

## REKURS O NAPRAWIENIE SZKODY Z TYTUŁU NIELEGALNOŚCI AKTU ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Majer

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

**Streszczenie.** Wyrównanie sprawiedliwości naruszonej nielegalnym działaniem organu kościelnej władzy administracyjnej obejmuje obowiązek naprawienia szkód. Artykuł zawiera analizę regulacji kanonicznej instrumentów prawnych, jakie ma do dyspozycji ten, kto poniósł szkodę. Są nimi przede wszystkim rekurs hierarchiczny oraz rekurs administracyjno-sporny. W opracowaniu zostały także podjęte kwestie dotyczące zasady legalności w działaniu administracji kościelnej, szkody oraz form jej naprawienia.

**Słowa kluczowe:** kanoniczny akt administracyjny; zasada legalności. naprawienie szkód, rekurs hierarchiczny, rekurs administracyjno-sporny

### DOBRO WSPÓLNE, SZKODA I WYRÓWNANIE SPRAWIEDLIWOŚCI

Ojciec Święty Benedykt XVI w przemówieniu do Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej wygłoszonym 4 lutego 2011 r. przypomniał, że działalność tego Najwyższego Trybunału rozpatrującego w ramach administracyjnego procesu spornego kontrowersje związane z wykonywaniem kościelnej władzy wykonawczej „zmierza do przywrócenia komunii kościelnej, czyli przywrócenia obiektywnego porządku zgodnego z dobrem Kościoła”<sup>1</sup>. Warunkiem bowiem, początkiem i koniecznym wymogiem miłości, podstawowej i najważniejszej zasady kierującej działaniem i życiem Kościoła, jest sprawiedliwość:

Lud Boży, pielgrzymujący na ziemi, nie będzie bowiem mógł urzeczywistnić swojej tożsamości jako wspólnota miłości, jeśli nie będą w nim respektowane wymogi sprawiedliwości<sup>2</sup>.

Nic więc dziwnego, że w ramach kanonicznego porządku prawnego istnieje obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej nielegalnym działaniem<sup>3</sup>. Obo-

---

<sup>1</sup> Benedykt XVI, Przemówienie do Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej, 4 II 2011 r., *L'Osservatore Romano*. Wydanie polskie, 32 (2011), nr 3, s. 30.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> W niniejszym przedłożeniu opieram się w części na oczekującym na publikację tekście referatu *Odpowiedzialność za szkody wynikłe z nielegalnych aktów administracyjnych*, wygłoszonego podczas Międzynarodowej konferencji naukowej *Organizacja i funkcjonowanie administracji w Kościele*, Toruń 7–8 IX 2010 r.

wiązek naprawienia szkody ustanawia – konkretyzując normę prawa naturalnego<sup>4</sup> – kan. 128, który brzmi:

Ktokolwiek czynnością prawną nielegalnie albo jakkolwiek inną czynnością dokonaną z winy umyślnej lub nieumyślnej wyrządził komuś szkodę, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej szkody.

Przepis ten nie ogranicza się do stwierdzenia odpowiedzialności odszkodowawczej administracji kościelnej, ale odnosi się do każdego („quicumque”), czyli do osób prywatnych i publicznych, fizycznych i prawnych, katolików, niekatolików oraz nieochrzczonych, i dotyczy wszelkich czynności prawnych. Obejmuje niewątpliwie również odpowiedzialność za szkody wynikłe z kościelnych aktów administracyjnych<sup>5</sup>. Natomiast formalną i wyraźną deklarację, że administracja kościelna jest odpowiedzialna za szkody spowodowane nielegalnymi aktami administracyjnymi zawiera kan. 57 § 3<sup>6</sup>, który regulując zagadnienie tzw. „milczenia administracyjnego”, czyli braku aktu, który powinien być wydany w przepisany terminie trzech miesięcy, odsyła do wspomnianego kan. 128, nakazującego naprawienie wyrządzonej szkody. W ten sposób prawodawca kościelny wskazuje, że odpowiednie sprawowanie władzy wykonawczej stanowi obowiązek wymagalny ze sprawiedliwości, natomiast sprzeczne z prawem jej wykonywanie nie pozostaje bez konsekwencji.

Działalność administracji kościelnej jest ukierunkowana na dobro wspólne Kościoła<sup>7</sup>. Dlatego w pewnych sytuacjach administracja musi podjąć decyzje, w wyniku których interesy partykularne poszczególnych jednostek zostaną podporządkowane zasadzie dobra wspólnego. To podporządkowanie usprawiedliwione jest naturą relacji między dobrem wspólnym a jednostkowymi dobrami poszczególnych osób, co ma szczególne znaczenie w życiu Kościoła, gdzie każdy wierny jest wezwany do gotowości rezygnacji z własnego dobra na rzecz

<sup>4</sup> Zob. R. Sobański, *Komentarz do kan. 128*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I: *Księga I. Normy ogólne*, red. J. Krukowski, Poznań 2003, s. 211; M. P. Chalmers, *The remedy of harm in accord with can. 128*, *Studia Canonica*, 38 (2004), s. 113.

<sup>5</sup> Zob. M. P. Chalmers, *The remedy of harm...*, s. 121–122..

<sup>6</sup> Kan. 57 § 3 – „Domniemana odpowiedź negatywna nie zwalnia kompetentnej władzy od obowiązku wydania dekretu, a także od obowiązku naprawienia ewentualnej szkody, zgodnie z postanowieniem kan. 128”. Wprawdzie przepis odnosi się bezpośrednio do tzw. „milczenia administracyjnego”, ale jest postrzegany w doktrynie jako źródło odpowiedzialności administracji kościelnej nie tylko za brak wydania aktu administracyjnego, lecz również za wydanie aktu niezgodnego z prawem. Zob. J. Miras, *Komentarz do kan. 57*, w: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Kraków 2011, s. 102–103.

<sup>7</sup> Dobro wspólne Konstytucja duszpasterska o Kościele *Gaudium et spes* określa jako „sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają bądź to grupom, bądź poszczególnym jego członkom pełniej i szybciej osiągnąć ich własną doskonałość” (GS, 26). Zob. Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, 2 IV 2004, Kielce 2005, s. 109–113.

dobra Kościoła<sup>8</sup>, m.in. dlatego, że traci uzasadnienie takie dobro partykularne, z którego korzystanie powodowałoby szkodę dla dobra ogólnego<sup>9</sup>.

Nie oznacza to jednak usprawiedliwienia dla podejmowania przez władzę kościelną aktów nielegalnych. Wszak władza wykonawcza winna być sprawowana zawsze w granicach prawa – to właśnie zasada legalności ma być gwarancją zabezpieczenia zarówno interesu publicznego, jak i prywatnego poszczególnych wiernych<sup>10</sup>. Prawa i interesy zarówno jednostek, jak i grup wiernych istnieją we wspólnocie Kościoła w sposób jak najbardziej uprawniony i nie tylko dają się pogodzić ze wspólnym dobrem, ale nawet stanowią jego część. Stąd jeśli wierny ma sprawiedliwie przyjąć ciężar nałożony nań przez administrację kościelną – czyli poświęcić słusne dobro własne dla dobra wspólnego – działalność administracji musi być zgodna z prawem. Jeśli natomiast działanie organu administracji kościelnej narusza sprawiedliwość, i tym samym powstaje szkoda, administracja jest zobowiązana tak wyrządzoną szkodę naprawić<sup>11</sup>.

Instrumentami prawnymi, jakie ma do dyspozycji ten, kto poniósł szkodę, są przede wszystkim rekurs hierarchiczny oraz rekurs administracyjno-sporny, zwany także rekursem sądowno-administracyjnym<sup>12</sup>. Ponadto – ale już poza trybem administracyjnym – w przypadku procesu karnego przeciwko osobie, która dopuściła się przestępstwa nadużycia władzy lub spowodowała szkodę wskutek bezprawnego dokonania względnie pominięcia aktu władzy kościelnej prawo przewiduje wystąpienie przez pokrzywdzony podmiot, który doznał szkody na

<sup>8</sup> Wyraża się ona w społecznej zasadzie solidarności rozumianej jako „mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego”, która wiąże się z „gotowością ewangelicznego «zatrącenia siebie» na rzecz drugiego”. *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, s. 129, nr 193.

<sup>9</sup> Zob. J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona 2001 s. 187.

<sup>10</sup> Zob. G. Leszczyński, *Kościelna procedura administracyjna w Kodeksie Prawa Kanonicznego Jana Pawła II*, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>11</sup> Zob. J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 187–188.

<sup>12</sup> Oprócz tych narzędzi, istnieje także możliwość – w sytuacji, gdy szkody nie spowodowało wydanie aktu administracyjnego (co wyklucza złożenie rekursu) – skierowanie zwykłej skargi do kompetentnej władzy. Zob. J. Miras, *Komentarz do kan. 57*, cyt., s. 103. W literaturze wskazuje się także na możliwość zwykłej skargi spornej, nie wykluczając nawet wniesienia jej przed trybunał świecki. Ta ostatnia ewentualność mogłaby zwłaszcza mieć miejsce w przypadku wyrządzenia szkody nielegalnym aktem administracyjnym wydanym w kanonicznym porządku prawnym, jednak wywołującym skutki w zakresie prawa świeckiego, np. w sprawach majątkowych. Przykładowo nielegalnie wydane przez właściwy organ administracji kościelnej zezwolenie na alienację majątku kościelnego (zob. kan. 1291 i 1292) może być przyczyną szkody majątkowej spowodowanej odmową dokonania wpisu do księgi wieczystej, w kontekście uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2008 r. (Sygn. akt III CZP 122/08), w myśl której „sprzedaż nieruchomości przez kościelną osobę prawną osobie świeckiej, bez wymaganego w prawie kanonicznym zezwolenia właściwej władzy kościelnej, stanowi czynność prawną niepełną (art. 63 k.c.)”. Zob. też T. Smoczyński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza duchownego z powodu naruszenia prawa przy zawieraniu małżeństwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 64 (2002), z. 2, s. 165–177; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza związków wyznaniowych jako podmiotów wykonujących władzę publiczną*, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, 10 (2007), s. 161–180.

skutek przestępstwa, z żądaniem naprawienia zaistniałych szkód (kan. 1729). Ta skarga, która ma charakter sporny, może być dołączona do procesu karnego (jedynie przed trybunałem pierwszej instancji właściwym do rozpatrzenia skargi kryminalnej) na zasadzie interwencji osoby trzeciej (kan. 1596) i jest rozpatrywana łącznie ze sprawą karną, choć pozostaje od niej w pewnym sensie niezależna, a sposób rozstrzygnięcia jednej nie przesądza o rezultacie drugiej. Sędzia może bowiem uniewinnić oskarżonego o przestępstwo (np. z powodu przedawnienia lub braku poczynałości), a jednocześnie uznać roszczenie o naprawienie szkód wywołanych nielegalnym aktem. Podobnie sam wyrok skazujący wydany w procesie karnym nie jest równoznaczny z przyznaniem poszkodowanemu prawa do odszkodowania (kan. 1731)<sup>13</sup>.

### REKURS HIERARCHICZNY

O możliwości wniesienia rekursu o naprawienie szkód nie wspomina się wyraźnie w przepisach regulujących zwyczajny rekurs hierarchiczny przeciwko dekretem administracyjnym. Nie wskazuje się też specjalnej procedury w poświęconych temu zwyczajnemu środkowi odwoławczemu kan. 1732–1739 Kodeksu Prawa Kanonicznego. Taki brak uznawany jest za lukę prawną w Kodeksie łacińskim. Jednakże, zdaniem doktryny, konkretna prośba o unieważnienie, poprawienie, zastąpienie, uchylenie lub odwołanie aktu administracyjnego uważanego przez wnoszącego rekurs za szkodliwy może obejmować także wniosek o naprawienie szkód wyrządzonych tym aktem administracyjnym<sup>14</sup>. Wynika to wprost z przywołanego kan. 128, który obliuguje do naprawienia szkody wyrządzonej nielegalnie. Skoro rekurs hierarchiczny może być wniesiony z jakiegokolwiek słusznego motywu, byleby odwołujący się subiektywnie uznawał akt administracyjny za krzywdzący – kan. 1733 § 1: „ilekroć czuje się ktoś *pokrzywdzony* dekretem”, kan. 1737: „kto twierdzi, że jest *pokrzywdzony* dekretem” – to wydaje się oczywiste, że szkoda materialna lub niematerialna, jakiej doświadczył ktoś wskutek nielegalnego aktu władzy kościelnej jest objęte pojęciem *gravamen*, oznaczającym szkodę, poniesienie której uprawnia do wniesienia rekursu hierarchicznego<sup>15</sup>. Takie stanowisko zostało potwierdzone przez najwyższego ustawodawcę kościelnego, który do Tytułu XXII Kodeksu Kano-

<sup>13</sup> Na temat przestępstwa nadużycia władzy zob. F. Lempa. *Przestępne nadużycie władzy kościelnej w prawie powszechnym Kościoła łacińskiego*, Lublin 1991. Autor monografii nie podejmuje jednak kwestii procesowych dotyczących naprawienia szkód.

<sup>14</sup> Zob. F. d’Ostilio, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana 1995, s. 475; J. Hendriks, *Canone 128: riparazione del danno. Obblighi e responsabilità del vescovo diocesano*, *Ius Ecclesiae*, 15 (2003), s. 448; G. Leszczyński, *Kościelna procedura...*, s. 101; J. Miras, *Komentarz do kan. 57*, cyt., s. 103.

<sup>15</sup> Zob. interpretację autentyczną kan. 1737, z 20 VI 1987, AAS 80 (1988), s. 1818. Polskie tłumaczenie w: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Kraków 2011, s. 1329.

nów Kościołów Wschodnich „Rekursy przeciwko dekretem administracyjnym” włączył przepisy odnoszące się wyraźnie do kwestii naprawienia szkód. I tak kan. 1000 § 3 KKKW przewiduje możliwość wniesienia rekursu wyłącznie w celu naprawienia szkód wyrządzonych aktem administracyjnym<sup>16</sup>, a kan. 1005 KKKW określa podmiot odpowiedzialny za naprawienie takich szkód<sup>17</sup>. Choć te przepisy wschodniego Kodeksu nie mają swych odpowiedników w Kodeksie Prawa Kanonicznego, zgodnie z regułą uzupełniania luk prawnych według kan. 19 mogą być uznane za podstawę do rozstrzygnięcia podobnych spraw na forum Kościoła łacińskiego<sup>18</sup>. Niemniej – co jawi się również jako postulat *de iure condendo* – brak wyraźnej regulacji procedury odszkodowawczej w kanonicznym ustawodawstwie łacińskim należy uważać za mankament, trudny do pogodzenia z siódmą spośród zasad opracowanych przez Synod Biskupów w 1967 r., mających przyświecać posoborowej reformie prawa kościelnego, którą było uporządkowanie procedur zmierzających do skuteczniejszej ochrony praw podmiotowych, celem wyeliminowania nadużyć<sup>19</sup>.

Mimo aplikowania przepisów Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich w celu wypełnienia luki w ustawie, postępowanie regulujące rozpatrywanie rekursu, gdy chodzi o naprawienie szkód wyrządzonych aktem administracyjnym jest określone tylko bardzo ogólnie, a więc odmiennie niż w procedurze sądowej, gdzie droga postępowania jest normowana szczegółowo. Zainteresowany w terminie zawitym dziesięciu dni winien poprosić autora dekretu o jego odwołanie lub poprawienie (kan. 1734 § 1 KPK i kan. 999 § 1 KKKW). W swej prośbie powinien wyraźnie zaznaczyć, że domaga się również naprawienia szkód, jakie jego zdaniem wyrządził akt administracyjny. To samo winno być również treścią samego rekursu, jeśli zostaje złożony. Możliwy jest również rekurs autonomiczny, którego przedmiotem będzie jedynie żądanie naprawienia szkód (kan. 1001 § 3 KKKW). W tym przypadku jednak nie zawieszają się wykonania dekretu.

---

<sup>16</sup> Kan. 1000 § 3 KKKW – „Jeśli w ciągu ustalonego terminu nie został wniesiony żaden rekurs przeciwko dekreto*wi lub rekurs dotyczy jedynie zadania naprawienia szkód*, zawieszenie wykonania ustaje z mocy samego prawa”. Kursywą wyróżniono słowa, które nie figurują w odpowiadającym temu przepisowi kan. 1736 § 4 Kodeksu Prawa Kanonicznego.

<sup>17</sup> Kan. 1005 – „Jeśli dekret przez władzę wyższą został potwierdzony, uznany za nieważny, unieważniony, odwołany lub zmieniony, za naprawienie szkód, jeśli jest to konieczne, odpowiada ten, który wydał pierwszy dekret; zaś władza wyższa odpowiada jedynie o tyle, o ile z jej własnego dekretu wyniknęła szkoda”. Ten kanon KKKW nie ma w ogóle odpowiednika w KPK.

<sup>18</sup> Niektórzy autorzy, także w drodze analogii sankcjonowanej przez kan. 19, odsyłają do kan. 1729–1731, uznając te przepisy regulujące skargę sporną o naprawienie szkód w procesie karnym za „ustawy wydane w podobnych sprawach” i dlatego mogące znaleźć zastosowanie w zwyczajnym rekursie administracyjnym. W oparciu o przepisy tych kanonów nie istniałaby jednak możliwość wniesienia rekursu autonomicznego, czyli tylko o naprawienie szkód. Zob. G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 111–112.

<sup>19</sup> Zob. J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 449.

Postępowanie w rozpatrywaniu rekursu opiera się na zasadzie inkwizycyjności<sup>20</sup>, czyli niezależnie od inicjatywy strony, to przełożony hierarchiczny, jako organ władzy rozpatrujący rekurs, z urzędu prowadzi postępowanie wyjaśniające, przeprowadza dowody, ustala okoliczności faktyczne i podejmuje rozstrzygającą decyzję<sup>21</sup>. Ustala się również, że za naprawienie szkód, jeśli jest to konieczne, odpowiada ten organ władzy, który wydał pierwszy dekret; władza wyższa zaś odpowiada jedynie o tyle, o ile szkoda wyniknęła z jej własnego dekretu (kan. 1005).

Wspomniany wyżej kan. 128 przewiduje obowiązek naprawienia szkody przez każdego, kto wyrządził ją nielegalnie dokonaną czynnością prawną albo jakąkolwiek inną czynnością dokonaną z winy umyślnej lub nieumyślnej. Odpowiedzialnością odszkodowawczą objęte jest także zaniechanie lub opóźnienie przez organ władzy administracyjnej wydania dekretu administracyjnego (kan. 57 § 3). Odnosząc te przepisy do odpowiedzialności organów administracji należy stwierdzić, że aby w rekursie hierarchicznym móc domagać się odszkodowania za szkodę wywołaną aktem administracyjnym:

1. Musi chodzić o szkodę *rzeczywiście* wyrządzoną (kan. 128 stanowi: „Ktokolwiek [...] wyrządził komuś szkodę”).

2. Szkoda musi być spowodowana aktem administracyjnym *nielegalnym*, czyli w rezultacie *niesprawiedliwym*.

3. Musi wystąpić związek przyczynowy pomiędzy aktem wydanym przez organ władzy administracyjnej i realnie wyrządzoną szkodą.

### Pojęcie szkody i jej specyfika w rzeczywistości Kościoła

Podstawowym warunkiem rodzącym uprawnienie domagania się naprawienia szkody jest to, by była ona wyrządzona *rzeczywiście* i możliwa do wyartykułowania. Nie wystarcza, by akt administracyjny był wadliwy, a przy tym jedynie stwarzał potencjalne niebezpieczeństwo, a więc jedynie zagrażał wywołaniem ewentualnej szkody, choć w rzeczywistości jej nie wywołał<sup>22</sup>.

Prawo kościelne nie zawiera własnej definicji szkody, choć Kodeks Prawa Kanonicznego wielokrotnie odwołuje się do tego pojęcia<sup>23</sup>. Przez szkodę (*damnum*)<sup>24</sup> w prawie kanonicznym – podobnie jak w świeckiej nauce prawa –

<sup>20</sup> Zob. E. Labandeira, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona 1993, s. 446.

<sup>21</sup> Na poziomie dykasterii Kurii Rzymskiej procedurę określa – jednak także tylko ogólnie – Regulamin Generalny Kurii Rzymskiej z 30 kwietnia 1999 r. [AAS 91 (1999), s. 629–687] w art. 136–138, a także regulaminy poszczególnych dykasterii.

<sup>22</sup> Nie wyklucza to podjęcia środków, które mają zapobiec wyrządzeniu szkody. Zob. M.P. Chalmers, *The remedy of harm...*, s. 130. Niemniej tego rodzaju środki przewidziane w prawie procesowym (kan. 1496–1500) nie są naprawieniem „wyrządzonej” szkody, o czym mowa w kan. 128.

<sup>23</sup> Wszystkie te odniesienia zbiera G. Regojo Bacardí, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, *Fidelium Iura*, 4 (1994), s. 108, przyp. 3.

<sup>24</sup> Warto zasygnalizować w tym miejscu słuszną poprawkę polskiego tłumaczenia kan. 128. W powszechnie używanym wydaniu Kodeksu (wyd. Pallottinum, Poznań 1984) słowo *damnum* przekładano w tym samym kanonie raz jako „krzywda”, innym razem jako „szkoda”.

należy rozumieć „każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, tak majątkowy (szkoda *sensu stricto*), jak i niemajątkowy (krzywda)”<sup>25</sup>. Szkoda może mieć zatem charakter materialny, fizyczny, moralny lub duchowy i obejmować naruszenia takich dóbr naturalnych, jak życie, zdrowie, wolność, cześć, majątek. Podobnie jak w sferze prawa świeckiego, szkoda rozważana w prawie kanonicznym może występować w dwóch postaciach: rzeczywistej straty poniesionej przez poszkodowanego (*damnum emergens*) oraz hipotetycznych, utraconych korzyści, które mógłby uzyskać, a których nie uzyskał w następstwie nielegalnego aktu administracyjnego (*lucrum cessans*)<sup>26</sup>. Należy mieć na uwadze to, że dobra prawnie chronione, wynikające z nadprzyrodzonej misji Kościoła, w kanonicznym porządku prawnym mogą mieć inną specyfikę niż w porządkach świeckich i relatywnie częściej niż w porządku świeckim nie odnoszą się do sfery *stricte* ekonomicznej. Konsekwentnie przekładać się to będzie na pojęcie szkody w zakresie kanonicznym. Pośród szkód natury duchowej rozważanych w orzecznictwie kanonicznym w kontekście ich naprawienia występują szkody wynikające z braku troski duszpasterskiej, które mogą być przypisane wadliwemu działaniu organów administracji kościelnej, zaniedbania w sprawowaniu sakramentów świętych i nauczaniu, odmowa dopuszczenia do sakramentów, kiedy wierny uważa się za należycie przygotowanego. W dziedzinie dóbr natury moralnej wymieniane są zniesławienie, oszczerstwa, szykany, naruszenie dobrej sławy<sup>27</sup>, naruszenie prywatności<sup>28</sup>. Szkody natury materialnej to np. straty finansowe poniesione wskutek umów z osobami kościelnymi lub wskutek złej administracji majątkiem kościelnym względnie w wyniku braku należytego nadzoru ze strony przełożonych, koszty poniesione w związku z przygotowaniem do zawarcia małżeństwa, do którego ostatecznie nie mogło dojść<sup>29</sup>.

Pośród przykładów konkretnych aktów administracyjnych, będących przedmiotem rekursów hierarchicznych, w których podnoszona była kwestia naprawienia szkód, najczęściej występują: dekret usunięcia proboszcza, wydalenie zakonnika z instytutu, zwolnienie wykładowcy wyższej uczelni kościelnej

<sup>25</sup> Z. Banaszczyk, *Szkoda*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 1010. Zob. też J. Jezioro, *Szkoda*, w: *Encyklopedia Prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 833–834. Szerzej na temat pojęcia szkody zob. m.in. F. Cacioppo, *La disciplina della riparazione del danno nel diritto canonico del secolo XX*, Roma 1996, s. 170–181 (w doktrynie cywilnej) oraz s. 217–223 (w kanonistyce).

<sup>26</sup> Zob. F. Lempa, *Odpowiedzialność administracji kościelnej za szkody wynikłe z nielegalnego aktu administracyjnego*, Lublin 1985, s. 74; J. Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 271.

<sup>27</sup> Zob. szerzej na ten temat P. Skonieczny, *La buona fama: problematiche inerenti alla sua protezione in base al can. 220 del Codice di diritto canonico latino*, Roma 2010. Na temat pojęcia szkody w zakresie objętym przepisem kan. 220 zob. s. 178–180.

<sup>28</sup> Zob. F. Salerno, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo (can. 128 c.j.c.)*. *Obbligo della riparazione del danno nel Codex '83*, w: *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana 2002, s. 330–332, 337–338.

<sup>29</sup> Zob. G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 116; F. Salerno, *La responsabilità...*, s. 338–339.

względnie innej osoby zatrudnionej w kościelnej instytucji, odmowa dopuszczenia do sakramentów, przeznaczenie kościoła przez biskupa diecezjalnego do użytku świeckiego<sup>30</sup>, zniesienie parafii, akty administracyjne dotyczące wynagrodzenia duchownych<sup>31</sup>.

### Nielegalność aktu administracyjnego

Sam fakt zaistnienia szkody nie rodzi jeszcze obowiązku jej naprawienia. Konieczną przesłanką odpowiedzialności administracyjnej jest zaistnienie elementu obiektywnego, tzn. by akt administracyjny sprawiający szkodę był niegodziwy czyli nielegalny. Generalnie rzecz biorąc i w dużym uproszczeniu<sup>32</sup>, akt administracyjny nielegalny to taki, który pozostaje w sprzeczności z przepisem prawa: został dokonany z naruszeniem normy prawnej, czyli jest bezprawny. Jurysprudencja kanoniczna używa sformułowań *agere contra ius* albo *non iure*<sup>33</sup>. Pojęcia „nielegalność”, „niegodziwość” i „bezprawność” należałoby w tym przypadku traktować jako synonimy<sup>34</sup>. Doktryna wskazuje, że niegodziwość aktu administracyjnego należy rozumieć w sensie szerszym aniżeli naruszenie ustawy. Akt jest niegodziwy – i w rezultacie niesprawiedliwy – zawsze, gdy narusza czyjeś osobiste uprawnienie należne ze sprawiedliwości, a zatem nie tylko wtedy, gdy narusza przepis pozytywny, ale także wówczas, gdy łamie normę prawa Bożego lub kościelnego, pisaną, ustną czy zwyczajową<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Zob. kan. 1222 § 2.

<sup>31</sup> Zob. J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 452–456.

<sup>32</sup> Należy pamiętać, że koncepcja niegodziwości aktu administracyjnego nie została jeszcze na polu kanonistyki dopracowana, a autorzy zgłębiający to zagadnienie zwykle sięgają do doktryny świeckiego prawa administracyjnego. Zob. m.in.: J. Krukowski, *Administracja...*, s. 147–148. Problem ten pokrótce zaprezentowałem w pracy: *Zawarcie małżeństwa kanonicznego bez skutków cywilnych (kan. 1071 § 1, 2° Kodeksu Prawa Kanonicznego)*, Kraków 2009, s. 79–83. Głębszą analizę pojęcia godziwości w prawie kanonicznym zob.: G. Erlebach, *Illicitas – pojęcie prawne czy tylko moralne?*, w: *Forum externum i forum internum w prawie kanonicznym. Między prawem a sumieniem. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej zorganizowanej 9–10 maja 2005 r. w Lublinie*, red. A. Skorupa, Lublin 2006, s. 79–97; I. Staniszewski, *Godziwość jako kategoria kanoniczna*, w: *Kościelne prawo procesowe. Prawo rodzinne*, t. 4, Lublin 2007, s. 369–391.

<sup>33</sup> Zob. F. Cacioppo, *La disciplina...*, s. 225.

<sup>34</sup> Zob. J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 180. Niekiedy wprowadza się pewne rozróżnienia, uznając np., że termin *illicite* wskazuje na naruszenie prawa pozytywnego, *illegitime* natomiast pogwałcenie naturalnej sprawiedliwości i słuszności. Zob. M. P. Chalmers, *The remedy of harm...*, s. 132. Innym wskazywanym przez doktrynę wyróżnikiem aktu niegodziwego jest naruszenie przezeń prywatnego interesu osoby. Zob. J. Krukowski, *Administracja...*, s. 147; G. Leszczyński, *Kościelna procedura...*, s. 41.

<sup>35</sup> Zob. G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 132–134; J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 190–191. Choć mowa o *niegodziwości* aktu, nie należy sądzić, iż szkoda spowodowana przez akt administracyjny dotknięty *nieważnością* nie powinna być naprawiona. W tej sytuacji akt nieważny (*invalidus* lub *nullus*), a także nieistniejący (*inexistens*) mieści się w kategorii aktu nielegalnego czy niegodziwego (*illegitimus*).



Źródłami niezgodności z prawem aktu administracyjnego mogą być przyczyny odnoszące się do jego autora (np. brak kompetencji do stanowienia danego aktu, brak legitymizacji, wady woli tego, kto wydaje akt). Przyczyny takie mogą tkwić również w naruszeniu przepisanej procedury (np. niedochowanie nakazanej formy pisemnej, brak motywacji lub motywacja niezgodna ze stanem faktycznym i prawnym, pominięcie przepisanych czynności przygotowawczych, brak przewidzianego prawem powiadomienia). Naruszenie prawa może być również efektem błędu doktrynalnego, a także podjęcia decyzji w innym celu aniżeli określony przepisami prawa, a także ogólną zasadą dobra publicznego Kościoła<sup>36</sup> (np. kierowanie się interesem prywatnym miast dobrem publicznym)<sup>37</sup>.

Pamiętając, iż motywem rekursu hierarchicznego może być nie tylko nielegalność aktu administracyjnego, ale także jego niestosowność czy niedogodność, niezgodność z zasadą roztropności duszpasterskiej, a nawet choćby tylko subiektywne poczucie szkody<sup>38</sup>, można rozważać, czy uszczerbek, jakiego doznał ktoś wskutek aktu samego w sobie legalnego, czyli zgodnego z prawem, ale jednak powodującego szkodę, może być podstawą do wniesienia rekursu administracyjnego o naprawienie szkód.

Wydawać by się mogło, że szkoda zawsze jest niegodziwa. Nie należy jednak zapominać, że w kanonicznym porządku prawnym mogą zaistnieć przypadki, w których działanie administracji sprawia wprawdzie subiektywną szkodę, jednak ta nie jest uznana za niegodziwą. Chodzi o sytuacje, w których dobro jednostki doznaje uszczerbku ze względu na dobro wspólne – tak dzieje się np. w przypadku konieczności usunięcia z urzędu chorego lub niezdarnego z innej przyczyny proboszcza, przy poprawnym zachowaniu właściwej procedury przewidzianej w kan. 1740–1747: akt administracyjny (dekret usunięcia) nie jest wówczas nielegalny, choć można by zasadnie mniemać, że – przynajmniej w przekonaniu odwoływanego – spowodował realną szkodę, która jednak nie może być uznana za niegodziwą, a zatem nie jest podstawą do domagania się jej

---

<sup>36</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć niewystępujący w Kodeksie łacińskim kan. 1519 § 2 KKKW – „Ten, kto wydaje dekret, powinien mieć przed oczyma i kierować się tym, co wydaje się najbardziej służyć zbawieniu dusz i dobru publicznemu, z zachowaniem ustaw i prawnych zwyczajów, sprawiedliwości i słuszności”.

<sup>37</sup> Zob. J. Krukowski, *Administracja...*, s. 140–144; G. Leszczyński, *Kościelna procedura...*, s. 36–39. W przypadku niezgodności z celem ogólnym Kościoła czy zasadami mądrości i roztropności autorzy często mówią o wadach merytorycznych aktu, które niekoniecznie muszą łączyć się z naruszeniem zasady legalności. Słusznie podkreśla się (zob. J. Krukowski, *Administracja...*, s. 149–150; G. Leszczyński, *Kościelna procedura...*, s. 40), że rozróżnienie pomiędzy niezgodnością z prawem a wadliwością merytoryczną nie zawsze jest jednoznaczne, gdyż – czego dowodzi także przepis kan. 1519 § 2 KKKW cytowany w poprzednim przypisie – obowiązek działania organu władzy dla dobra wspólnego i zgodnie z nadrzędnym celem Kościoła jakim jest *salus animarum* jest przecież zawarty w prawie, także pozytywnym.

<sup>38</sup> Zob. G. Leszczyński, *Kościelna procedura...*, s. 84–87.

naprawy<sup>39</sup>. Podobnie nie można mówić o akcie nielegalnym, gdy szkoda przezeń wywołana jest nieuniknionym jego skutkiem (np. utrata dobrego imienia wskutek dekretu administracyjnego wymierzającego karę)<sup>40</sup>. Jest więc w kanonicznym porządku prawnym miejsce na szkodę, która nie jest szkodą niegodziwą, a nawet w literaturze określana jest jako „szkoda godziwa”<sup>41</sup>. Zakłada ona jednak istnienie ustawy, która taką sytuację dopuści, traktując ją jako poświęcenie dobra partykularnego, podyktowane wymogami dobra wspólnego<sup>42</sup>.

Z brzmienia kan. 128 wynika jednak jednoznacznie, iż obowiązek naprawienia szkody dotyczy tylko czynności prawnych – w tym aktów administracyjnych – niegodziwych. Dlatego możliwość odszkodowania w efekcie rekursu hierarchicznego pojawia się tylko wówczas, gdy akt zostanie przez instancję odwoławczą uznany za nielegalny. W przeciwnym razie obowiązek naprawienia szkody nie powstaje, chyba żeby skutek dalszego odwołania, już w ramach rekursu sądowo-administracyjnego, legalność aktu została podważona<sup>43</sup>.

Należy jeszcze przypomnieć, iż przedmiotem roszczenia odszkodowawczego może być nie tylko szkoda spowodowana niegodziwym aktem administracyjnym, ale także wynikająca z uchylenia się od wydania poszczególnego dekretu, gdy ustawa nakazuje jego wydanie, lub z nadmiernego opóźniania jego wydania ponad czas przewidziany w ustawie (kan. 57 § 3). Niezależnie od szkody wywołanej opieszałością organu władzy wykonawczej w stosunku do konkretnego podmiotu w odpowiedzi na słuszne domaganie się przezeń decyzji, trzeba mieć na uwadze, iż sama bezczynność administracji w sytuacji domagającej się szybkiego zaradzenia także może spowodować szkody dla wspólnoty kościelnej<sup>44</sup>.

### Szkoda jako efekt aktu administracyjnego

Koniecznym warunkiem odpowiedzialności administracji kościelnej za szkodę wynikłą z nielegalnego aktu administracyjnego jest relacja przyczynowo-skutkowa między aktem administracyjnym a poniesioną szkodą<sup>45</sup>. Relacja przyczynowości wynika z brzmienia kan. 128, w którym jest mowa o wyrządze-

<sup>39</sup> Niemniej jednak kan. 1746 stanowi: „Biskup powinien zadbać, by usuniętemu proboszczowi przydzielić inny urząd, jeżeli jest do tego zdolny, czy też wyznaczyć pensję, w zależności od tego, czy przypadek i okoliczności na to pozwalają”. Nie jest to jednak naprawienie szkody, ale słuszna rekompensata. Zob. J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 190.

<sup>40</sup> Zob. R. Sobański, *Komentarz do kan. 128*, cyt., s. 211.

<sup>41</sup> Zob. G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 128–131.

<sup>42</sup> M. in. dlatego kan. 50 stanowi, że „przed wydaniem poszczególnego dekretu, władza powinna [...] – o ile to możliwe – wysłuchać tych, których prawa mogą być naruszone”.

<sup>43</sup> Zob. Z. Grocholewski, *Komentarz do kan. 1005 KKKW*, w: *Commento al Codice dei Canonici delle Chiese Orientali*, red. P.V. Pinto, Città del Vaticano 2001, s. 843.

<sup>44</sup> Zob. M.P. Chalmers, *The remedy of harm...*, s. 123–124; J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 441–442.

<sup>45</sup> Zob. F. Lempa, *Odpowiedzialność administracji...*, s. 76–82; J. Krukowski, *Administracja...*, s. 272–273; G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 123–126; F. Cacioppo, *La disciplina...*, s. 231–232; J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 189.

niu szkody „czynnością prawną” (czynność i szkoda są ze sobą związane tak iż jedno powoduje drugie). W orzecznictwie i doktrynie kanonicznej podkreśla się, że nielegalny akt musi być skuteczną przyczyną szkody, ta zaś realnym następstwem aktu administracyjnego. Konsekwentnie administracja kościelna nie ściąga odpowiedzialności za szkody, które jedynie pośrednio mogą być powiązane z aktem administracyjnym i dla których był on tylko odległą okazją, ale nie da się ustanowić związku przyczynowego między aktem a szkodą. Podobnie nie są przedmiotem odpowiedzialności administracyjnej organu wydającego akt szkody spowodowane nie bezpośrednio aktem administracyjnym, ale błędnym czy nielegalnym działaniem osób umocowanych do działania danym aktem (np. organ administracji dokonujący mianowania na dany urząd nie jest odpowiedzialny za nielegalne czynności osoby przez siebie mianowanej). Administracja nie ponosi też odpowiedzialności za szkody będące dziełem przypadku (z przyczyn nieprzewidywalnych i niemogących być przypisanych żadnemu podmiotowi) lub spowodowane przez siłę wyższą (siły natury, na które nie ma się wpływu), kiedy autor aktu uczynił wszystko, co było w jego kompetencji, by uniknąć szkody. We wskazanych sytuacjach ulega bowiem zerwaniu więź przyczynowa między aktem administracyjnym a jego szkodliwym następstwem.

Słusznie podkreśla się, że ustanawiając konieczny warunek dowiedzenia istnienia związku przyczynowego zachodzącego między czynnością prawną (także aktem administracyjnym) a szkodą wywołaną ustawodawca wyznacza granicę dla nieuzasadnionych roszczeń odszkodowawczych. Jednocześnie to rozwiązanie pozwala na dokonanie precyzyjnego zindywidualizowania podmiotu (organu kościelnej władzy wykonawczej), wobec którego można wystąpić z takim roszczeniem<sup>46</sup>.

Do obarczenia administracji kościelnej odpowiedzialnością za szkodę wyrażoną nielegalnym aktem nie wymaga się – jak w wypadku przestępstwa – współdziałania elementu subiektywnego, to znaczy zamiaru wywołania szkody przez autora aktu administracyjnego względnie zaniedbania przezeń należytej staranności przy wydawaniu aktu<sup>47</sup>. Kan. 128 brzmi bowiem: „Ktokolwiek czynnością prawną nielegalnie albo jakąkolwiek inną czynnością dokonaną z winy umyślnej lub nieumyślnej wyrządził komuś szkodę...”. *Nielegalna* czynność prawna – a więc także i akt administracyjny – w tekście przepisu jest wyraźnie odróżniona od *innej* czynności, która dokonana jest „dolo vel culpa”. Zatem brak takiej intencji nie jest elementem koniecznym odpowiedzialności administracyjnej i od niej nie zwalnia. Jeśli natomiast taki element subiektywny – wina umyślna lub nieumyślna – zostanie dowiedziony, staje się okolicznością obciążającą organ administracji<sup>48</sup>. Odpowiedzialność za szkodę spowodowaną

<sup>46</sup> Zob. G. Regojo Bacardí, *Pautas...*, s. 124–126.

<sup>47</sup> Zob. *tamże*, s. 119–123.

<sup>48</sup> Zob. J. Krukowski, *Responsability for Damage Resulting from Illegal Administrative Acts in the Code of Canon Law of 1983*, w: *Le nouveau Code de Droit Canonique: actes du V<sup>e</sup>*

nielegalnym aktem administracyjnym nie zależy więc od intencji jego autora, ale zasadza się wyłącznie na samej bezprawności aktu.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że nie wszyscy kanoniści podzielają tę opinię i zdaniem niektórych obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej niegodziwym aktem administracyjnym istnieje tylko wówczas, gdy udowodni się, że szkoda została spowodowana działaniem z winy umyślnej lub nieumyślnej autora aktu<sup>49</sup>. Interesujące w kontekście tej polemiki jest zdanie jednego z autorów, który wyraża opinię, że nie wymaga się udowodnienia winy umyślnej lub nieumyślnej, gdyż w przypadku wydania przez organ administracji aktu niezgodnego z prawem taką winę należy domniemywać<sup>50</sup>.

### REKURS SĄDOWO-ADMINISTRACYJNY

Innym ważnym instrumentem prawnym pozwalającym na naprawienie naruszonej sprawiedliwości i uzyskanie zadośćuczynienia za szkodę wyrządzone nielegalnym działaniem administracji kościelnej jest rekurs sądowo-administracyjny wnoszony przed Najwyższy Trybunał Sygnatury Apostolskiej. W odróżnieniu od rekursu hierarchicznego, zwanego też administracyjnym lub zwyczajnym, rekurs sądowo-administracyjny (lub sporno-administracyjny) jest rozpatrywany na drodze procesowej, może być wniesiony wyłącznie przeciwko decyzjom podjętym przez dykasterie Kurii Rzymskiej, i to tylko – jak stanowi konstytucja apostołska *Pastor Bonus* w art. 123 § 1 – ilekroć „zaskarżony akt naruszył jakąś ustawę, czy to podczas postępowania, czy w rozstrzygnięciu”<sup>51</sup>. Na tej drodze nie wchodzi zatem w grę możliwość oceny aktu administracyjnego pod kątem jego nie stosowności czy niedogodności, ale jedynie pod kątem jego ewentualnej nielegalności, czyli naruszenia przepisów ustawy, czy to materialnych, czy proceduralnych.

---

*Congrès international de droit canonique, organisé par l'Université Saint-Paul et tenu à l'Université d'Ottawa du 19 au 25 août 1984*, t. I, Ottawa 1986, s. 231–242.

<sup>49</sup> Z teorią irrelewantności elementu subiektywnego polemizuje np. F. Cacioppo, *La disciplina...*, s. 232–241, 299–302. Autor powołuje się na opinie takich kanonistów, jak Z. Grocholewski, G. Montini, P. A. Bonnet i Ph. Maxwell, którzy utrzymują, że obowiązek naprawienia szkody istnieje tylko wówczas, gdy akt administracyjny został dokonany z winy umyślnej lub nieumyślnej. Odmienne zdanie prezentuje także R. Sobański, który uważa, że według kan. 128 – inaczej niż wynikałoby to z interpunkcji – obowiązek naprawy szkody powstaje tylko wtedy, gdy została ona spowodowana aktem administracyjnym nielegalnym i została zawiniona. Zob. R. Sobański, *Komentarz do kan. 128*, cyt., s. 212. Autor powołuje się na inną interpunkcję w łacińskim tekście kan. 935 KKKW. Rzeczywiście, podczas prac nad Kodeksem wschodnim zagadnienie to było przedmiotem dyskusji konsultorów, którzy wyrazili opinię, iż *dolus vel culpa* stanowią konieczny warunek naprawienia wyrządzonej szkody.

<sup>50</sup> Zob. J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 445. Dla poparcia swej tezy autor przywołuje kan. 15 § 2 i kan. 1321 § 3.

<sup>51</sup> Tekst konstytucji apostołskiej *Pastor Bonus* o Kurii Rzymskiej z 29 czerwca 1988 r. w AAS 80 (1988), s. 841–930. Polskie tłumaczenie w: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, red. P. Majer, Kraków 2011, s. 1397–1465.

Ograniczając się w tym miejscu wyłącznie do kwestii związanych z naprawieniem szkód, na pierwszym miejscu należy przywołać przepis art. 123 § 2 konstytucji apostołskiej *Pastor Bonus*, który określając właściwość materialną Trybunału Sygnatury Apostołskiej stanowi:

W tych sprawach, oprócz orzeczenia o nielegalności aktu, może również na wniosek odwołującego się rozstrzygnąć o naprawieniu szkód wyrządzonych nielegalnym aktem.

Z przepisu tego – który był oceniany jako znacząca nowość regulacji Kurii Rzymskiej dokonanej przez Jana Pawła II<sup>52</sup> – wynika po pierwsze, że nie można wnieść prośby o naprawienie szkody spowodowanej aktem administracyjnym bez zaskarżenia legalności samego aktu – kwestia naprawienia ewentualnej szkody nie jest autonomiczna, ale jest zawsze złączona z rozstrzygnięciem w przedmiocie nielegalności aktu administracyjnego<sup>53</sup>. Należy także podkreślić, że sprawę o naprawienie szkód trybunał apostołski może rozpatrzyć tylko wówczas, gdy odwołujący się wyraźnie o to poprosi, a zatem Sygnatura Apostołska nie podejmie takiej decyzji *ex officio*, nawet wówczas, gdy zaskarżony akt zostanie uznany za nielegalny, ale wyłącznie wtedy, gdy *petitum* będzie zawierało również prośbę o naprawienie szkód<sup>54</sup>.

Pewne aspekty postępowania są precyzowane w promulgowanym w 2008 r. Prawie własnym Sygnatury Apostołskiej (*Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*)<sup>55</sup>. Art. 101–103 *Legis propriae* Sygnatury Apostołskiej poświęcone kwestii naprawienia szkód wyrządzonych nielegalnym aktem administracyjnym (warto podkreślić, że w poprzednich *Normach specjalnych* Sygnatury Apostołskiej z 1968 r. takich przepisów nie było) przewidują, iż prośba o naprawienie szkód może być złożona przez wnoszącego rekurs nie później niż do chwili *delibationis oralis summariae*, która w procesie spornym odpowiada zawiązaniu sporu. *Prawo własne* Sygnatury Apostołskiej zawiera też przepis

<sup>52</sup> Zob. J.I. Arrieta, *Komentarz do konstytucji apostołskiej „Pastor Bonus”*, w: J.I. Arrieta, J. Canosa, J. Miñambres, *Legislazione sull’organizzazione centrale della Chiesa*, Milano 1997, s. 291; J.I. Arrieta, *Il sistema dell’organizzazione ecclesiastica. Norme e documenti. In particolare, la Chiesa in Italia e la diocesi di Roma*, Roma 2000, s. 103, przyp. 123. Niemniej jednak – co podkreśla inny komentator – kompetencja ta od samego początku działalności II Sekcji Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostołskiej należała do tego trybunału i była przezeń wykonywana. Zob. M.F. Pompedda, *Komentarz do art. 123*, w: *Commento alla „Pastor Bonus” e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, red. P.V. Pinto, Libreria Editrice Vaticana 2003, s. 180.

<sup>53</sup> Warto zaznaczyć, że w poszczególnych projektach (schematach) Kodeksu Prawa Kanonicznego z lat 1972, 1980, 1982 była dopuszczana możliwość wniesienia prośby o naprawienie szkody wynikłej z aktu administracyjnego bez konieczności zaskarżania samego aktu. Zob. F. Cacioppo, *La disciplina...*, s. 324; G. Leszczyński, *Kościelna procedura administracyjna...*, s. 130.

<sup>54</sup> Potwierdza to art. 136 § 4 Regulaminu Generalnego Kurii Rzymskiej, w myśl którego Sygnatura Apostołska sprawy o naprawienie szkód rozpatruje „na prośbę odwołującego się”.

<sup>55</sup> AAS 100 (2008), s. 513–538. Zob. też P. Malecha, „*Lex propria*” Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostołskiej, w: J. Wroceński, J. Krajczyński (red.), *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana Księdzu Profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin*, t. 1, Warszawa 2009, s. 565–585.

analogiczny do kan. 1730 § 1, upoważniający prefekta lub kolegium sędziowskie do odłożenia rozstrzygnięcia w przedmiocie naprawienia szkody do czasu wydania przez trybunał apostołski ostatecznej decyzji na temat nielegalności aktu administracyjnego.

Stwierdzenie nielegalności aktu administracyjnego, który wywołał szkodę jest bowiem kolejnym warunkiem podjęcia przez Sygnaturę decyzji o naprawieniu szkody. Podobnie jak w zwyczajnym rekursie hierarchicznym, tak samo i w rekursie sądowo-administracyjnym, aby możliwe było wydanie pozytywnej decyzji o naprawieniu szkody, należy najpierw stwierdzić, że szkoda ta powstała jako następstwo aktu administracyjnego, który został uznany za nielegalny.

Ważnym rozstrzygnięciem zawartym w *Prawie własnym* Sygnatury Apostolskiej jest postanowienie art. 102, w którym określa się, do kogo należy naprawienie wyrządzonej szkody: to władza kościelna, która wydała akt administracyjny staje się w postępowaniu stroną pozwaną i do niej należy naprawienie szkody wyrządzonej wydanym przez siebie aktem administracyjnym.

Istotne w kontekście obowiązku naprawienia szkód są także postanowienia – to także nowe przepisy – na temat wykonania decyzji Sygnatury (art. 92–94): odpowiedzialnym za wykonanie decyzji jest dykasteria Kurii Rzymskiej, która wydała lub zatwierdziła zaskarżony dekret. W przypadku pojawienia się jakichś trudności we wprowadzeniu w życie decyzji Najwyższego Trybunału, sama Sygnatura, na prośbę zainteresowanej strony, przejmuje wykonanie, powiadamiając o tym Najwyższą Władzę Kościelną. Jeśli w ramach naprawy szkód należy wypłacić kwotę pieniężną, wypłaty należy dokonać w terminie trzydziestu dni od dnia powiadomienia o wyroku wydanym przez Sygnaturę Apostolską, chyba że trybunał ten zadecydował inaczej (art. 93 § 2). Warto podkreślić, że są to pierwsze tak konkretne normy, jakie pojawiły się w powszechnym ustawodawstwie kanonicznym. Brak takiej konkretności był powodem do formułowania zarzutów milczenia prawa w tak istotnej kwestii<sup>56</sup>.

## SPOSÓB NAPRAWIENIA SZKODY

W literaturze wskazuje się na trudności, jakie może rodzić naprawienie szkody w praktyce: zarówno forma, jak też sposób czy wysokość ewentualnego odszkodowania. Jak określić – pytają autorzy – konkretne zadośćuczynienie, jakie winien ponieść biskup za usunięcie proboszcza z pominięciem przepisanej procedury, skoro tenże przełożony może ponownie – tym razem już legalnie –

---

<sup>56</sup> Zob. P.V. Pinto, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006, s. 345.

proboszcza z urzędu usunąć<sup>57</sup>. Jak wycenić odszkodowanie za nielegalny akt administracyjny wyrządzający nie tylko osobistą szkodę konkretnemu wiernemu, jakim jest duchowny, ale również wiernym, którym tenże posługuje? Jaka miarę wynagrodzenia można przyjąć za szkody wyrządzone w duszpasterstwie, pozbawienie środków uświęcenia czy łaski sakramentalnej? Istnieją szkody namacalne, które mogą być naprawione dzięki odszkodowaniu pieniężnemu, ale istnieją również szkody, które ze względu na ich charakter określane są jako *damna non reparabilia*<sup>58</sup>.

Nie bez znaczenia jest również negatywny wydźwięk takiego wydarzenia dla wspólnoty Kościoła, którym będzie swoiste upokorzenie przełożonego kościelnego, jakim jest biskup, zobowiązany do wprowadzenia w życie decyzji Sygnatury Apostolskiej, a który przecież nadal będzie sprawował funkcję głowy Kościoła partykularnego i winien cieszyć się zaufaniem wiernych. Jak widać, nie da się w rzeczywistości kościelnej stosować bez zastrzeżeń reguł rządzących sprawiedliwością administracyjną w społeczności świeckiej. Kościół zatem musi poszukiwać takich sposobów naprawienia szkód, które będą uwzględniały eklezjalną specyfikę, w tym także wymiar religijny.

Jak wiadomo, do ważnego sprawowania czynności władzy wystarcza posiadanie odpowiednich podmiotowych uprawnień i kompetencji, które składają się na to, co określamy jako *potestas*. Organ zgodnie z prawem wyposażony w odpowiednią *potestas* jest organem władzy. W przestrzeni kościelnej – w większym stopniu niż w świeckiej – sprawowanie władzy domaga się nie tylko posiadania *potestas*, ale także tego, by organ władzy cieszył się wystarczającym autorytetem, a więc posiadał *auctoritas*, czyli – by uciec się do pewnej analogii z prawa rzymskiego – nie tylko akceptację posiadanej przezeń zdolności do stanowienia wiążących poleceń, ale uznanie mądrości, ogólne poważanie, jakie dana osoba posiada w społeczeństwie. W rzeczywistości świeckiej sprawowanie władzy nie musi w praktyce uwzględniać elementu autorytetu i zaufania (choć jako jedną z zasad postępowania wymienia się prowadzenie postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, a zatem praktyka organów powinna spełniać wymóg przewidywalności i pewności oraz opierać się na jasnych i transparentnych zasadach), a kompetencje przydane przez prawo organom przysługują im niezależnie od jakości sprawowanych czynności i ewentualnie popełnionych uchybień w poszczególnych sprawach. Wykonywanie władzy w Kościele natomiast w znacznie większym stopniu opiera się na autorytecie przełożonego i zaufaniu do prawidłowości podejmowanych przezeń decyzji, zaś ujawnienie w sposób nieroztropny popeł-

---

<sup>57</sup> Zob. M.F. Pompedda, *Komentarz do art. 123 konst. apost. „Pastor Bonus”*, cyt., s. 180; P.V. Pinto, *Diritto amministrativo...*, 328–329; G. Leszczyński, *Kościelna procedura administracyjna...*, s. 133.

<sup>58</sup> Zob. J. Krukowski, *Responsability...*, 234; M.P. Chalmers, *The remedy of harm...*, s. 145–149.

nionych przezeń incydentalnie uchybień mogłoby tymi zasadami zachwiać i utrudnić dalsze sprawowanie posługi.

Wspomniano wyżej, że pojęcia szkody nie można zawęzić tylko do uszczerbku o charakterze majątkowym lub niemajątkowym, ani nawet do strat poniesionych tylko przez poszkodowaną osobę lub grupę osób. Bezprawne wykonywanie władzy kościelnej wyrządza bowiem szkodę nie tylko jednostkom, ale całej społeczności Kościoła. Ustanowienie obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej nielegalnym działaniem administracji kościelnej oznacza zatem nie tylko słuszną kompensację materialną strat poniesionych wskutek bezprawnych aktów, ale także domaga się podjęcia decyzji, które powstrzymają konsekwencje złego wykonywania władzy i przywrócą należyte jej sprawowanie<sup>59</sup> – a zatem koncepcja kanoniczna naprawienia szkody nie ogranicza się do wypłacenia poszkodowanemu stosownej sumy pieniężnej, lecz również wymaga poszukiwania takich rozwiązań oraz podjęcia inicjatyw i decyzji – np. personalnych, organizacyjnych – które nie tylko zrekompensują wyrządzoną szkodę, ale będą ponadto zmierzać do naprawy samego sposobu rządzenia.

Mając na uwadze, że dobra, które mogą być naruszone nielegalnym działaniem kościelnej administracji, mają we wspólnocie Kościoła szczególny charakter, także naprawienie szkody może i powinno przybierać rozmaite formy, nie tylko natury ekonomicznej, ale właściwe misji i życiu Kościoła. I tak np. zgorzsenie wywołane niedbalstwem organu władzy mogłoby być naprawione wzmoczoną troską duszpasterską o wiernych, katechezą i przepowiadaniem przekraczającymi środki przeciętnie stosowane w danej wspólnocie, mianowaniem duszpasterza posiadającego szczególne kwalifikacje itp.<sup>60</sup> Konkretnie przykłady form naprawienia szkód wyrządzonych nielegalnymi aktami administracyjnej władzy kościelnej, jakie pojawiają się w rozstrzygnięciach, to – oprócz odszkodowania pieniężnego za poniesioną krzywdę – np. przywrócenie nielegalnie usuniętego proboszcza<sup>61</sup>, ponowne przyjęcie do pracy zwolnionego bezprawnie wykładowcy wyższej uczelni kościelnej<sup>62</sup>, przywrócenie do kultu nielegalnie zniesionej

<sup>59</sup> Zob. J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio...*, s. 73.

<sup>60</sup> Zob. J. Miras, *Sentido ministerial de la función de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, w: *La dimensión de servicio en el gobierno de la Iglesia*, red. A. Viana, Pamplona 1999, s. 290–291.

<sup>61</sup> Gdy Sygnatura stwierdza nielegalność aktu usunięcia proboszcza, ten zostaje automatycznie przywrócony na swój urząd, ze wszystkimi prawami i obowiązkami. Jeśli jego powrót na tę samą parafię jest niemożliwy lub zainteresowany odrzuca taką możliwość, może domagać się naprawienia szkody w innej formie (np. mianowanie go proboszczem równorzędnej parafii).

<sup>62</sup> Taka decyzja zapadła w przywoływanym często w doktrynie wyroku Sygnatury Apostolskiej (jednym z nielicznych opublikowanych) c. Ratzinger z 27 października 1984, *Dimissionis a muneris docendi*, *Il Diritto ecclesiastico*, 96/2 (1985), s. 260–269. Trzeba zaznaczyć, że choć w tamtym czasie Sygnatura nie miała kompetencji do rozpatrywania spraw o naprawienie szkód, to w tym konkretnym przypadku taka została jej przyznana na mocy jednostkowej decyzji Jana Pawła II w 1981 r. Wyrok nie tylko orzekał o nielegalności usunięcia nauczyciela akademickiego, ale naka-



świątyni, utworzenie nowego miejsca kultu, publikacja w biuletynie diecezjalnym wyroku Sygnatury Apostolskiej<sup>63</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Wprowadzenie możliwości rozpatrzenia przez Sygnaturę Apostolską próśby o naprawienie szkód jest oceniane jako poważna zmiana, do jakiej wraz z konstytucją apostolską *Pastor Bonus* doszło w systemie sprawiedliwości administracyjnej w Kościele, a mianowicie przesunięcie akcentu z czystej legalności aktu w stronę prawa podmiotowego, które tym niesprawiedliwym aktem zostało naruszone<sup>64</sup>.

Z pewnością było to możliwe dzięki upowszechnieniu koncepcji współczesnego personalizmu i coraz większej świadomości praw człowieka – a w kontekście kanonicznym: fundamentalnych praw wiernych – praw, które niezależnie od woli prawodawcy obiektywnie istnieją i podlegają ochronie, oraz teologii soborowej tak bardzo podkreślającej służebny wymiar władzy kościelnej. Niemniej nie można dostrzec tego, że kwestia realnego wykonania przez organ kościelnej władzy wykonawczej obowiązku naprawienia szkód spowodowanych działaniem administracji pozostawiona jest – gdy chodzi o rekurs zwyczajny – wrażliwości i roztropności pasterskiej przełożonego<sup>65</sup>.

Obowiązujące przepisy (kan. 1005 KKKW) ograniczają się do stwierdzenia, kto winien odpowiadać za wyrządzone szkody, nie kreują jednak (poza przytoczonymi normami Sygnatury Apostolskiej – ale pamiętać należy, że te dotyczą rekursu sądowo-administracyjnego) skutecznych narzędzi, by wyegzekwować roszczenia. Nie sposób więc nie przyznać racji tak cenionemu kanoniście, jakim jest P.V. Pinto, że po tym, jak upadła – skądinąd niezwykle postępowo i śmiała, ale trudna do urzeczywistnienia ze względu na zasady ustrojowe – idea lokalnych sądów administracyjnych w Kościele<sup>66</sup>, kwestia realnej odpowiedzialności odszkodowawczej w Kościele, wyjąwszy bardzo niewielką liczbę konkretnych przypadków, w których takowa została zasądzona, pozostaje mimo wszystko na poziomie abstrakcyjnych zasad, wspaniale służących do budowania ogólnych teorii<sup>67</sup>.

---

zywał przyjęcie na uczelnię nielegalnie zwolnionego profesora katolickiego uniwersytetu i wypłacenie mu odszkodowania pieniężnego za utracone zarobki wraz z odsetkami.

<sup>63</sup> Zob. J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 452–456.

<sup>64</sup> Zob. G. Leszczyński, *Kościelna procedura administracyjna...*, s. 131.

<sup>65</sup> Zob. P.V. Pinto, *Diritto amministrativo...*, s. 345–346.

<sup>66</sup> Zob. m.in.: J. Krukowski, *Administracja...*, s. 202–203. Myśl o utworzeniu tego rodzaju kościelnych sądów administracyjnych stale jednak powraca w literaturze. Zob. J. Hendriks, *Canone 128...*, s. 449.

<sup>67</sup> Zob. P. V. Pinto, *Diritto amministrativo...*, s. 329.

Nie można też zapominać, że w większości przypadków doznane przez wiernych szkody będące skutkiem niesłusznych działań lub zaniedbań nie pochodzą od organów kościelnej administracji, ale od duchownych zaangażowanych w duszpasterstwo, i nawet gdy wskutek interwencji przełożonego kościelnego błędne i szkodliwe decyzje podejmowane np. przez proboszcza – chociażby nieuprawniona odmowa sakramentów, czynności kancelaryjnych czy innych posług duszpasterskich lub błędne decyzje w tym zakresie<sup>68</sup> – mogą być odwołane i poprawione, to ponieważ nie mają one charakteru aktów administracyjnych, nie ma ustalonej żadnej procedury zmierzającej do naprawienia szkód, jakie mogły wywołać, mimo iż ogólna norma kan. 128 zobowiązuje do tego każdego („quicumque”), kto podjętą przez siebie nielegalnie czynnością prawną spowodował szkodę<sup>69</sup>.

Racja odpowiedzialności administracji kościelnej za własne nielegalne akty opiera się przede wszystkim na przekonaniu, że Kościół nie może poprzez niezgodne z prawem działania organów hierarchicznych swoich instytucji podważać zaufania do siebie samego i do nauczanej przez siebie doktryny. Tak jak w społeczeństwie świeckim prawo do dobrej administracji uznaje się za jedno z podstawowych praw obywatelskich, tak i we wspólnocie Kościoła na płaszczyźnie stosunków administracyjnych realizowanych w duchu braterskiej miłości i służby w budowaniu tego samego Ciała Chrystusa nie można działać w sposób arbitralny i szkodliwy, a jeśli wskutek nielegalnych aktów dojdzie do wywołania szkody, organy władzy kościelnej nie są wolne od odpowiedzialności<sup>70</sup>.

#### RECOURSE FOR COMPENSATION FOR DAMAGES DUE TO AN ILLEGITIMATE ADMINISTRATIVE ACT

**Summary.** If justice is breached due to an unlawful action performed by an ecclesiastical administrative body, this case calls for a compensation of the damages. The article includes an analysis of the canon regulation of the legal instruments which are at the disposal of the wronged party. They include hierarchical recourse and contentious-administrative recourse. The article also deals with issues concerning the legality principle in the activities of Church administration, damage and methods of its compensation.

**Key words:** canon administrative act, principle of legality, compensation of damage, hierarchical recourse, contentious-administrative recourse

<sup>68</sup> Np. uprzednia zgoda proboszcza na asystowanie przy zawarciu małżeństwa, które jednak nie może być zawarte ze względu na istniejącą przeszkodę, co w sytuacji zakazu asystowania przy małżeństwie wydanego przez przełożonego w dacie bliskiej zaplanowanej uroczystości może spowodować niemałe szkody materialne i duchowe.

<sup>69</sup> Rozwiązaniem, jakie się nasuwa w tym przypadku, jest złożenie przez wiernego – zgodnie z przepisem kan. 57 § 1 – skargi do przełożonego tego, kto szkodę spowodował, a dopiero gdy odpowiedź przełożonego jest niezadowolająca (lub w ogóle jej nie ma – zob. kan. 57 § 2 i 3), wniesienie rekursu hierarchicznego zgodnie z przepisami. prawa.

<sup>70</sup> Zob. J. Krukowski, *Teoretyczne i teologiczne podstawy prawa administracyjnego w Kościele*, Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich, 20 (2010), nr 23, s. 78–81.