytucja *Pastor Bonus* formalnie umożliwia wniesienie prośby o naprawienie szkód wynikłych z nielegalnego aktu. Jeśli taka petycja zostanie złożona, trybunał drugiej sekcji rozstrzygać będzie także tę kwestię. Jest bezdyskusyjne, że terminy, „naruszenie prawa” i „nielegalność aktu”, są określeniami ekwiwalentnymi i że zakładają istnienie wadliwości legalnej aktu, wykluczając tym samym możliwość jego zaskarżenia z motywów wadliwości merytorycznej.

Użycie wyżej wymienionych terminów stało się powodem wielu dyskusji i wątpliwości mających u podstaw różne źródła nielegalności aktu administracyjnego. Na temat znaczenia terminu *violatio legis*, jakiego użył prawodawca w art. 106 REU, zarówno w nauce prawa, jak i w praktyce powstały różne opinie. Rozbieżność tych opinii była przyczyną zwrócenia się Kongregacji Spraw Duchowieństwa do Papieskiej Komisji Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II o wyjaśnienie wątpliwości. Mimo że odpowiedź Komisji dała jednoznaczną interpretację, w doktrynie nadal dyskutowano nad źródłami nielegalności aktu. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 roku, nawet

---

Bp dr ARTUR GRZEGORZ MIZIŃSKI – adiunkt w Katedrze Kościelnego Prawa Procesowego WPPKiA KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie, 14, 20-950 Lublin; e-mail: a.mizinski@kuria.lublin.pl

jeśli bezpośrednio nie porusza kwestii rekursu do drugiej sekcji, precyzuje pojęcie kościelnego aktu administracyjnego. To zaś daje prawodawcy kościelnemu podstawy do kolejnych dookreśleń motywu rekursu sądowego w Konstytucji apostołskiej *Pastor Bonus*. Tak więc w przebiegu dyskusji na temat znaczenia *violatio legis* jako motywu w/w rekursu należy wskazać na różne jej etapy.

#### 1. AKT ADMINISTRACYJNY WADLIWY JAKO PRZEDMIOT MATERIALNY REKURSU

Akt administracyjny nie posiada, a tym bardziej nie posiadał w chwili powołania trybunału drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej, ustalonej i jednoznacznej definicji formalnej. W związku z tym wielu kanonistów podjęło pracę nad jego zdefiniowaniem. Chcąc określić, czym jest akt administracyjny w Kościele, należy stwierdzić, iż jest to rozporządzenie autorstwa organu kościelnej władzy administracyjnej. Cechuje go pochodność domagająca się jego umocowania w akcie prawodawczym; moc obowiązującą uzyskuje w momencie notyfikacji adresatom; jest wydawany bądź z inicjatywy własnej organu władzy wykonawczej, bądź też z inicjatywy zewnętrznej; nie może być wydany wbrew woli organu hierarchicznie wyższego od autora; odznacza się konkretnością, a jego bezpośrednim celem jest zabezpieczenie i rozwój dobra publicznego Kościoła; reguluje stosunki prawne niesporne i w każdej chwili może być zmieniony przez samego autora. O takich aktach szczegółowych w ścisłym tego słowa znaczeniu prawodawca mówi w KPK/83, kan. 35-93<sup>1</sup>.

Tak scharakteryzowany akt administracyjny, a także milczenie administracyjne, które według zasady terminowości ma skutek prawny i może być przeszkodą w normalnym funkcjonowaniu sprawiedliwości administracyjnej, jest przedmiotem materialnym rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej. Wszystkie przepisy dotyczące sądowej kontroli nad aktami administracyjnymi są zgodne co do tego, że przedmiotem materialnym rekursu do drugiej sekcji nie jest każdy akt administracyjny, ale tylko ten wydany lub zatwierdzony przez dykasterie Kurii Rzymskiej<sup>2</sup>. Określenie „wydany” wskazuje na dyka-

<sup>1</sup> J. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, Lublin 1985, s. 118.

<sup>2</sup> P a u l u s VI, *Constitutio Apostolicae Regimini Ecclesiae Universae*, AAS 59(1967), s. 921, art. 106, *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experi-*

sterię Kurii Rzymskiej jako właściwego i jedyne go autora zaskarżonego aktu, natomiast potwierdzenie ma miejsce wtedy, gdy akt wydany przez niższy organ władzy administracyjnej został zaskarżony w drodze rekursu hierarchicznego do kongregacji i przez nią utrzymany w mocy<sup>3</sup>.

Przed tym trybunałem nie można jednak zaskarżyć decyzji administracyjnej pochodzącej od papieża i Soboru Powszechnego. Przepis zabraniający tego rodzaju działania, który w Kodeksie Prawa Kanonicznego odnosi się do rekursu hierarchicznego<sup>4</sup>, jest stosowany do wszystkich środków odwoławczych od aktów administracyjnych w Kościele. Stąd też nie może być przedmiotem rekursu akt papieża<sup>5</sup>, nawet jeśli został przygotowany przez Sekretariat Stanu lub inną dykasterię, a nawet akt administracyjny jedynie zatwierdzony przez papieża *in forma specifica*<sup>6</sup>.

Wadliwość aktu administracyjnego wynika ze złamania jednej z dwóch zasad obowiązujących w kościelnym prawie administracyjnym: dyskrecjonalności lub legalności.

Podstawowym zadaniem władzy w Kościele, a więc i administracji, jest prowadzenie wiernych w kierunku zbawienia. Nie jest to wymóg jedynie ideologiczny, czy teologiczny, lecz prawdziwa zasada działania. Jednakże w myśl zasady dyskrecjonalności, administracja kościelna cieszy się dużą swobodą doboru środków służących osiągnięciu tego celu<sup>7</sup>. To właśnie na niej spoczywa ciężar faktycznego zastosowania ogólnych norm prawnych do konkretnych osób, w konkretnych okolicznościach, i nie może to być tylko mechaniczne wykonywanie przepisów<sup>8</sup>. Dyskrecjonalność to nie swoboda wyboru dowolnego środka, ale roztropne decydowanie, który środek w danej sytuacji jest najbardziej odpowiedni<sup>9</sup>. Zatem zasadę tę można naruszyć w dwojaki sposób: przez wydanie aktu w innym celu niż dobro duchowe

---

*mentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli VI „Regimini Ecclesiae Universae”*, „Enchiridion vaticanum”, vol. 8, s. 522-587, art. 96, KPK/17 kan. 1601, KPK/83 kan. 1734; J o a n n e s P a u l u s II, *Constitutio Apostolicae Pastor Bonus*, AAS 80(1988), s. 841-912, art. 123 §1; por. E. L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, s. 519.

<sup>3</sup> Tamże, s. 521-522.

<sup>4</sup> KPK/83, kan. 1732.

<sup>5</sup> KPK/83, kan. 333 §3.

<sup>6</sup> L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto...*, s. 520-521.

<sup>7</sup> Tamże, s. 181-182.

<sup>8</sup> F. D’O s t i l i o, *Il Diritto Amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995, s. 420.

<sup>9</sup> L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto...*, s. 170-171.

wiernych, budowanie wspólnoty kościelnej, jej rozwój, zbawienie etc., lub też przez wybór takiego środka realizacji celu Kościoła spośród wielu możliwych, który w danych okolicznościach nie jest najlepszy<sup>10</sup>. Sprzeniewierzenie się tej zasadzie powoduje wadliwość aktu pod względem merytorycznym. Oczywiście może ona stać się podstawą rekursu, ale nie do trybunału drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej, lecz jedynie hierarchicznego<sup>11</sup>.

Swoboda kościelnych organów władzy nie może jednak być niczym nieograniczona. Mogłoby to doprowadzić do jej arbitralności, czy nawet samowoli<sup>12</sup>. W związku z tym, drugą zasadą występującą w administracji kościelnej, jest zasada legalności. Nie jest ona względem zasady dyskrecjonalności przeciwstawna, czy konkurencyjna, lecz zachodzi między nimi relacja wzajemnego uzupełniania się. Według zasady legalności działalność organów administracyjnych musi opierać się na prawie kanonicznym<sup>13</sup>. Termin ten obejmuje nie tylko Kodeks czy statuty, ale przede wszystkim prawo Boże zarówno pozytywne, jak i naturalne, a także całość prawa stanowionego przez Kościół (powszechnego i partykularnego), statuty kościelnych osób prawnych, zwyczaje, o ile spełniają wymogi kan. 5, konkordaty i inne umowy zgodnie z kan. 3, akty administracyjne generalne, instrukcje, regulaminy, a nawet przepisy prawa świeckiego, o ile w danym przypadku odwołuje się do nich Kodeks, czy w końcu *praxi Curiae Romanae*<sup>14</sup>. Oczywiście w przypadku rozwiązywania wątpliwości dotyczących interpretacji aktów (dekretów) rozstrzygających sprawy karne, prawo należy interpretować ściśle, a więc można stosować jedynie przepisy prawa stanowionego<sup>15</sup>. Nieprzestrzeganie tych norm przez organ władzy administracyjnej pociąga za sobą wadliwość aktu, a dokładnie jego nielegalność, która zgodnie z obowiązującym prawem jest jednym z dwóch motywów rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> J. K r u k o w s k i, *Kryteria oceny kościelnych aktów administracyjnych pod względem merytorycznym*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 26(1979), s. 17.

<sup>11</sup> T e n ż e, *Administracja w Kościele*, Lublin 1985, s. 148-150.

<sup>12</sup> D’O s t i l i o, *Il diritto amministrativo...*, s. 420.

<sup>13</sup> M. Ż u r o w s k i, *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*, „Prawo Kanoniczne” 19(1976), s. 50.

<sup>14</sup> K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 132-133.

<sup>15</sup> KP/83, kan. 36 §1. Por. E. G r a z i a n i, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano 1997, s. 40-41.

<sup>16</sup> *Pastor Bonus*, art. 123.

2. MOTYW REKURSU SĄDOWEGO WEDŁUG KONSTYTUCJI  
*REGIMINI ECCLESIAE UNIVERSAE I NORMAE SPECIALES*  
*IN SUPREMO TRIBUNALI SIGNATURAE APOSTOLICAE*  
*AD EXPERIMENTUM SERVANDE POST CONSTITUTIONEM APOSTOLICAM*  
*PAULI PP. VI. „REGIMINI ECCLESIAE UNIVERSAE”*

Podstawowym celem osoby wnoszącej rekurs sądowy do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej jest anulowanie aktu, od którego się odwołuje. Motywem działania adresata aktu jest poczucie krzywdy. Jednakże samo tylko wykazanie odczucia krzywdy nie jest dla trybunału drugiej sekcji wystarczającym argumentem do przyjęcia rekursu. Jest nim natomiast wadliwość aktu administracyjnego, która wynika ze złamania zasady legalności obowiązującej w kościelnym prawie administracyjnym.

Od momentu promulgacji Konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae*, zawarty w niej art. 106 i odpowiadający mu art. 96 *Norm Specialnych* Sygnatury Apostolskiej z 25 marca 1968 roku, były przedmiotem niejednolitej interpretacji kanonistów. Wielu z nich utrzymywało, że sekcja druga miała podwójną kompetencję w relacji do aktów administracyjnych, jaka we włoskim systemie prawnym przysługiwała z jednej strony trybunałom administracyjnym, odnośnie do kwestii legalności złączonych z interesem prawnym, z drugiej zaś trybunałom zwyczajnym odnośnie do naruszenia praw podmiotowych<sup>17</sup>. Do takiego wniosku dochodzi się poszukując w tekstach prawodawczych odpowiedzi dotyczących motywów takiej interpretacji, które w sposób logiczny można było wyciągnąć z poprzedzającej je tradycji kanonicznej, sięgającej swymi początkami aż do XII wieku, oraz z refleksji Papieskiej Komisji do reformy Kodeksu, która była autorem *Zasad ogólnych* z 1967 roku<sup>18</sup>.

Rzeczywiście art. 106 Konstytucji apostolskiej i art. 96 *Norm specjalnych* mówiły o *contentiones ortas ex actu potestatis administrativae*. Takie ujęcie nie pozwalało na postawienie hipotezy, że prawa podmiotowe mogły być wyłączone spod ochrony sądowej drugiej sekcji jako niezawierające się w wyżej

---

<sup>17</sup> Tego rodzaju interpretacja pojawiła się w nauczaniu kanonistów, w sposób szczególnie po odpowiedzi danej przez Papieską Komisję Interpretacyjną dekretów Soboru Watykańskiego II z dnia 11 stycznia 1971 r. Por. J. L l o b e l l, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. ap. «Pastor Bonus»*, w: AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, (Studi giuridici XXIV), Città del Vaticano 1991, s. 109.

<sup>18</sup> Por. J. H e r r a n z, *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano 1990, s. 37-38.

wymienionych *contentiones*. Z tego też motywu zwolennicy takiej interpretacji podkreślali, że wyrażenie *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*, znajdujące się w tym samym art. 106 REU (Normy specjalne wprowadziły niewielką zmianę redakcyjną: *quoties allegetur legis violatio*), dawało Sygnaturze także nowy obszar kompetencji, ze wszech miar niezwiązany z tradycją historyczną i niepostulowany ze strony doktryny (chodzi o możliwość kontroli co do legalności aktu).

Kanoniści optujący za szeroką interpretacją kompetencji Sygnatury Apostolskiej nie chcieli przyjąć, z wyżej wspomnianych motywów, że nowe prawo kanoniczne zawarło jedną tylko część systemu sprawiedliwości administracyjnej systemów państwowych, w sposób szczególny włoskiego<sup>19</sup>. Ich zdaniem prawodawca kościelny w art. 106 zezwolił na wniesienie rekursu sądowego przeciwko aktom administracyjnym z każdego tytułu nielegalności<sup>20</sup>. Początkowa jurysprudencja Sygnatury potwierdziła możliwość sądenia przez Sygnaturę, obok kwestii dotyczących legalności aktu zaskarżonego, także w odniesieniu do naruszenia praw podmiotowych<sup>21</sup>.

Inny sektor kanonistów utrzymywał, że *Regimini Ecclesiae Universae* i Normy specjalne zezwalały jedynie na osąd co do legalności aktu i prośby o jego unieważnienie lub rozwiązanie, i to jedynie z motywu naruszenia prawa<sup>22</sup>. W późniejszym terminie, opinia ta otrzymała potwierdzenie ze

<sup>19</sup> Tu na uwagę zasługuje opinia ówczesnego prefekta Sygnatury Apostolskiej, bazująca na słuszności kanonicznej: „Si aliquo suo actu superiori ordinem iuridicam offendit, talis actus dicendus est illegitimus et iustitia exigit ut subditi protegantur contra huiusmodi actum, *quo suum subiectivum ius laeditur*”. D. S t a f f a, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, „Periodica” 67(1978), s. 530.

<sup>20</sup> A. R a n a u d o, *Il contentioso amministrativo canonico*, „Monitor Ecclesiasticus” 95(1968), s. 555-556: „Il ricorso alla Seconda Sezione della Segnatura Apostolica, è ammesso solo per motivi di legittimità, esclusi assolutamente i motivi di merito [...] motivi di legittimità ormai da tutti riconosciute: 1) l’incompetenza, 2) la violazione di legge, 3) l’eccesso di potere [...]”; G. L o b i n a, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio Altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, s. 97-100; por. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 227.

<sup>21</sup> Por. M. C a r d i n a l e, *L’«error iuris» nella giurisprudenza della Sectio altera*, „Apollinaris” 54(1981), s. 111-139.

<sup>22</sup> Por. R. B a c c a r i, *De iustitiae administrativae indole ac de eius funzione participativa*, „Periodica” 67(1978), s. 643-647; R. B a c c a r i, *Dialogus*, „Periodica” 67(1978), s. 577; E. B e r n a r d i n i, *L’istituzione della Sectio altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, w: AA.VV., *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, vol. 3, Roma 1972, s. 65; P. C i p r o t t i, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, w: AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma 1984, s. 123-133; Z. G r o c h o l e w s k i, *La «sectio altera» della Segnatura Apostolica con particolare*

strony ustawodawcy we wspomnianej już odpowiedzi Komisji Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z dnia 11 stycznia 1971 roku<sup>23</sup>.

W pewnej relacji do tej opinii jest pogląd, iż w myśl art. 106 *Regimini Ecclesiae Universae* i art. 96 Norm specjalnych prawodawca dopuszczał także możliwość rekursu do trybunału drugiej sekcji z tytułu naprawienia szkód wynikłych z aktu nielegalnego. Według niektórych kanonistów trybunał ten nie mógł poprzestać jedynie na stwierdzeniu nielegalności aktu administracyjnego w sytuacji, gdy faktycznie zaistniały już szkody po stronie adresata<sup>24</sup>.

### 3. MOTYW REKURSU SĄDOWEGO WEDŁUG ODPOWIEDZI PAPIESKIEJ KOMISJI INTERPRETACJI DEKRETÓW SOBORU WATYKAŃSKIEGO II Z DNIA 11 STYCZNIA 1971 ROKU

W związku z zaistniałą sytuacją rozbieżności w interpretacji art. 106 *Regimini Ecclesiae Universae* i art. 96 Norm specjalnych Kongregacja Spraw Duchowieństwa zwróciła się do Papieskiej Komisji Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z pytaniami: „*Quid intelligendum sit per comma quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse, de quo in n. 106 Constitutionis Apostolicae Regimini Ecclesiae Universae?*” oraz „*Utrum in casu de quo in dubio tertio, Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal – Sectio Altera – videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae?*”. Na wyżej przedstawione pytania Papieska Komisja odpowiedziała 11 stycznia 1971 roku w następujących terminach: Ad primum: „*Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in discernendo*”; Ad secundum: „*Affirmative ad I<sup>um</sup>; negative ad II<sup>um</sup>; seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal – Sectionem Alteram – videre tantum de illegitimitate actus impugnati*”<sup>25</sup>.

---

riferimento alla procedura in essa seguita, „Apollinaris” 54(1981), s. 70-73; t e n ż e, *Atti e ricorsi amministrativi*, w: AA.VV., *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma 1983, s. 502-522; t e n ż e, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, w: t e n ż e, V. C à r c e l O r t ò (red.), *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabbatani*, Città del Vaticano 1984, s. 227-228; G. L o b i n a, *Il processo amministrativo*, „Apollinaris” 45(1972), s. 298.

<sup>23</sup> AAS 63(1971), s. 330.

<sup>24</sup> F. L e m p a, *Odpowiedzialność administracji kościelnej za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego*, Lublin 1985, s. 165-167.

<sup>25</sup> AAS 63(1971), s. 330; por. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 228-229.

Papieska Komisja postanowiła więc zastąpić kontrowersyjne *violatio legis* określeniem motywu omawianego rekursu jako *error iuris*, przy czym podała również źródła tego błędu. Organ władzy mógł popełnić błąd prawny przez naruszenie norm proceduralnych (*in procedendo*), a także przez błędne zastosowanie prawa materialnego, na podstawie którego wydał akt w celu wyznaczenia obowiązków i uprawnień adresatom aktu administracyjnego (*in discernendo*). Całkowicie natomiast została wykluczona możliwość rozstrzygnięcia przez trybunał drugiej sekcji rekursów odnośnie do *meritum* sprawy. Inaczej mówiąc, nie mogła być motywem rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej wadliwość aktu pod względem merytorycznym. Należy jednak zaznaczyć, iż także po deklaracji Papieskiej Komisji nie ukształtowała się jedna linia interpretacji odnosząca się do motywu rekursu sądowego. Wśród kanonistów byli tacy, którzy twierdzili, że dwa rodzaje błędów wskazane przez komisję mogą obejmować wszystkie rodzaje nielegalności kościelnego aktu administracyjnego<sup>26</sup>; byli także inni twierdzący, że taka interpretacja wyklucza inne postaci nielegalności (niekompetencja i nadużycie władzy) w przypadku, kiedy te nie mogą być sprowadzone do pojęcia „*violatio legis ob errorem iuris*”<sup>27</sup>.

Należy przyznać, iż użycie wyrażenia *error iuris* nie tylko nie zakończyło dyskusji na temat motywu omawianego rekursu, ale nawet ją jeszcze bardziej skomplikowało. Część kanonistów uznała, że odpowiedź Papieskiej Komisji nic nie wniosła do dyskusji, a jedynie przeniosła ją na inną płaszczyznę<sup>28</sup>. Użycie terminu *error iuris* zrodziło pytanie czy pomyłka organu władzy jest jedynym motywem umożliwiającym zaskarżenie aktu oraz, czy to określenie zakładało pewnego rodzaju „nieświadomość” organu wydającego akt.

Dla niektórych kanonistów niejasne było, czy Papieska Komisja miała na względzie jedynie nieумыślnie błędne zastosowanie normy prawnej, np.: przez zapomnienie, błędną ocenę lub dwuznaczną interpretację, wykluczając jednocześnie świadome i celowe pogwałcenie normy. Nie zatrzymując się dłużej nad tym problemem, można stwierdzić, iż w myśl powszechnie panującej opinii termin *error iuris* obejmuje zarówno błędy świadome, jak i te nieумыślne. W rzeczywistości określenie to jest używane w rozumieniu przedmiotowym jako błąd aktu, a nie jego autora<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Por. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 229.

<sup>27</sup> Por. G r a z i a n i, *Lezioni di giustizia amministrativa*, s. 39.

<sup>28</sup> Por. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 231.

<sup>29</sup> L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto...*, s. 524.



Znacznie większa różnica poglądów wśród kanonistów zarysowała się na tle rozumienia pojęcia *error iuris*. Innymi słowy, czy wyżej wymieniony termin należy rozumieć w sensie ścisłym, czy w szerokim? Niektórzy kanoniści twierdzili, iż motyw rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej został zawężony w stosunku do art. 106 *Regimini Ecclesiae Universae* i art. 96 Norm specjalnych jedynie do pogwałcenia normy prawnej w samym akcie, czyli do błędu prawnego w sensie ścisłym. Ich zdaniem wykluczona została możliwość zaskarżenia aktu w przypadku, gdy prawodawca popełni błąd faktyczny<sup>30</sup>.

Nie brakowało również innych opinii. Część kanonistów twierdziła, iż termin ten należy rozumieć w sensie szerokim, a więc motywem omawianego rekursu mógł być akt nielegalny zarówno w wyniku błędu prawnego, jak i faktycznego<sup>31</sup>. Inni natomiast uważali, że o ile niekompetencję da się ująć w kategoriach błędu prawnego *in procedendo*, o tyle nadużycie władzy ma raczej charakter wady merytorycznej i jedynie niektóre przypadki wywołują błąd prawny *in decernendo*<sup>32</sup>.

Ostatecznie przeważająca większość kanonistów zauważyła, że choć można przyjąć, iż prawodawca zawęził motyw rekursu do trybunału drugiej sekcji jedynie do błędu prawnego, to jednoznacznie wskazała, że także błąd faktyczny może być przyczyną *error iuris*, czy to *in procedendo*, czy to *in decernendo*. Ten z kolei może stać się motywem omawianego rekursu<sup>33</sup>. Zatem również niekompetencja, nadużycie władzy, jak i inne wypadki nielegalności, mogłyby stanowić motyw wystarczający do zaskarżenia aktu administracyjnego.

Można założyć hipotezę, iż mimo popełnienia błędu faktycznego (np. zła ocena okoliczności) organ władzy wydał akt, sam w sobie, zgodny z prawem<sup>34</sup> – tym bardziej, że ocena faktów wchodziła w zakres dyskrecjonalności organu administracyjnego. W związku z tym praktyka rozwiązała ten

---

<sup>30</sup> Cz. Ś w i n i a r s k i, *Rekurs w świetle „Norm specjalnych” Sygnatury Apostolskiej*, „Prawo Kanoniczne” 15(1972), z. 3-4, s. 131.

<sup>31</sup> E. C o p p o l a, *Annotazioni in margine all’interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*, „Diritto Ecclesiastico” 83(1972), s. 382-396; t e n ż e, *Riflessioni sulla istituzione della seconda sezione della Segnatura Apostolica*, w: AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio*, vol. 3, Milano 1972, s. 325-332.

<sup>32</sup> Por. K r u k o w s k i, *Administracja w Kościele*, s. 231-232.

<sup>33</sup> L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto...*, s. 524.

<sup>34</sup> J. K r u k o w s k i, *Wady kościelnych aktów administracyjnych*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 23(1976), z. 5, s. 47.

problem następująco: generalnie ocena okoliczności wydania aktu powierzona była organowi hierarchicznie wyższemu od autora aktu (w drodze rekursu hierarchicznego), natomiast druga sekcja Sygnatury Apostolskiej sprawdzała akt jedynie pod względem legalności<sup>35</sup>. Jednakże to, czy autor aktu wydał go zgodnie z prawem (legalnie), weryfikowało się w rzeczywistości. Zatem trybunał ten przed wydaniem wyroku mógł się zapoznać z okolicznościami powstania aktu (nie oceniając ich) w celu ustalenia, czy w ich świetle akt był legalny<sup>36</sup>.

Według pewnej grupy kanonistów przepisy zawarte w art. 106 *Regimini Ecclesiae Universae* i art. 96 Norm specjalnych dawały także możliwość dołączenia do rekursu składanego w trybunale drugiej sekcji prośby o naprawienie szkód wynikłych z aktu nielegalnego. Wśród tych opinii na szczególną uwagę wydaje się zasługiwać opinia reprezentowana przez I. Gordona, na którą w swoim opracowaniu powołuje się F. Lempa<sup>37</sup>. Jego zdaniem termin *meritum*, użyty w odpowiedzi Papieskiej Komisji, odnosi się jedynie do zakazu osądu dotyczącego działań autora aktu zaskarżonego wchodzących w zakres jego władzy dyskrecyjnej. Nie ma więc żadnej sprzeczności między niemożliwością oceny aktu administracyjnego pod względem merytorycznym a możliwością wydania wyroku zarządzającego naprawienie szkód. Wyłączenie z zakresu kompetencji drugiej sekcji tego typu rozstrzygnięć spowodowałoby przesadnie ścisłą interpretację prawa, która w wielu przypadkach mogłaby sprawić, że wyrażenie „[...] *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse* [...]”, znajdujące się w art. 106 art. 106 *Regimini Ecclesiae Universae*, straciłoby jakiegokolwiek znaczenie. Natomiast druga sekcja Sygnatury Apostolskiej jest kompetentna do rozstrzygania wszystkich sporów wynikłych z nielegalnego aktu administracyjnego. Takie stanowisko zostało wyraźnie potwierdzone w praktyce tego trybunału.

Reasumując, motywem rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej w myśl konstytucji *Regimini Ecclesiae Universae* i Norm specjalnych mogła być jedynie nielegalność aktu, czyli naruszenie prawa, czy to w procedurze, jaką należało zachować przy wydawaniu takiego aktu, czy też w samej decyzji w nim zawartej oraz – w myśl przedstawionej opinii – istniała również możliwość wniesienia rekursu o naprawienie szkód spowodowanych nielegalnym aktem administracyjnym.

<sup>35</sup> D’Ostilio, *Il diritto amministrativo...*, s. 435-436.

<sup>36</sup> Landa, *Trattato di diritto...*, s. 526.

<sup>37</sup> Lempa, *Odpowiedzialność administracji kościelnej...*, s. 166-167.

4. MOTYW REKURSU SĄDOWEGO DO DRUGIEJ SEKCJI  
SYGNATURY APOSTOLSKIEJ  
WEDŁUG KODEKSU PRAWA KANONICZNEGO  
Z 1983 ROKU I KONSTYTUCJI APOSTOLSKIEJ *PASTOR BONUS*

Schematy do obecnego Kodeksu, o ile same w sobie nie są źródłem prawa w Kościele, o tyle świadczą o pewnego rodzaju trendzie rozwoju tego prawa. Również i motyw rekursu został potraktowany w nich na sposób nowatorski w stosunku do starego prawa. Przede wszystkim przewidziano znaczne rozszerzenie jego zakresu. Mianowicie trybunał drugiej sekcji i niższe sądy administracyjne, które według tychże schematów przewidziane były do ustanowienia przy Konferencjach Episkopatów, miały osądzać akty pod względem ich legalności nie tylko w sensie naruszenia prawa „*in procedendo vel in decernendo*”, ale także „*propter motiva non vera in actu administrativo allata*”, jak również rozstrzygać kwestię dotyczącą naprawienia szkód spowodowanych aktem nielegalnym<sup>38</sup>.

Niezwykle trudno jednak doszukać się motywu rekursu sądowego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej jedynie na podstawie aktualnego Kodeksu, gdyż nie zawiera on kanonów poświęconych temu zagadnieniu<sup>39</sup>. Być może wynikało to z faktu, iż w schematach były one zamieszczone w części poświęconej trybunałom administracyjnym niższego rzędu i w założeniach miały się odnosić również do trybunału drugiej sekcji. W aktualnym Kodeksie znajdujemy jedynie ogólną normę określającą zakres kompetencji trybunału drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej<sup>40</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że unormowania zawarte w tym Kodeksie są ogromnym postępowaniem w stosunku do starszego prawa, zwłaszcza w dziedzinie administracji. Nowy Kodeks przyczynił się do określenia motywu rekursu (*petitum*) do drugiej sekcji między innymi poprzez sprecyzowanie samego pojęcia aktu administracyjnego szczegółowego<sup>41</sup> dzięki odpowiedniej formalizacji i systematyzacji tego typu aktów w pierwszej księdze Kodeksu<sup>42</sup>. Tak zatem wydzielenie norm, którym

<sup>38</sup> Grocholewski, *Atti e ricorsi...*, s. 521.

<sup>39</sup> Lempa, *Odpowiedzialność administracji kościelnej...*, s. 167.

<sup>40</sup> KPK/83, kan. 1445 § 2: „Tenże trybunał rozpatruje spory powstałe na skutek działania kościelnej władzy administracyjnej, przekazane do niej zgodnie z przepisami prawa i inne spory administracyjne, przekazane mu przez Biskupa Rzymskiego lub dykasterie Kurii Rzymskiej i konflikty własności między tymi dykasteriami”.

<sup>41</sup> KPK/83, kan. 1732.

<sup>42</sup> KPK/83, kan. 35-93.

musi odpowiadać akt administracyjny, z jednej strony znacznie ułatwiło organom władzy wydawanie prawidłowych aktów, zaś z drugiej polepszyło możliwości jak najszybszego usunięcia wadliwych aktów administracyjnych<sup>43</sup>. Wskazano również, że tylko akty papieskie (lub Soboru Powszechnego) *ab ipse ferantur* są wyłączone od zaskarżenia. Natomiast akty dykasterii Kurii Rzymskiej, zatwierdzone przez papieża w sposób zwyczajny, mogą podlegać zaskarżeniu w drodze rekursu do drugiej sekcji<sup>44</sup>.

Brak w promulgowanym Kodeksie kanonów regulujących kwestię sprawiedliwości administracyjnej w Kościele był dla wielu kanonistów źródłem krytyki. Byli również tacy, którzy przyjęli go z zadowoleniem, aczkolwiek różnie motywowali swoją postawę. Dla przykładu można przedstawić opinię F. Salerno, który stwierdził, iż tak naprawdę wszystkie proponowane w schematach motywy omawianego rekursu zawierały się w *violatio legis*<sup>45</sup>. Natomiast kard. Z. Grocholewski zwracał uwagę na fakt, iż nowy Kodeks zrobił znacznie więcej w dziedzinie obrony praw wiernych niż zwykłe rozszerzenie kompetencji trybunałów, wprowadzając środki pojednawcze mające na celu braterskie rozwiązania ewentualnych konfliktów<sup>46</sup>. Nie brakowało również opinii wyrażających nadzieję, iż praca włożona w przygotowanie tych norm w przyszłości znajdzie odbicie w ustawodawstwie kościelnym<sup>47</sup>.

Reforma Kurii Rzymskiej przeprowadzona mocą konstytucji *Pastor Bonus* dała okazję ponownego zdefiniowania kompetencji trybunału drugiej sekcji. W myśl art. 123 §1 motywem omawianego rekursu aktualnie może być jedynie nielegalność aktu administracyjnego z tytułu *violatio legis*, czy to *in procedendo*, czy też *in decernendo* w sytuacji, gdy to sam akt naruszył jakieś prawo<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Grocholewski, *Posoborowy rozwój sprawiedliwości...*, s. 19.

<sup>44</sup> Por. Llobell, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico...*, s. 114.

<sup>45</sup> F. Salerno, *Il giudizio presso la „Sectio Altera” del S. T. della Segnatura Apostolica*, w: AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, s. 152.

<sup>46</sup> Z. Grocholewski, *Posoborowy rozwój sprawiedliwości w Kościele*, „Prawo Administracja Kościoł” 1(2000), s. 27-28.

<sup>47</sup> D. G. Montini, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, w: AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 184.

<sup>48</sup> Johannes Paulus II, *Constitutio Apostolicae Pastor Bonus*, s. 891, art. 123 §1: „[...] quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit”.

Ponadto § 2 tego samego art. 123 daje możliwość wniesienia prośby ukierunkowanej na otrzymanie naprawienia szkód wynikłych z nielegalnego aktu. Szkada ta musi być jednak skutkiem bezpośrednim naruszenia prawa, w taki sposób, że nie ma możliwości domagania się jej naprawienia bez jednoczesnej prośby o rozstrzygnięcie kwestii nielegalności aktu i zawsze będzie ona zależna od zdeklarowania jego nielegalności<sup>49</sup>. Należy także dodać, iż termin *reparatio damnorum* powinien odnosić się do szkód nie tylko materialnych, ale także moralnych<sup>50</sup>.

Zatem trybunał drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej rozpatruje rekursy wyłącznie w odniesieniu do aktów administracyjnych nielegalnych. W tych przypadkach, oprócz kwestii nielegalności, trybunał ten może rozstrzygać, o ile wnoszący rekurs o to poprosi, kwestię dotyczącą naprawienia szkód wynikłych z aktu nielegalnego<sup>51</sup>. Aby można było rozpocząć postępowanie mające na celu naprawienie szkód, konieczne jest zaistnienie następujących okoliczności: zaskarżony akt musi być nielegalny, jako że naruszył jakąś normę prawną bądź w postępowaniu (*in procedendo*), bądź w rozstrzygnięciu (*in decernendo*); ten sam akt powinien spowodować określone szkody w relacji do pewnego prawa podmiotowego wnoszącego prośbę (poszkodowanego); odwołujący się wnosi prośbę o naprawienie szkód<sup>52</sup>. Tego rodzaju rekurs przeciwko aktom administracyjnym szczegółowym, wydanym bądź potwierdzonym przez dykasterię Kurii Rzymskiej, można wnieść do trybunału drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej w terminie zawitym trzydziestu dni użytecznych.

---

<sup>49</sup> J o a n n e s P a u l u s II, *Constitutio Apostolicae Pastor Bonus*, s. 891, art. 123 §2: „*In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum*”; por. P. C i p r o t t i, *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del codice di diritto canonico*, „*Ephemerides Iuris Canonici*” 37(1981), s. 171-176.

<sup>50</sup> Z. G r o c h o l e w s k i, *I Tribunali*, w: P. A. B o n n e t, C. G u l l o (red.), *La Curia Romana nella Cost. ap. Pastor Bonus*, Città del Vaticano 1990, s. 409-411.

<sup>51</sup> Z. G r o c h o l e w s k i, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, „*Ius Ecclesiae*” 4(1992), s. 12.

<sup>52</sup> L a b a n d e i r a, *Trattato di diritto...*, s. 527-528.

## UWAGI KOŃCOWE

Wydaje się uzasadnione na zakończenie przeprowadzonej refleksji podkreślenie, że na podstawie przepisów Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku, a tym bardziej art. 123 Konstytucji apostolskiej *Pastor Bonus*, kanoniczny system prawny oferuje wiernym w Kościele pełne zabezpieczenie ich praw podmiotowych, rozumianych w sensie szerokim, naruszonych przez szczegółowy akt administracyjny, zawsze wtedy, gdy źródłem tego naruszenia jest przekroczenie jakiegokolwiek przepisu prawnego. Motywem rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej może być jedynie nielegalność aktu, czyli naruszenie jakiegoś prawa, czy to w procedurze, jaką należało zachować przy wydawaniu takiego aktu, czy też w samej decyzji w nim zawartej. Zatem trybunał drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej rozpatruje rekursy wyłącznie w odniesieniu do aktów administracyjnych nielegalnych. Zgodnie jednak z § 2 art. 123 *Pastor Bonus* Sygnatura oprócz nielegalności, może rozstrzygać kwestię dotyczącą naprawienia szkód wynikłych z aktu nielegalnego, o ile wnoszący rekurs o to poprosi.

THE MOTIVE OF A JUDICIAL PETITION  
TO THE SECOND SECTION  
OF APOSTOLIC SIGNATURE

## S u m m a r y

The legal regulation with regard to administrative justice originated by Paul VI sought to establish a network of local administrative courts. This was according to the postulate contained in the *Principles* approved by the Synod of Bishops in 1967. The new vision of administrative justice in the Church was reflected in the apostolic constitution of Pope Paul VI *Regimini Ecclesiae Universae*. Owing to the division of the Signature into two sections, an administrative tribunal was established at the highest level of power, but no tribunals of lower instances were established. This was supposed to be only a transitory solution.

According to the *Regimini Ecclesiae Universae*, one could refer the administrative acts to the tribunal of the second section of the Apostolic Signature. This process of appeal depended to a large extent on how broadly was understood the motive of petition pointed in art. 106: "anytime it is claimed that the act itself has violated a law." On the importance of the term *violatio legis*, as it is used in art. 106, there are various opinions, both in the teaching of law and in practice. The discrepancy made the Congregation for the Clergy to turn to the Papal Commission for Interpretation with request to explain any doubts. In the course of a discussion on the meaning of *violatio legis* one may therefore list two stages: the first one – from the

promulgation of the constitution *Regimini Ecclesiae Universae* to the announcement of an answer from the Papal Commission for Interpretation; the second one – after the answer has been announced.

It is extremely difficult to find a motive of judicial petition to the second section of the Apostolic Signature only on the basis of the current Code, since it contains no canons devoted to this issue. The current Code contains only a general norm defining the range of competence of the tribunal of the second section of the Apostolic Signature. This does not change the fact that the norms contained in the Code are an enormous progress in relation to the older law, especially in the domain of administration. The new Code contributed to a definition of the motive of petition (*petitum*) to the second section, among other things, by making precise the concept of particular administrative act.

The development of the Apostolic Signature was much affected by the issue of the apostolic constitution *Pastor Bonus*, a constitution that crowned the post-conciliar regeneration of the Roman Curia. By virtue of art. 123 of this Constitution, the tribunal of the second section of the Apostolic Signature is competent to deal with petitions against particular administrative acts, issued or approved by the dicasteries of the Roman Curia. The motive of the judicial petition to the second section of the Apostolic Signature may be only illegality of an act, i.e. violation of a law in procedure (*in procedure*), which should be kept on issuing such an act, or else in the very decision inherent in it (*in decernendo*). According to par. 2 art. 123 *Pastor Bonus* the Signature, apart from its illegality, may decide the question with regard to the redressing of the wrongs that result from an illegal act. The condition to accept the petition is to file it within thirty useful days.

*Translated by Jan Kłós*

**Słowa kluczowe:** nielegalność aktu administracyjnego, sprawiedliwość administracyjna, Sygnatura Apostolska, rekurs sądowy.

**Key words:** illegality of an administrative act, administrative justice, Apostolic Signature, judicial petition.