

Józef Krukowski

Motyw rekursu administracyjnego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 17/3-4, 131-140

1974

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

**MOTYW REKURSU ADMINISTRACYJNEGO DO DRUGIEJ SESJI
SYGNATURY APOSTOLSKIEJ**

Treść: Wstęp. — I. Opinie autorów na temat znaczenia zwrotu „quoties — violasse” w art. 106 REU. — II. Znaczenie odpowiedzi Papieskiej Komisji ds. interpretacji dekretów Soboru Watykańskiego II z 11 I 1971 r. 1. Znaczenie formalne, 2. Znaczenie merytoryczne. — III. Wnioski.

Wstęp

W konstytucji *Regimini Ecclesiae Universae* (w dalszym ciągu cytowanej jako REU) z dnia 15 VIII 1967 r. papież Paweł VI ustanowił drugą sekcję przy Najwyższym Trybunale Sygnatury Apostolskiej, której powierzył kompetencje do rozpatrywania sporów wynikłych na tle działalności kościelnej władzy administracyjnej¹. Istotną nowość w tej materii stanowi wprowadzenie sądowej kontroli kościelnych aktów administracyjnych. Do tej pory bowiem wszelkie spory, jakie wynikły między jednostką a organami kościelnej władzy administracyjnej, mogły być rozpatrywane wyłącznie przez hierarchicznie wyższe organy tejże władzy administracyjnej². Jednakże taki system kontroli nie gwarantował w dostatecznym stopniu bezstronności decyzji, a tym samym nie zapewniał należytej ochrony uprawnień jednostki. Działalność drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej przynajmniej w pewnym stopniu ma spełnić te postulaty. Natomiast w projekcie procedury administracyjnej (*De procedura administrativa*) przewiduje się dalszy rozwój prawa na tym odcinku³.

Postanowienie konstytucji REU w tej materii ma następujące brzmienie:

Art. 1z6: „Druga Sekcja Sygnatury Apostolskiej rozpatruje spory

¹ AAS, 59 (1967) 921 n.

² Kan. 1601 KPK.

³ *Communicationes*, 4 (1972) 35—38.

powstałe w wyniku aktu administracyjnej 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”⁴.

Prawie dosłowne powtórzenie tego tekstu zawarte jest w art. 96 *Norm specjalnych Sygnatury Apostolskiej*, aprobowanych przez papieża na okres próbny 23 III 1968 r., a opublikowanych pismem proprefekta Sygnatury 25 III 1968 r.⁵

Powyższy tekst art. 106 spotkał się z wielkim zainteresowaniem ze strony kanonistów⁶. Na jego tle poruszono szereg nowych zagadnień, które przedtem w prawie kanonicznym nie były rozpatrywane, a w tekście konstytucji nie zostały dość jasno i precyzyjnie sformułowane. W szczególności dość zawiła okazała się dyskusja na temat motywu, czyli podstawy zaskarżenia aktów administracyjnych w drodze rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej. Problem ten jest bardzo doniosły, gdyż idzie w nim o to, jak szeroki zakres działalności władzy administracyjnej podlega kontroli sądowej. W celu rozwiązania tego problemu kanoniści komentują następujący zwrot zawarty w art. 106 REU: „*quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*” (ilekroć stwierdza się, że sam akt naruszył jakieś prawo). W niniejszym artykule zostanie przedstawiony dotychczasowy przebieg dyskusji nad jego rozstrzygnięciem.

I. Opinie autorów na temat znaczenia zwrotu „*quoties — violasse*” w art. 106 REU

We współczesnym prawie administracyjnym państw zachodnich (w szczególności włoskim i francuskim) przyjmuje się, iż nielegalność aktów administracyjnych może być zaskarżona do trybunału administracyjnego z trzech przyczyn. Przyczyny te są następują-

⁴ AAS, 59 (1967) 921: „*Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ex actu potestatis administrativae 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*”.

⁵ *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servendae post Constitutionem Apostolicam Pauli VI Regimini Ecclesiae Universae*, Typis Polyglottis Vaticanis 1968.

⁶ Por. A. Ranaudo, *Il contenzioso amministrativo canonico*, *Monitor Ecclesiasticus*, 93 (1968) 545—566; *Gli atti amministrativi canonici*, tamże, 701—727; G. Pinna, *Riforma della Curia Romana*, Typis Poly-

ce: 1. niekompetencja, czyli naruszenie norm określających kompetencje organów władzy administracyjnej; 2. nadużycie władzy, czyli naruszenie norm określających cel wydania danej kategorii aktów; 3. naruszenie prawa, czyli naruszenie wszelkich innych norm prawnych⁷. Przystępując do ustalenia motywu zaskarżalności aktów administracyjnych w drodze rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej autorzy wzięli więc pod rozwagę pytanie: czy w tekście art. 106 REU: „quoties — violasse” zawarte są wszystkie trzy wyżej wymienione przyczyny nielegalności, czy tylko jeden z nich. Opinie ich w tej sprawie nie są zgodne.

Najszerzy zakres motywu rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej przyjmują A. Ranaudo⁸ i G. Lobina⁹. Zdaniem Ranaudo prawodawca kościelny w art. 106 REU zezwala na wszelki rekurs z motywu nielegalności zarządzania administracyjnego, a wyłącza jedynie rekurs z motywów merytorycznych (tj. dotyczących potrzeby, stosowności lub konieczności samego zarządzenia). A zatem rekurs do drugiej sekcji można wnieść na podstawie każdej z trzech wymienionych wyżej przyczyn nielegalności¹⁰. Do przyjęcia tej opinii przychyliła się również Lobina. Uważa on że słowa art. 106 można interpretować w sensie zawężającym i rozszerzającym; należy jednak przyjąć drugi z tych dwu rodzajów interpretacji¹¹. Ponadto autorzy ci przyjmują dość szerokie rozumienie prawa (lex), które może być naruszone przez akt administracyjny. Ich zdaniem wyraz lex oznacza tu wszelką normę prawną, tzn. zarówno normę zawartą w przepisach prawa kanonicznego (powszechnego lub partykularnego), jak również normę prawa naturalnego, zwyczajowego oraz prawa słusznie nabyte (iura quaesita)¹².

Inni autorzy uważają, że motyw tego rekursu należy brać

glottis Vaticanis 1967, s. 13—14; G. Lobina, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla „sectio altera” e alla problematica rispettiva*, Roma 1971; P. Moneta, *L'illegimita del provvedimento amministrativo canonico*, *Ephemerides Iuris Canonici*, 28 (1972) n. 3—4, s. 183—221.

⁷ M. S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Roma 1963, s. 134—144 i 165—172; G. Vedel, *Droit administratif*, Paris 1959, s. 382 n.

⁸ *Il contenzioso amministrativo*, s. 556 n.; *Gli atti amministrativi*, s. 718—722.

⁹ *La competenza del Supremo Tribunale*, s. 100.

¹⁰ Ranaudo, *Il contenzioso amministrativo*, s. 556: „Il ricorso alla seconda Sezione della Segnatura 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'eccessi di potere...”.

¹¹ Lobina, dz. cyt., s. 97—100.

¹² Ranaudo, *Il contenzioso*, s. 555; Lobina, dz. cyt., s. 99.

w węższym zakresie. L. L. McReavy twierdzi, iż nielegalność aktu administracyjnego w tym wypadku zachodzi tylko z powodu nadużycia władzy¹³. Nie podaje on jednak żadnego uzasadnienia swego zdania. Natomiast G. Pinna¹⁴, Ch. Lefebvre¹⁵ i I. Gordon¹⁶ wyrażają opinię, iż rekurs do drugiej sekcji Sygnatury może być wniesiony tylko z tytułu naruszenia prawa (*violatio legis*), tj. jednego z trzech możliwych powodów nielegalności aktu administracyjnego. Pinna, który był sekretarzem komisji przygotowującej reformę Kurii Rzymskiej, a obecnie jest sekretarzem Sygnatury Apostolskiej, stwierdził, iż prawodawca kościelny dopuścił w drodze eksperymentu możliwość zastrzeżenia aktów administracyjnych tylko z jednego motywu, tj. „gdy zdarzy się, iż akt władzy administracyjnej naruszył jakieś prawo”. Zaznaczył on przy tym, że prawodawca kościelny nie chciał zezwolić na rekurs do drugiej sekcji z innych motywów nielegalności, jak na to zezwalają prawodawcy niektórych państw, np. Włoch¹⁷. Wypowiedź tego autora ma szczególnie walor, gdyż wyraża intencję redaktorów konstytucji REU. Tę samą opinię podziela Gordon. Uzasadniając ją, powołuje się on na tekst konstytucji REU i Norm specjalnych Sygnatury Apostolskiej. Najpierw przyznaje, że słowo *illegimitas* obejmuje te trzy motywy, które wymienia Ranaudo. Zauważa jednak, iż słowa tego konstytucja używa przy określaniu decyzji (orzeczenia), jakie może wydać Sygnatura co do przyjęcia rekursu. Natomiast na określenie motywu rekursu konstytucja posługuje się innym tekstem: „*quoties — violasse*”. Nie można więc rozszerzać motywu rekursu na wszystkie racje nielegalności aktu, ale pojmować go ściśle według brzmienia konstytucji. A zatem motyw nielegalności w tym wypadku jest tylko jeden, tj. naruszenie 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 aktu¹⁸.

Należy zatem stwierdzić, iż prawodawca kościelny nie wyraził jasno swej myśli co do tego, jaki jest zakres nielegalności aktu administracyjnego podlegającego zaskarżeniu do drugiej sekcji Syg-

¹³ L. L. McReavy, *The Reorganisation of The Roman Curia*, The Clarity Review, 63 (1968) 311.

¹⁴ *Riforma della Curia Romana*, s. 13.

¹⁵ *L'annee canonique*, 13 (1969) 174.

¹⁶ *Norma speciales Supremi Tribunali Signaturae Apostolicae, Periodica*, 59 (1970) 104 n.

¹⁷ Pinna, dz. cyt., s. 13.

¹⁸ I. Gordon, dz. cyt., s. 105.

natury Apostolskiej. Dlatego też jedni autorzy uważają, że wyrażenie „violatio legis” oznacza wszelkie naruszenie prawa przez organ władzy administracyjnej, wydający akt administracyjny. Stosują więc interpretację rozszerzającą. Inni zaś uważają, iż wyrażenie to oznacza tylko jedną z przyczyn nielegalności aktu administracyjnego. Stosują więc interpretację zwążającą zakres motywu nielegalności.

II. Znaczenie odpowiedzi Papieskiej Komisji ds. Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II z 11 I 1971 r.

Rozbieżności, jakie wystąpiły w poglądach co do znaczenia art. 106 REU, wskazują, iż wola prawodawcy nie została w nim wyrażona w sposób jednoznaczny. Zrozumiałą jest więc fakt, iż Kongregacja do Spraw Duchowieństwa — której akty administracyjne częściej niż innych dykasterii Kurii Rzymskiej są zaskarżane do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej — przedłożyła Papieskiej Komisji ds. Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II aż cztery wątpliwości do wyjaśnienia. Rozstrzygnięcie komisji interpretacyjnej, wydane 11 I 1971 r. na pytanie dotyczące motywu zaskarżalności aktu administracyjnego ma następujące brzmienie:

N. 3 — Pytanie: „Co należy rozumieć przez zwrot „quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse”, który występuje w art. 106 REU”.

Odpowiedź: „Przez naruszenie prawa (violatio legis) rozumie się błąd prawny popełniony bądź w postępowaniu, jakie należy zachować, bądź w zarządzaniu, które należy wydać”¹⁹.

Odpowiedź ta została aprobowana przez papieża i opublikowana w organie oficjalnym Stolicy Apostolskiej.

1. Znaczenie formalne

Przede wszystkim trzeba ustalić, jaki jest walor prawny przytoczonej wyżej wypowiedzi Papieskiej Komisji ds. Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II dotyczącej tekstu art. 106 REU.

Należy stwierdzić, że komisji tej Paweł VI motu proprio *Finis Concilio* wydanym 3 I 1966 r. powierzył kompetencje wyjaśniania wątpliwości dotyczących znaczenia uchwał Soboru Watykańskiego

¹⁹ AAS, 63 (1971) 330: „D. Quid intelligendum sit per „quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse”, de quo in n. 106 Constitutionis Apostolicae Regimini Ecclesiae Universae”. „R. Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo”.

II²⁰. Ponadto, jak wynika z listu Sekretarza Stanu, kard. H. I. Ciccognani z 14 IV 1969 r., kompetencje tej komisji zostały rozciągnięte również na interpretację dokumentów wydawanych przez Stolicę Apostolską w celu realizacji uchwał soborowych²¹. Odpowiedzi tej komisji mają więc charakter interpretacji urzędowej, czyli autentycznej. Jakkolwiek zaś konstytucja REU nie może być nazwana postanowieniem wykonawczym uchwał soborowych, to jednak reorganizacja Kurii Rzymskiej została przeprowadzona przez papieża w celu spełnienia propozycji wysuniętych na soborze. Zostało to wyraźnie zaznaczone we wstępie do tej konstytucji²². Należy z tego wywnioskować, iż kompetencje tej komisji obejmują również interpretację tekstu konstytucji REU. Komisja ta może więc wydać zarówno interpretację rozszerzającą, jak i zężającą sens wyrażeni zawartych w konstytucji; nie może jednak uzupełniać luk, ani też wydawać nowego prawa. Nie wszystkie zatem wątpliwości, jakie powstały przy stosowaniu norm zawartych w konstytucji REU, mogą być rozstrzygnięte przez komisję interpretacyjną²³. Nie ulega zaś żadnej wątpliwości, iż w granicach jej kompetencji leży wyjaśnienie sensu wyrażenia „quoties-violasse” zawartego w art. 106 REU.

2. Znaczenie merytoryczne

Wypowiedzi autorów na temat, jakie jest merytoryczne znaczenie powyższego rozstrzygnięcia komisji interpretacyjnej, pod pewnym względem są zgodne, a pod pewnym względem różnią się między sobą.

A. Ranaudo, P. Moneta i V. Carbone — biorąc pod uwagę pierwszą część tej wypowiedzi — zgodnie stwierdzają, że komisja uznała błąd prawny (*error iuris*) za jedyne kryterium nielegalności aktu administracyjnego²⁴. Błąd ten pojmują oni bardzo szeroko. Ranaudo uważa, że wypowiedź ta nie wnosi niczego nowego do dotychczasowego rozumienia wyrazu *violatio legis*. Jego zdaniem niele-

²⁰ AAS, 59 (1966) 38—39.

²¹ Informację o tym liście podaje V. Carbone, pełniący stanowisko dyrektora archiwum Soboru Watykańskiego II, w art. *De competentia sectionis alterae S. Signaturae Ap. Tribunalis*, *Monitor Ecclesiasticus*, 47 (1972) 328.

²² AAS, 59 (1967) 887 — *Christus Dominus*, n. 9.

²³ Carbone, art. cyt., s. 329.

²⁴ Ranaudo, *Brevi note sul giudizio degli atti amministrativi*, *Apollinaris*, 44 (1971) 408; Moneta, *L'illegittimità del provvedimento amministrativo canonico*, *Ephemerides Iuris Canonici*, 28 (1972) 217—219; Carbone, art. cyt., s. 333.

galność aktu administracyjnego zawsze sprowadza się do błędu prawnego²⁵. Przyznaje on, że gdyby termin *error iuris* pojmować w sensie dosłownym, trzeba by uznać zawężenie zaskarżalności aktu administracyjnego do jednego tylko rodzaju błędu, wykluczyć więc błąd faktyczny. Jednakże uważa on, że termin *error iuris* nie został tu użyty w sensie przeciwnym do *error facti*. Ranaudo twierdzi, że błąd prawny weryfikuje się prawie w każdym wypadku błędu faktycznego, tj. w każdym wypadku wydania aktu administracyjnego w skutek błędnej oceny sytuacji faktycznej, której zaistnienie jest wymagane przez prawo jako przesłanka wydania aktu. Błędne zaś rozpoznanie sytuacji konkretnej pociąga zastosowanie niewłaściwej dyspozycji normy prawnej²⁶. Podobnie rozumuje Moneta. Termin *error iuris* — jego zdaniem — należy interpretować w prawie administracyjnym inaczej aniżeli w prawie cywilnym (w odniesieniu do czynności prawnej)²⁷. A zatem błąd należy tu pojmować jako niezgodność z prawem, czyli odstępstwo organu administracyjnego wydającego akt od normy prawnej, określającej jego wydanie, bez wnikania w to, czy organ władzy działał z świadomą wolą naruszenia prawa, czy nie.²⁸

Zwracając uwagę na drugą część odpowiedzi komisji interpretacyjnej (*sive in procedendo, sive in decernendo*), wszyscy wyżej wymienieni komentatorzy twierdzą, że błąd będący przyczyną nielegalności aktu administracyjnego, może wystąpić w podwójnej postaci: bądź jako błąd proceduralny, czyli powstały w skutek niezachowania przepisów postępowania administracyjnego, bądź w skutek niezachowania prawa materialnego, czyli wydania decyzji niezgodnej z dyspozycją normy prawnej, wyznaczającej obowiązki i uprawnienia adresata²⁹. Ranaudo i Moneta uważają, że pod tymi dwoma postaciami błędu prawnego mogą występować wszystkie rodzaje nielegalności aktu administracyjnego³⁰. W zakres błędu, jaki może być popełniony w skutek niezachowania przepisów proceduralnych, wchodzi — zdaniem Ranaudo — brak kompetencji³¹.

²⁵ Ranaudo, *Brevi note*, s. 420.

²⁶ Tamże, s. 420.

²⁷ Moneta, art. cyt., s. 218—220.

²⁸ Tamże, s. 220—221.

²⁹ Ranaudo, art. cyt., s. 420; Moneta, art. cyt., s. 217—218; Carbone, art. cyt., s. 333.

³⁰ Moneta art. cyt., s. 218: „Nessuna difficoltà può sorgere nei confronti dell'ultima parte del responso — „sive in procedendo sive in decernendo” (...) E non v'è dubbio che sotto questi aspetti di possono agevolmente comprendere tutte quelle più particolari forme di illegittimità (...)”;

Ranaudo, art. cyt., s. 420.

³¹ Ranaudo, art. cyt., s. 420.

V. Carbone w sposób bardzo ostrożny stwierdza, iż również niekompetencja i nadużycie władzy mogą być motywem rekursu do drugiej sekcji, jeżeli naruszenie prawa przez organ administracyjny sprowadza się do błędu prawnego³².

Pozostaje jeszcze pytanie: jak szeroko należy rozumieć prawo, które może być przedmiotem błędu; czy komisja interpretacyjna zajęła jakieś stanowisko w tej sprawie? Wypowiedzi autorów na ten temat są podzielone.

Ranaudo podtrzymuje swoją opinię, iż wśród norm, których naruszenie może być motywem zaskarżenia aktu administracyjnego, znajdują się nie tylko normy zawarte w przepisach prawa kanonicznego, ale również normy prawa naturalnego (zwłaszcza gdy idzie o motyw nadużycia władzy) i prawa słusznie nabyte (umowy)³³. Moneta podziela tę opinię, starając się znaleźć jej uzasadnienie w wypowiedzi komisji interpretacyjnej. Jego zdaniem użycie przez komisję wyrazu *iuris* w miejsce *lex*, występującego w art. 106 REU, wskazuje, iż komisja ta chciała dać dwa doniosłe uściślenia dotyczące powstania nielegalności aktu administracyjnego. Z jednej strony chciała ona stwierdzić, że jedyną normą, której naruszenie jest przyczyną zaskarżenia, jest norma prawna we właściwym znaczeniu, a wykluczyć wszelkie reguły innej natury (duszpasterskie, techniczne, dobrej roboty itp.). Z drugiej strony — ten punkt widzenia ma jeszcze donioślejsze znaczenie — komisja chciała wskazać, iż *error iuris* oznacza naruszenie jakiegokolwiek typu normy prawnej, a nie tylko ustawy (*lex*)³⁴.

Natomiast Carbone uważa, iż zarówno w konstytucji REU, jak i w odpowiedzi komisji interpretacyjnej, nie ma określenia rodzaju normy prawnej, której naruszenie stanowi przyczynę wniesienia rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej. Nie jest tu powiedziane, czy ma to być norma prawa tylko kanonicznego, czy również prawa naturalnego i praw słusznie nabytych³⁵. Znaczy to, że nadal podtrzymuje on wątpliwość w tej sprawie.

³² Carbone, art. cyt., s. 333: „Incompetentia et excessus seu abusus potestatis haberi possunt uti motiva recursus, si per ipsa organum administrativum, adversus cuius actum recursus instituitur, legem violaverit, inciderit nempe in errorem iuris”.

³³ Ranaudo, art. cyt., s. 419—420.

³⁴ Moneta, art. cyt., s. 221.

³⁵ Carbone, art. cyt., s. 333: „In constitutione apostolica REU non determinatur qualis violatio legis requiratur ut actus competentis Dicasterii impugnari possit, scilicet legis canonicae tantum, an etiam legis naturalis et iuris quaesiti; ne commissionis responsum hanc questionem ingreditur”.

III. Wnioski

Z przedstawionego wyżej przebiegu dyskusji dotyczącej motywu zaskarżalności aktu administracyjnego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej nasuwają się pewne wnioski.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że niejasność tekstu „quoties — violasse” art. 106 REU stała się źródłem dość zawiłej kontrowersji. Zaraz po promulgacji REU wystąpiły bowiem dwie rozbieżne opinie kanonistów co do tego, jak należy pojmować „naruszenie prawa” (*violatio legis*). Jedni kanoniści zastosowali tu interpretację rozszerzającą. Utrzymują oni, iż słowa te oznaczają wszystkie przyczyny nielegalności aktu administracyjnego. Drudzy zaś posłużyli się interpretacją zawężającą, uważając, iż prawodawca nie chciał zezwolić na wniesienie rekursu do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej z wszystkich przyczyn nielegalności, ale tylko z jednej (wykluczył niekompetencję i nadużycie władzy przez organ administracyjny).

W celu rozstrzygnięcia tej kontrowersji zwrócono się do Papieskiej Komisji ds. Interpretacji Dekretów Soboru Watykańskiego II. Niestety komisja ta w miejsce terminu „*violatio legis*” wprowadziła inny „*error iuris*”, nie dała jednak wyraźnego wyjaśnienia wątpliwości. Nie wypowiedziała się bowiem co do tego, co było istotnym przedmiotem dyskusji: jak szeroko należy pojmować naruszenie prawa przez organ władzy administracyjnej. W oparciu o dosłowne brzmienie wypowiedzi komisji interpretacyjnej można więc nadal przyjmować zarówno interpretację rozszerzającą, jak i zawężającą.

Moim zdaniem w celu rozstrzygnięcia powyższej kontrowersji trzeba posłużyć się innymi środkami interpretacji. Zgodnie z regułą, jaką postawił prawodawca kodeksowy w kan. 18, w takim wypadku, gdy dosłowny sens prawa jest niejasny lub wątpliwy, należy odnieść się do okoliczności wydania prawa, do celu prawa i zamiaru prawodawcy. Nie ulega zaś wątpliwości, iż art. 106 REU należy ujmować jako pierwszy etap wprowadzania sądowej kontroli kościelnych aktów administracyjnych, zmierzającej do zagwarantowania wiernym należytej ochrony prawnej (*tutela iuridica*)³⁶.

³⁶ Wyraźnie ten cel podejmuje Papieska Komisja ds. Reformy KPK. Por. *Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici Recognoscendo, Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, Typis Polyglottis Vaticanis 1967, s. 13: „Verum tamen usus huius potestatis in Ecclesia arbitrarius esse non potest, idque iure naturali prohibente atque iure diivno positivo et iure ecclesiastico. Unicuique christifidelium iura agnoscenda ac tuenda sunt (...)”.

Przepis zawarty w art. 106 konstytucji REU ma więc charakter przejściowy; został sformułowany w sposób bardzo ostrożny, a zarazem wieloznaczny. Jednak trzeba stwierdzić, iż prace papieskiej komisji kodyfikacyjnej, których rezultatem są dwa kolejne schematy postępowania administracyjnego (*De procedura administrativa*), wskazują, iż norma prawna określająca motyw zaskarżalności aktów administracyjnych do trybunałów administracyjnych, jest formułowana coraz jaśniej i dokładniej³⁷. Z drugiej wersji tego schematu wynika, iż motyw ten ma obejmować wszystkie przyczyny nielegalności oraz stronę merytoryczną aktu administracyjnego³⁸.

Wobec tego można przyjąć opinię, iż motyw rekursu administracyjnego do drugiej sekcji Sygnatury Apostolskiej na obecnym etapie rozwoju omawianego zagadnienia obejmuje wszystkie rodzaje nielegalności aktu administracyjnego. Natomiast wyłączona jest jeszcze nadal zaskarżalność tego aktu z motywów merytorycznych.

**De causa recursus administrativi admittendi a secunda
sectione Signaturae Apostolicae**

SUMMARIUM

In hac commentatione auctor ad quaestionem sequentem utrum causa recursus ad secundam sectionem Signaturae Apostolicae omnia genera illegitimitatis actus administrativi (incompetentia, abusus potestatis et quaecumque alia violatio legis) contineat an solum unum ex eis (i.e. violatio legis), responsum dare studet. Duae sunt canonistarum opiniones hanc materiam considerantium, quoniam illud textus art. 106 Const. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae* „quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse” et responsionis Pont. Commissionis decretis Concilii Vaticani II interpretandis de die 1 I 1971, n. 3 eo modo est scriptus ut aut interpretatio restrictiva aut extensiva applicari in eum possit. Si tamen animus ad legis finem advertetur, fautores interpretationis extensivae sequi necesse est. Ergo huic opinioni assentiendum est secundum quam causa impugnationis actus administrativi omnia tria genera illegitimitatis continet.

³⁷ *Communicationes*, 2 (1970), n. 2 s. 191—194; 4 (1972) n. 1, s. 37.

³⁸ *Tamże*, s. 37: „Competentia tribunalium administrativorum augeatur: nam praeter competentia, quam habet Sectio altera Signaturae Apostolicae, videndi de reparatione damnorum, praeterea ipsa potest videndi de legitimitate actus aliquantulum augetur, quia praeter ius videndi utrum actum ipsum legem aliquam violaverit (conf. Const. *Regimini Ecclesiae Universae*, n. 106), datur quoque ius videndi utrum generalis iuris aequitatisve canonicae principia servata sint et utrum motiva in decreto allata sint vera”.