

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

KOMPETENCJE DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY APOSTOLSKIEJ W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Z dużym zainteresowaniem i uznaniem opinii publicznej spotkał się fakt ustanowienia przez pap. Pawła VI, na mocy konstytucji *Regimini Ecclesiae universae*, specjalnej sekcji przy Sygnaturze Apostolskiej, kompetentnej do rozpatrywania sporów administracyjnych. Doniosłość tego faktu jest zrozumiała na tle powszechnie przez współczesną teorię prawa przyjmowanej zasady „podziału władz” oraz tendencji do stosowania tej zasady w życiu społeczności kościelnej.

Wspomniana zasada podziału władz wyraża się w ogólnym postulacie, aby funkcje władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej były wykonywane przez oddzielne i od siebie niezależne organy. W oparciu o tę zasadę stawia się również postulat, aby spory administracyjne były rozpatrywane przez organy władzy sądowniczej różne i niezależne od organów władzy administracyjnej. Powyższe postulaty w teorii prawa zostały wysunięte w okresie oświecenia¹, a następnie — począwszy od Kodeksu Napoleona — wprowadzone przez państwowe systemy prawne². Za przyjęciem tych postulatów przemawia wzgląd na ochronę praw jednostki przed niebezpieczeństwem stronniczości organów administracyjnych. Wychodząc z powyższych założeń, wysunięto potrzebę afirmacji tych postulatów również przez system prawa kanonicznego.

Obowiązujący od dnia Zielonych Świąt 1918 r. Kodeks Prawa Kanonicznego nie przewidywał niezależnych organów władzy sądowniczej kompetentnych do rozpatrywania sporów administracyjnych. Wszelkie spory, jakie mogły wyniknąć na tle działalności kościelnych organów administracyjnych, miały być rozpatrywane wyłącznie w drodze hierarchicznych rekursów przez tę samą władzę administracyjną, bez żadnej interwencji

¹ Zasada podziału władz została sformułowana przez filozofa francuskiego B. de Montesquieu (*De l'esprit de loi*, l. XI, *Oeuvres complètes*, vol. I, Paris 1812, s. 305 nn.).

² W tym aspekcie państwowe systemy prawne szerzej omawia I. Gordon (*De Tribunalibus Administrativis propositis a Commissione Codici J. C. recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo*, „Periodica”, 57 (1968), z. 4, s. 603-624).

organów sądowych. Na przykład od administracyjnej decyzji ordynariusza miejscowego można było wnieść rekurs do odpowiedniej Kongregacji Kurii Rzymskiej³; a od decyzji Kongregacji można było jedynie do papieża wnieść prośbę o ponowne rozpatrzenie⁴. Działalność organów administracyjnych przez rozpatrywanie takich rekursów stawała się sądowniczą, i to w dodatku we własnej sprawie. Władza administracyjna była więc i stroną, i sędzią w tej samej sprawie. Jest zatem rzeczą zrozumiałą, że bezstronność w rozpatrywaniu tego rodzaju rekursów była utrudniona. W ostatnich czasach powyższy system wymiaru sprawiedliwości administracyjnej w Kościele został poddany gruntownej rewizji. Ogólne podstawy tej rewizji dały uchwały Soboru Watykańskiego II, akcentujące prawa osoby ludzkiej i konieczność poszanowania ich przez organy władzy społecznej⁵. Idąc dalej w tym kierunku, wysunięto postulat wprowadzenia w Kościele sądownictwa administracyjnego na różnych stopniach hierarchii władzy. Postulat ten został oficjalnie przyjęty przez Papieską Komisję Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego⁶, a następnie przedyskutowany i aprobowany na I Synodzie Biskupów⁷. Został on również wzięty pod uwagę przez specjalną komisję do spraw reformy Kurii Rzymskiej, znalazł bowiem realizację w postanowieniach konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae universae* z 15 VIII 1967 r.⁸

Na podstawie tej konstytucji została przeprowadzona reforma Kurii Rzymskiej, czyli organów, którymi papież posługuje się w sprawowaniu swej najwyższej władzy w Kościele. Wśród całkowicie nowych organów władzy, jakie ta konstytucja powołała do istnienia, znajduje się druga sekcja Sygnatury Apostolskiej. Powierzono jej kompetencje w sporach administracyjnych.

³ Kan. 1601: „Contra Ordinariorum decreta non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed eiusmodi exclusive cognoscunt Sacrae Congregationes”.

⁴ Kan. 1603, § 2. W nauce prawa kanonicznego sprzeczne były opinie autorów co do tego, czy dekrety ordynariusza mogą być rozpatrywane przez trybunały sądowe. W praktyce Rota Rzymska rozpatrywała je tylko na podstawie specjalnego upoważnienia papieża (zob. J. F. N o u b e l, *Jurisprudence de la S. Rote Romaine en matieres administratives de droit canonique*, „Revue de droit canonique”, 13 (1963) 304-406; 14 (1964) 18-31).

⁵ *Dignitatis humanae*, n. 7; *Gaudium et spes*, n. 73-75.

⁶ Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici recognoscendo, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant a Pontificia Commissione proposita et Primi Generalis Coetus „Synodi Episcoporum” examini subiecta*, Typis Polyglottis Vaticanis 1967, s. 6 n.

⁷ Tamże, s. 42, 50 n. Przebieg dyskusji na I Synodzie Biskupów nad propozycjami wysuniętymi przez Papieską Komisję Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego szerzej omawia G. Caprile (*Il sinodo dei Vescovi*, Roma 1968, s. 133-136).

⁸ AAS, 59 (1967) 921 n.

I. TEKSTY ŹRÓDŁOWE

DOTYCZĄCE KOMPETENCJI DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY APOSTOLSKIEJ

Konstytucja *Regimini Ecclesiae universae* wyraźnie rozgranicza organa władzy administracyjnej i sądowniczej Kurii Rzymskiej. Wskazują na to następujące postanowienia:

Art. 1, § 1: „Kuria Rzymska składa się z kongregacji, trybunałów, biur i sekretariatów”

Art. 7: „Sprawy, które wymagają rozpoznania sądowego, należy przekazywać kompetentnym trybunałom”

Konstytucja *Regimini* nie ustanawia nowych trybunałów, ale pozostawia dwa od dawna istniejące trybunały, tj. Rotę Rzymską i Sygnaturę Apostolską, poszerzając znacznie zakres ich kompetencji. Rota Rzymska ma być nadal najwyższym trybunałem w sprawach małżeńskich. Pozostawiono jej kompetencje ustalone przez Kodeks Prawa Kanonicznego, poszerzając je o jurysdykcję nad sprawami małżeństw katolików z ochrzczonymi niekatolikami oraz dwojga ochrzczonych niekatolików (art. 109). Natomiast organizacja i kompetencje Sygnatury Apostolskiej uległy znacznie większej zmianie. Odtąd Sygnatura ma posiadać dwie sekcje. Pierwszej sekcji powierzone zostały uprawnienia w sprawach sądowych w granicach ustalonych przez Kodeks Prawa Kanonicznego, z poszerzeniem ich o prawo kontroli nad wykonywaniem sprawiedliwości przez trybunały niższych instancji oraz prawo powoływania do życia trybunałów regionalnych i międzyregionalnych (art. 54). Nowo utworzona druga sekcja otrzymała uprawnienia do rozpatrywania spraw administracyjnych. Postanowienia konstytucji w tej materii mają następujące brzmienie:

Art. 106: „Druga sekcja Sygnatury Apostolskiej rozpatruje spory powstałe w wyniku administracyjnego aktu władzy kościelnej, wniesione do niej w drodze apelacji, czyli rekursu przeciw decyzji kompetentnej dykasterii, ilekroć stwierdza się, że sam akt naruszył jakieś prawo. W tych przypadkach trybunał decyduje tak o przyjęciu rekursu, jak i o nielegalności aktu”⁹.

Art. 107: „Za pośrednictwem tej samej sekcji trybunał orzeka nadto o konfliktach kompetencyjnych między dykasteriami Stolicy Apostolskiej: rozpoznaje sprawy administracyjne przekazane mu przez kongregacje Kurii Rzymskiej; rozważa kwestie zleczone mu przez papieża”¹⁰.

⁹ Tamże: „Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ex actu potestatis administrative ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati”.

¹⁰ Tamże: „Per eandem sectionem iudicat insuper de conflictibus competentiae inter Dicasteria Sedis Apostolicae; cognoscit negotia administrativa a Ro-

Ustanowienie drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej i powierzenie jej tych uprawnień spełniają w pewnym sensie postulat stworzenia w Kościele sądownictwa administracyjnego. Sądownictwo takie zostało bowiem już utworzone na najwyższym stopniu hierarchii władzy kościelnej, natomiast na niższych stopniach wprowadzone będzie w przyszłości.

Konstytucja *Regimini Ecclesiae universae* stanowi nowy statut Kurii Rzymskiej. Jest to podstawowy dokument, który z kolei ma być uzupełniany szczegółowymi rozporządzeniami. Wydane już zostały w tej materii dwa nowe dokumenty: ogólny regulamin Kurii Rzymskiej, aprobowany przez pap. Pawła VI dn. 22 II 1968 r., a opublikowany 20 III 1968 r.¹¹, oraz normy specjalne Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej, aprobowane przez pap. Pawła VI dn. 23 III 1968 r. jako obowiązujące na okres próby (ad experimentum), a opublikowane pismem proprefekta Sygnatury z 25 III 1968 r.¹² Art. 108 konstytucji *Regimini Ecclesiae universae* postanawia: „Sygnatura rządzi się własnym prawem” Wspomniane normy specjalne zawierają właśnie nowe własne prawo Sygnatury; tym samym obowiązujące dotąd specjalne przepisy regulujące działalność Sygnatury Apostolskiej straciły moc obowiązującą¹³. Normy specjalne określają kompetencje obu sekcji Sygnatury oraz sposób postępowania przez każdą z nich. Przepisy dotyczące kompetencji drugiej sekcji mają następujące brzmienie:

Art. 96: „W drugiej sekcji Sygnatura Apostolska rozpatruje:

1. spory wynikłe na tle aktu administracyjnego władzy kościelnej, wniesione do Sygnatury na skutek złożenia apelacji, czyli rekursu przeciwko decyzji kompetentnego dykasterium, ilekroć wskazuje się na naruszenie prawa;
2. spory dotyczące kompetencji między dykasteriami Stolicy Apostolskiej;

manae Curiae Congregationibus ipsi delata; videt de questionibus a Summo Pontifice eidem commissis”

¹¹ *Regolamento generale della Curia Romana*, AAS, 40 (1968) 1-176.

¹² *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli VI Regimini Ecclesiae Universae*, Typis Polyglottis Vaticanis 1968.

¹³ Działalność Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej dotychczas regulowały następujące dokumenty: *Lex propria [...] Signaturae Apostolicae*, d. 29 iunii 1908 (AAS, 1 (1909) 29-35), *Regulae servandae in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, d. 6 martii 1912 (AAS, 4 (1912) 187-206), *Appendix ad regullas servandas in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, d. 3 novembris 1915 (CJC. Fontes, VIII, 608-618), CJC — can. 1602-1605. Dokumenty te dotyczyły organizacji Sygnatury oraz kompetencji i sposobu postępowania w sprawach, które obecnie powierzone zostały jej pierwszej sekcji. Natomiast kompetencje i sposób postępowania drugiej sekcji Sygnatury po raz pierwszy normują przepisy zawarte w art. 106-107 konst. *Regimini* oraz w normach specjalnych.

3. sprawy administracyjne przekazane jej przez kongregacje Kurii Rzymskiej;
4. sprawy zlecone jej przez papieża”¹⁴.

Tekst przytoczonego art. 96 norm specjalnych jest dosłownym powtórzeniem art. 106-107 konstytucji *Regimini*. Z postanowień zawartych w tych obu dokumentach wynika, iż sprawy będące przedmiotem kompetencji drugiej sekcji Sygnatury nie są jednego rodzaju. Należy wyróżnić wśród nich: spory wynikłe między jednostką a organem władzy administracyjnej (art. 96, n. 1), spory o kompetencje między organami administracyjnymi Kurii Rzymskiej (art. 96, n. 2) oraz sprawy administracyjne zlecone jej przez kongregacje Kurii Rzymskiej lub przez samego papieża (art. 96, n. 3-4)¹⁵. Wśród tych spraw na szczególną uwagę, jako całkowicie nowe, zasługują spory wynikłe na tle działalności organów administracyjnych, wniesione do Sygnatury w drodze rekursu przeciwko decyzji kompetentnego dykasterium. Są to bowiem spory między jednostką a organami władzy administracyjnej dotyczące decyzji administracyjnej, czyli spory administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Dlatego w dalszym ciągu niniejszych rozważań uwaga zostanie zwrócona na kompetencje drugiej sekcji do rozpatrywania wyłącznie tych właśnie sporów.

II. PRZEDMIOT KOMPETENCJI DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY AP. W SPORACH ADMINISTRACYJNYCH

Jak wynika z postanowienia art. 106 konstytucji *Regimini Ecclesiae universae* i art. 96, n. 1 norm specjalnych, przedmiotem kompetencji drugiej sekcji Sygnatury jest m. in. rozpatrywanie „sporów wynikłych na tle aktu administracyjnego władzy kościelnej, wniesionych w drodze rekursu przeciwko decyzji kompetentnego dykasterium” oraz wydawanie decyzji (orzeczeń) w tych sporach. Zachodzi więc potrzeba przeprowadzenia interpretacji tych postanowień.

¹⁴ *Normae speciales*: „Per sectionem alteram Signatura Apostolica congnoicit: 1. contentiones ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, ad eam delatas ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties allegetur legis violatio; 2. conflictus competentiae inter Dicasteria Sedis Apostolicae; 3. negotia administrativa ipsi delata a Romanae Curiae Congregationibus; 4. quaestiones eidem commissas a Summo Pontifice”.

¹⁵ I. Gordon (*Normae speciales Supremi Tribunali Signaturae Apostolicae*, „Periodica”, 59 (1970) 93 nn.) podaje krótką charakterystykę tych spraw, powierzonych drugiej sekcji Sygnatury.

1. REKURSY ADMINISTRACYJNE

Rekursy administracyjne, wnoszone do drugiej sekcji Sygnatury, muszą spełniać odpowiednie warunki. Warunki te dotyczą: przedmiotu rekursu, jego motywu oraz podmiotu, czyli osoby wnoszącej rekurs.

a) *Przedmiot rekursu*

Przedmiotem rekursu są akty administracyjne kościelnych władz administracyjnych. Warunki, jakim muszą te akty odpowiadać, są następujące:

1. Decyzja, przeciw której wnosi się rekurs, musi być aktem administracyjnym w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁶. Wynika to z postanowień art. 106 konstytucji *Regimini Ecclesiae universae*, gdzie powiedziane jest, iż druga sekcja rozpatruje „spory powstałe w wyniku aktu administracyjnego władzy kościelnej” Rekursy te mogą więc dotyczyć tylko zarządzeń administracyjnych wydanych przez organy kościelnej władzy administracyjnej. Nie mogą tu być brane pod uwagę rekursy przeciwko zarządzeniom administracyjnym wydanym przez organy kościelnej władzy sądowej lub prawodawczej. Nie mogą być również brane pod uwagę rekursy przeciwko aktom normatywnym organów władzy administracyjnej oraz przeciwko aktom prawnym tych organów dokonanym w zakresie prawa prywatnego, np. przeciwko umowie kupna—sprzedaży majątku kościelnego¹⁷.

2. Decyzja ta musi być definitywna. Jako definitywne należy tu rozumieć takie zarządzenie, które po wyczerpaniu rekursów hierarchicznych instancji administracyjnych otrzymało aprobatę najwyższego organu administracyjnego w Kościele, tj. aprobatę dykasterii Kurii Rzymskiej. Wynika to z postanowienia art. 106 konstytucji *Regimini Ecclesiae universae* i art. 96, n. 1 norm specjalnych, gdzie powiedziane jest, iż mają to być „rekursy przeciwko decyzji kompetentnej dykasterii” Przeciwko dekretem ordynariusza miejscowego nie można więc wnosić rekursu bezpośrednio do drugiej sekcji Sygnatury, ale najpierw należy wnieść rekurs do odpowiedniej kongregacji Kurii Rzymskiej. Dopiero wtedy, gdy dekret ten otrzyma aprobatę kompetentnej kongregacji, można przeciwko niemu wnieść rekurs do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej.

¹⁶ A. Ranaudo, *Gli atti amministrativi canonici*, „Monitor Ecclesiasticus”, 93 (1968) 701-707. Podaje on następującą definicję aktu administracyjnego w ścisłym tego słowa znaczeniu: „un atto amministrativo vero e proprio [...] Esso viene comunemente definito come una dichiarazione pratica di una volontà, di una conoscenza, di un giudizio, emessa da un organo amministrativo, nell'esplicitamente della sua attività amministrativa, per curare e favorire il bene pubblico” (s. 702).

¹⁷ A. Ranaudo, *Il contenzioso amministrativo canonico*, tamże, s. 555 n.

3. Decyzja dykasterii Kurii Rzymskiej powinna być aprobowana przez papieża. Wynika to z postanowienia art. 1221 ogólnego regulaminu dla Kurii Rzymskiej. Do aprobaty papieżowi przedkłada się decyzje dykasterii Kurii Rzymskiej po upływie 30 dni od daty zawiadomienia zainteresowanych stron. Jest rzeczą zrozumiałą, że ten okres czasu dany jest stronom zainteresowanym na wniesienie rekursu do Sygnatury Apostolskiej. Natomiast po zatwierdzeniu tej decyzji przez papieża nie można jej już zaskarżyć, gdyż *Prima Sedes a nemine iudicatur* (kan. 1556; 1684, § 3; 1569, § 2). Ewentualny rekurs do papieża, wniesiony podczas trwania postępowania przed drugą sekcją Sygnatury Apostolskiej, nie zawiesza — jak wynika z kan. 1569 — wykonywania jurysdykcji Sygnatury Apostolskiej. Jurysdykcja jej uległaby zawieszeniu dopiero wtedy, gdyby papież przyjął sprawę do osobistego rozpatrzenia¹⁸.

b) *Motyw rekursu*

Każdy rekurs musi zawierać motyw, czyli rację zaskarżenia aktu administracyjnego. Motyw rekursu do drugiej sekcji Sygnatury wyrażają następujące słowa konstytucji *Regimini Ecclesiae universae*: „ilekroć stwierdza się, że sam akt naruszył jakieś prawo” Wypowiedzi autorów nad ustaleniem treści tego motywu nie są zgodne. Rozpatrzmy więc kolejno ich opinie w tej kwestii.

Najszerszy zakres motywu rekursu przyjmuje Ranaudo. Uważa on, że konstytucja *Regimini Ecclesiae universae* zezwala na wszelki rekurs z motywu nielegalności (*illegitimitas*) zarządzenia administracyjnego, a wyłącza jedynie rekursy z motywów merytorycznych (dotyczących stosowności, potrzeby lub konieczności samego zarządzenia). Zaznacza on, że nielegalność zarządzenia może wynikać z trzech przyczyn: 1. niekompetencji organu wydającego decyzję, 2. nadużycia władzy przez ten organ, 3. naruszenia jakiegoś prawa. Zdaniem Ranauda rekurs do drugiej sekcji Sygnatury może być wniesiony z każdej z tych trzech przyczyn¹⁹.

Inni autorzy uważają, że motyw tego rekursu należy brać w węższym zakresie. L. L. McReavy twierdzi, że nielegalność aktu administracyjnego w tym wypadku może zachodzić tylko z jednej przyczyny: nadużycia władzy administracyjnej²⁰. Nie podaje on jednak żadnego uzasadnienia

¹⁸ Tamże, s. 556.

¹⁹ Tamże: „Il ricorso alle seconda Sezione della Segantura Ap. è ammesso solo per motivi di legittimità, esclusi assolutamente i motivi di merito [...] motivi di legittimità é ormai da tutti riconosciute, 1. l'incompetenza, 2. la violazione di legge, 3. l'eccesso di potere [...]”.

²⁰ *The Reorganisation of The Roman Curia*, „The Clergy Review”, 63 (1968) 311: „The second section decides appeals against alleged abuses of administrative powers”.

swego zdania. Natomiast G. Pinna²¹, Ch. Lefebvre²² i I. Gordon²³ uważają, że rekurs do drugiej sekcji Sygnatury może być wniesiony jedynie z tytułu naruszenia prawa (*violatio legis*). G. Pinna, który był sekretarzem komisji przygotowującej reformę Kurii Rzymskiej, a obecnie jest sekretarzem Sygnatury, twierdzi, że prawodawca kościelny dopuścił możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych tylko z jednego motywu, tj. gdy zdarzy się, iż akt władzy administracyjnej naruszył jakieś prawo. Zaznacza on przy tym, że prawodawca kościelny nie chciał zezwolić na rekursy do drugiej sekcji z innych motywów nielegalności aktów administracyjnych, jak na to zezwalają prawodawcy niektórych państw, np. Włoch²⁴. Wypowiedź tego autora ma szczególny walor, gdyż wyraża intencje redaktorów konstytucji *Regimini Ecclesiae universae*. Tę samą opinię podziela Gordon. Uzasadniając ją, powołuje się on na tekst konstytucji i norm specjalnych. Najpierw przyznaje, że słowo *illegimitas* obejmuje te trzy motywy, które wymienia Ranaudo. Zauważa on jednak, iż słowa tego konstytucja używa przy określaniu decyzji (orzeczeń), jakie może wydać Sygnatura po wniesieniu rekursu do drugiej sekcji. Natomiast na określenie motywu rekursu konstytucja posługuje się innym tekstem: „*quoties contendatur actum ipsum legem violasse*” Nie można więc rozszerzać motywu rekursu na wszystkie racje nielegalności aktu, ale brać go ściśle według brzmienia konstytucji. A zatem motyw nielegalności aktu w tym wypadku jest tylko jeden, tj. naruszenie jakiegoś prawa przez akt administracyjny. Stanowisko to potwierdzają normy specjalne. Jest w nich bowiem mowa wyłącznie o „naruszeniu prawa” jako motywie rekursu (art. 96, n. 1; 106, n. 3), bez żadnej wzmianki o pozostałych dwóch racjach nielegalności aktu.²⁵

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, należy stwierdzić, że rekurs do Sygnatury Apostolskiej można wnosić tylko z jednego motywu, tj. z racji naruszenia prawa przez decyzję władzy administracyjnej. Jest to tylko jedna z trzech przyczyn nielegalności aktów administracyj-

²¹ *Riforma della Curia Romana*, Typografia Poliglotta Vaticana 1967, s. 13 n.; tenże, *Const. ap. „Regimini Ecclesiae universae”*, „*Apollinaris*”, 43 (1970), z. 1, s. 54 n.

²² *L'année canonique*, 13 (1969) 174, n. 57.

²³ *Normae speciales*, s. 104.

²⁴ Dz. cyt., s. 13 n.: „Il contetioso amministrativo, da molte si ebbe un primo felice esperimento nel Tribunale Amministrativo eretto in seno al Concilio Vaticano II, viene adesso introdotto nella Chiesa pur non in tutta l'estensione che esse ha in alcuni Stati, una con varie caratteristiche, la principale delle quali è quella che il ricorso è possibile solo quando si assuma che un atto del potere amministrativo ecclesiastico ha violato una legge [...]”.

²⁵ Gordon, *Normae speciales*, s. 105.

nych. Opinie Ranauda i McReavy'ego należy odrzucić jako nie mające uzasadnienia w tekście konstytucji. Można jedynie wysunąć postulat, aby w przyszłości prawodawca kościelny rozszerzył motyw rekursu na wszystkie trzy przyczyny nielegalności aktu.

Ranaudo postawił pytanie, czy rekurs do drugiej sekcji Sygnatury można wnieść z innego motywu aniżeli ten, który był podany w rekursie do dykasterii Kurii Rzymskiej. W odpowiedzi twierdzi on, że w obu rekursach motyw winien być ten sam, gdyż w przeciwnym wypadku zaskarżone zarządzenie administracyjne, aprobowane przez dykasterium Kurii Rzymskiej, nie byłoby definitywne²⁶. Moim zdaniem w celu wyjaśnienia tego problemu należy wziąć pod uwagę postanowienie art. 114, § 3 norm specjalnych. W artykule tym powiedziane jest, iż wnoszący rekurs może go poprawić, tzn. dołączyć nowe, dodatkowe motywy — w toku postępowania przed drugą sekcją — po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej i przedstawionymi przez nią aktami i dokumentami. Powinien on to uczynić w ciągu 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia o zebraniu tych akt i dokumentów. Jeżeli więc wnoszący rekurs ma prawo podania dodatkowych (nowych) motywów w toku postępowania przed drugą sekcją Sygnatury, to tym bardziej może on to uczynić przy wnoszeniu do niej rekursu. Jest bowiem rzeczą zrozumiałą, że inne prawo mogło być naruszone w decyzji niższego organu władzy administracyjnej, a inne w decyzji dykasterium Kurii Rzymskiej. Wtedy motyw do drugiej sekcji może być specyficznie różny od tego, który był zgłoszony w rekursie do dykasterium Kurii Rzymskiej. Jest jednak rzeczą konieczną, aby każdy z tych specyficznych motywów mieścił się w ramach ogólnego (zasadniczego) motywu, jakim jest naruszenie prawa przez władzę administracyjną.

c) *Podmiot rekursu*

Jak w każdym sporze, tak samo w sporze administracyjnym przed drugą sekcją Sygnatury muszą występować strony. Jedną z nich jest strona wnosząca rekurs, która czuje się pokrzywdzona decyzją dykasterium Kurii Rzymskiej, drugą zaś — strona mająca interes przeciwny, tj. zainteresowana obroną zaskarżonego aktu. Z samej natury sporu administracyjnego wynika, iż jedną z zainteresowanych stron będzie jednostka, a drugą organ władzy administracyjnej. Zachodzi jednak potrzeba ustalenia, czy każda z tych zainteresowanych stron może wnieść rekurs do drugiej sekcji Sygnatury. Inaczej mówiąc idzie o to, czy stroną wnoszącą rekurs może być tylko jednostka podlegająca organom władzy administracyjnej,

²⁶ *Il contentioso amministrativo*, s. 556.

czy też może nią być organ władzy administracyjnej. Odpowiedzi na to pytanie wysunęli Ranaudo²⁷ i Gordon²⁸. Opinie ich nie są jednak zgodne. Ranaudo uważa bowiem, iż wspomniany rekurs może wnieść tylko jednostka, tj. osoba fizyczna lub moralna, natomiast Gordon jest zdania, iż stroną wnoszącą rekurs może być również przedstawiciel władzy administracyjnej, np. ordynariusz.

W celu uzasadnienia swej opinii przedstawia on dwie serie sytuacji, w których w roli pokrzywdzonego (wnoszącego rekurs) występuje bądź jednostka (seria A), bądź organ władzy administracyjnej (seria B). Weźmy pod uwagę każdą z tych serii.

Seria A

1. Jakiś przełożony kościelny, np. miejscowy ordynariusz, wydał akt administracyjny na mocy przysługującej mu władzy administracyjnej. 2. Stąd rodzi się spór między osobą fizyczną (np. kapłan) lub moralną (np. instytut religijny), która czuje się pokrzywdzona tym aktem, a samym ordynariuszem. 3. Spór ten zostaje przedłożony przez tę osobę do kompetentnej dykasterii Kurii Rzymskiej, która rozstrzygając go zatwierdziła dekret ordynariusza. 4. Wtedy osoba ta wnosi rekurs od decyzji dykasterii do drugiej sekcji Sygnatury, ponieważ uważa, że akt administracyjny wydany przez ordynariusza i aprobowany przez dykasterię rzymską narusza jakieś prawo. W tym porządku faktów rekurującym jest osoba fizyczna lub moralna, a pozwanym bezpośrednio — dykasteria, natomiast pośrednio (lub nawet bezpośrednio) — ordynariusz miejscowy. Przedmiotem sporu jest unieważnienie tak decyzji dykasterii, jak i decyzji ordynariusza. Racją rekursu jest naruszenie jakiegoś prawa²⁹.

Seria B

Może jednak zdarzyć się na miejscu 3, że dykasteria unieważniła akt ordynariusza. W konsekwencji (na miejscu 4) rekurującym do Sygnatury będzie nie osoba fizyczna lub moralna, lecz sam ordynariusz jako przedstawiciel władzy administracyjnej, jeśli jego zdaniem decyzja dykasterii narusza jakieś prawo. W tej drugiej serii faktów wnoszącym rekurs do drugiej sekcji Sygnatury jest ordynariusz, a pozwanym — dykasteria. Przedmiotem ewentualnego unieważnienia jest tylko decyzja dykasterii. Racja rekursu jest ta sama co przedtem, tj. naruszenie jakiegoś prawa³⁰.

Po przedstawieniu tych dwóch możliwych sytuacji rodzi się pytanie, czy tekst konstytucji *Regimini Ecclesiae universae* obejmuje obydwie fi-

²⁷ Tamże, s. 557.

²⁸ *Normae speciales*, s. 100-102.

²⁹ Tamże, s. 100.

³⁰ Tamże, s. 101.

gury rekursu (A i B) czy tylko pierwszą z nich (A). Jak wiemy, odpowiedzi na to pytanie mogą być dwie. Pierwszą z nich wysunął Ranaudo uważając, iż konstytucja *Regimini* obejmuje tylko pierwszą figurę, a wyraźnie wyklucza drugą. Nie podał on jednak żadnej racji uzasadniającej. Drugą opinię wysunął Gordon, przedstawiając jej uzasadnienie. Bierze on pod uwagę najpierw pierwszą ewentualność. Na jej korzyść — jego zdaniem — przemawia to, iż w tekście konstytucji jest rozróżnienie między aktem władzy administracyjnej, będącym źródłem sporu, a decyzją kompetentnej dykasterii. Gdy prawodawca mówi o motywie rekursu: *quoties contendatur actum ipsum legem violasse*, to wydaje się, że chce zacieśnić go tylko do aktu organu władzy administracyjnej, który go wydał, a chce wykluczyć decyzję dykasterii, która go aprobowała. Jednakże — jego zdaniem — przeciw tej opinii przemawia to, że słowo „akt” użyte na końcu tekstu może obejmować zarówno zarządzenie władzy administracyjnej, które było źródłem sporu, jak również decyzję dykasterii. Nie ma bowiem potrzeby, aby zacieśniać sens wyrażenia „akt administracyjny” do zarządzenia organu władzy administracyjnej niższej instancji. A tym samym nie można twierdzić, że przełożony, który czuje się pokrzywdzony przeciwną decyzją dykasterii, nie może wnieść rekursu do Sygnatury. Gdyby mu została odmówiona ta możliwość, byłby on w gorszej pozycji niż osoba fizyczna lub moralna, której akt dotyczy. Zostałaby wtedy naruszona nie tylko równość procesujących się stron, ale również pomniejszony byłby autorytet podmiotu władzy³¹. Moim zdaniem wspomniany tekst konstytucji obejmuje obydwie figury rekursu, a więc stroną wnoszącą rekurs do drugiej sekcji Sygnatury może być bądź osoba fizyczna lub moralna, której akt dotyczy, bądź przełożony kościelny, który wydał ten akt. W sporze administracyjnym obie strony wyposażone są w równe uprawnienia procesowe. Sam organ administracyjny staje się bowiem stroną, czyli uczestnikiem sporu.

2. DECYZJE (ORZECZENIA) DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY

Sygnatura Apostolska upoważniona jest do podjęcia odpowiednich decyzji w sprawach wniesionych do drugiej sekcji w drodze rekursu. Zwrócimy tu uwagę na zasadnicze decyzje: wstępne i ostateczne. Art. 106 konstytucji *Regimini* zawiera następujące postanowienie: „W tych przypadkach trybunał decyduje tak o przyjęciu rekursu, jak i o nielegalności aktu”

³¹ Tamże, s. 102.

a) *Decyzje wstępne*

Trybunał Sygnatury Apostolskiej po wniesieniu rekursu do drugiej sekcji powinien podjąć decyzję co do przyjęcia lub odrzucenia rekursu. Odrzucenie rekursu może nastąpić z takich racji, jak niespełnienie wymogów formalnych (art. 107, § 1 norm specjalnych), przedawnienie uprawnień do wniesienia rekursu (art. 105), wyraźny brak podstawy prawnej lub faktycznej (art. 106). Jeżeli rekurs spełnia warunki prawnie wymagane, Sygnatura wydaje decyzję o przyjęciu rekursu do instrukcji dowodowej. Od tej decyzji rozpoczyna się postępowanie spornoadministracyjne, którego bieg określają normy specjalne (art. 97-123).

Normy specjalne upoważniają Trybunał drugiej sekcji do wydania szeręgu decyzji w toku postępowania procesowego. Spośród nich na szczególną uwagę zasługuje decyzja o zawieszeniu wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego. Decyzję taką trybunał może wydać razem z decyzją o przyjęciu rekursu. Rekurs do drugiej sekcji nie ma bowiem skutku zawieszającego z samego prawa. Skutek ten może mu nadać druga sekcja Sygnatury na prośbę zainteresowanej strony (art. 108). Normy specjalne nie określają, z jakich racji można wydać decyzję zawieszającą wykonanie zaskarżonego aktu. Wobec tego należy sądzić, że wystarczająca jest każda rozumna przyczyna, np. niebezpieczeństwo wielkiej szkody wynikającej z wykonania aktu, której trudno będzie zapobiec. Ranaudo wysuwa propozycję, aby rekursom do drugiej sekcji Sygnatury nadać skutek zawieszający z samego prawa³². Moim zdaniem jest to postulat słuszny. Rekursom tym należałoby przyznać skutek zawieszający (suspensywny), jaki zazwyczaj mają apelacje lub rekursy od wyroków czy dekretów wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (kan. 1889, § 2). Być może, prawodawca zmieni w tym punkcie postanowienie norm specjalnych, nadając im moc obowiązującą na stałe. Obecnie zostały one bowiem aprobowane tylko na okres próbny.

b) *Decyzje (orzeczenia) ostateczne*

Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego Sygnatura ma wydać decyzję rozstrzygającą, czy w danym wypadku zostało naruszone prawo czy nie. Jeżeli druga sekcja orzeknie, że w zarządzeniu władzy administracyjnej prawo zostało naruszone, wtedy organ władzy administracyjnej, który wydał ten akt, obowiązany jest zmienić swoje zarządzenie. Jeżeli zaś Sygnatura uzna, iż prawo nie zostało naruszone, wtedy wnoszący rekurs winien podporządkować się decyzji władzy administracyjnej. Druga sekcja nie dokonuje zmiany zarządzenia administracyjnego, ale stwierdza jego

³² Ranaudo, *Il contentioso amministrativo*, s. 562 n.

wadliwość i odsyła go organom władzy administracyjnej, które powinny się tej decyzji podporządkować. Ewentualna odmowa wykonania ostatecznej decyzji drugiej sekcji Sygnatury stanowiłaby nowy akt nielegalny, który mógłby być podstawą nowego rekursu do drugiej sekcji³³. Decyzja drugiej sekcji Sygnatury, rozstrzygająca spór o prawo, jest ostateczna i prawomocna. Od tej decyzji niedopuszczalna jest skarga ani nowy rekurs. Nie jest jednak wykluczona — w myśl ogólnych zasad prawa procesowego — prośba do papieża o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wtedy na podstawie delegacji papieża sprawa mogłaby być rozpatrzona ponownie przez drugą sekcję Sygnatury, lecz przez inny zespół sędziów (art. 125 norm specjalnych).

III. CHARAKTERYSTYCZNE FUNKCJE DRUGIEJ SEKCJI SYGNATURY APOSTOLSKIEJ

Z przeprowadzonych wyżej rozważań dotyczących kompetencji drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej należy wyciągnąć wnioski co do jej funkcji w Kościele.

Charakterystyczne jest przede wszystkim to, iż za pośrednictwem drugiej sekcji Sygnatura pełni funkcję najwyższego trybunału kościelnego w sprawach administracyjnych. Ze względu na przedmiot kompetencji druga sekcja przeciwstawiona jest pierwszej. Pierwsza sekcja spełnia funkcję najwyższego trybunału kasacyjnego, tj. kontrolującego wymiar sprawiedliwości trybunału Roty Rzymskiej oraz trybunałów niższych instancji. Natomiast druga sekcja ma kontrolować działalność organów władzy administracyjnej pod względem zgodności ich decyzji z prawem. Na podstawie zamierzeń Papieskiej Komisji Rewizji Kodeksu Prawa Kanonicznego można wnosić, że zakres działalności drugiej sekcji ulegnie rozszerzeniu. Mianowicie gdy zostaną wprowadzone w Kościele trybunały administracyjne niższych instancji³⁴, wówczas druga sekcja będzie kontrolować wymiar sprawiedliwości w pionie trybunałów administracyjnych. Należy więc stwierdzić, że Sygnatura Apostolska jest najwyższym trybunałem spełniającym jurysdykcję: sądową (za pośrednictwem pierwszej sekcji) i administracyjną (za pośrednictwem drugiej sekcji) w określonym zakresie działania.

Drugiej sekcji Sygnatury została powierzona szczególnie doniosła funkcja wyjaśniania prawa administracyjnego. Jej orzeczenia o legalności aktów administracyjnych będą miały znaczenie źródła prawa. Wprawdzie

³³ Tamże, s. 565.

³⁴ *Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici recognoscendo, Principia*, n. 7.

pojedyncze orzeczenie sądowe nie jest prawem dla całej społeczności, a tylko dla zainteresowanych stron, to jednak wiele zgodnych orzeczeń w tego samego rodzaju sprawach tworzy zwyczaj sądowy. Zwyczaj taki jest jednym ze sposobów urzędowej interpretacji prawa³⁵. Ostateczne decyzje drugiej sekcji będą więc tworzyć urzędową interpretację prawa administracyjnego. Powierzenie drugiej sekcji Sygnatury tej funkcji wpłynie na większą obiektywność i bezstronność tego rodzaju interpretacji prawa. Dotychczas funkcję tę pełniły bowiem różne organy administracyjne Kurii Rzymskiej, będące w pewnym sensie stroną w rozpatrywanej sprawie. Powołanie jednego organu sądowego do rozpatrywania tego rodzaju spraw zapewni wreszcie jednolitą interpretację prawa.

Uznając korzyści płynące z rozstrzygnięcia o prawie przez drugą sekcję Sygnatury jako niezawisłą instytucję sądową, trzeba zauważyć, że bezstronność jej orzeczeń nie jest w pełni zagwarantowana. Sędziami Sygnatury są bowiem kardynałowie, którzy jednocześnie są członkami różnych dykasterii Kurii Rzymskiej. Zachodzi niebezpieczeństwo (obawa), że ich decyzje w rozpatrywanych sporach administracyjnych będą stronnicze na korzyść zainteresowanych organów władzy administracyjnej³⁶. Nasuwa się więc postulat wprowadzenia zakazu, aby ta sama osoba nie mogła jednocześnie spełniać funkcji sędziego Sygnatury i urzędnika dykasterii Kurii Rzymskiej³⁷. Jakkolwiek sędziowie Sygnatury powinni odznaczać się biegłością w prawie i doświadczeniem w pracy administracyjnej, to jednak nie powinni jednocześnie sprawować urzędów w organach władzy administracyjnej.

Ze względu na przedstawione wyżej funkcje druga sekcja Sygnatury Apostolskiej jest organem podobnym do takich instytucji państwowych, jak Najwyższa Izba Kontroli³⁸ lub Najwyższy Trybunał Administracyjny³⁹. Nie można jednak identyfikować jej z państwowymi instytucjami,

³⁵ G. Michiels, *Normae generales iuris canonici*, Parisiis 1949, vol. I, s. 511.

³⁶ Zwraca na to uwagę P. Huizing (*Sądownictwo kościelne*, „Concilium”, 1-10 (1968) 470 n.).

³⁷ Normy specjalne stawiają taki zakaz tylko odnośnie do konsultorów Sygnatury (art. 4, § 2).

³⁸ Porównania takie wysuwają: A. Poupard (*Connaissance du Vatican*, Paris 1967, s. 565; „Le Tribunal suprême comporte deux sections qui en font l'équivalent d'une Cour de Cassation et d'un Conseil d'Etat”), Pinna (dz. cyt., s. 12 n.), Ranaudo (*Il contentioso amministrativo*, s. 565 n.) i Gordon (*Normae speciales*, s. 97).

³⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 390, n. 35. Stwierdza on, że w Polsce w okresie międzywojennym działał Najwyższy Trybunał Administracyjny jako odrębna instytucja rozpatrująca spory dotyczące legalności decyzji administracyjnych. W Polsce Ludowej tak rozumiane orzecznictwo sądowno-administracyjne wykonywane jest przez sądy powszechne, i to w stosunkowo

gdyż ma ona znacznie węższy zakres kompetencji i sobie tylko właściwy sposób działania.

COMPETENCES DE LA DEUXIEME SECTION DE LA SIGNATURE APOSTOLIQUE DANS LES PROCES ADMINISTRATIFS

Résumé

Le présent article étudie les compétences de la deuxième section de la Signature Apostolique relatives à l'examen des causes administratives délimitées dans l'article 106 de la constitution apostolique de Paul VI *Regimini Ecclesiae universae* du 15 août 1967 et dans l'article 96, n. 1 des Normes spéciales de la Signature Apostolique approuvées par le pape le 23 mars 1968. Ces compétences s'étendent à l'examen des recours administratifs: la section prononce leur acceptation ou leur rejet et établit la légalité des actes incriminés. L'auteur s'emploie d'abord à déterminer les éléments du recours: son objet, motif et sujet. Ayant ensuite procédé à une analyse des décisions juridiques que renferment les documents cités ci-dessus, il en vient à constater que seul l'acte administratif rendu par l'organe du pouvoir administratif de l'Eglise et approuvé ou contesté par les dicastères de la Curie Romaine peut constituer l'objet du recours. De même, le motif du recours ne saurait être autre que la violation de la loi (*violatio legis*) par cet acte, ce qui est un des trois motifs de l'illégalité de l'acte administratif. Ont droit de recourir à la deuxième section de la Signature Apostolique aussi bien l'individu (personne physique ou morale) que l'acte concerne que le supérieur ecclésiastique (évêque ordinaire p.ex.) dont l'acte administratif se trouva désapprouvé par les dicastères de la Curie Romaine.

En conclusion, l'auteur de l'article suggère que, venant d'un organe administratif indépendant, les décisions de la Signature Apostolique dans les controverses administratives présentent plus de chances de l'objectivité et de l'impartialité que les décisions des dicastères de la Curie Romaine. Il fait toutefois remarquer que l'impartialité de ces décisions n'est pas encore pleinement garantie, étant donné que les juges de la Signature sont en même temps membres de différents dicastères de la Curie Romaine.

wąskim zakresie. Zapowiedź uregulowania tej sprawy zawiera w swoich postanowieniach ustawa konstytucyjna z 1947 r. i program wyborczy Frontu Jedności z 1959 r.