

KS. JÓZEF KRUKOWSKI

PROBLEMY PRAWNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI KOŚCIELNEJ

Odpowiedzialność administracji publicznej za ewentualne błędy stanowi temat bardzo interesujący, a zarazem kontrowersyjny zarówno na płaszczyźnie rozważań teoretycznych, jak i zastosowań praktycznych. W ostatnich dziesiątkach lat w świeckim prawie administracyjnym wzrasta zainteresowanie tą problematyką. Z jednej bowiem strony działalność organów władzy administracyjnej coraz częściej wkracza w sferę prawną administrowanych jednostek, a z drugiej zaś występuje silne dążenie do poszanowania ich godności osobowej i zabezpieczenia im należytej ochrony prawnej¹. Natomiast na terenie prawa kanonicznego do niedawna unikano stawiania tych problemów. Na Międzynarodowym Kongresie Prawa w Rzymie w 1934 r. prof. C. Bernardini krytycznie stwierdził, iż w nauce prawa kanonicznego na ogół nie podejmowano gruntownych rozważań na tematy związane z procesem administracyjnym, a tylko niektórzy autorzy podawali ogólne zasady odpowiedzialności administracji kościelnej, wskazując w sposób skrajny na ich konsekwencje i negując ich doniosłość w systemie prawa kanonicznego². Dopiero w ostatnich dziesięciu latach wystąpiło zainteresowanie tą problematyką również w ramach tego systemu³. Ogólny klimat do

¹ G. Giorgi. *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano*. Vol. 5. Torino 1904 n. 338; E. Casetta. *L'illecito degli enti pubblici*. Torino 1953 s. 7-8; A. de Laubadère. *Traité de droit administratif*. Paris 1973 s. 677-678.

² C. Bernardini. *Problemi di contenzioso amministrativo canonico specialmente secondo la giurisprudenza della Sacra Romana Rota*. W: *Acta Congressus Iuridici Internationalis*. Vol. 4. Romae 1937 s. 359-360.

³ Fr. D'Ostilio. *La responsabilità per atto illecito della pubblica amministrazione nel diritto canonico*. Roma 1966; G. Delgado. *Desconcentración organica y potestad vicaria*. Pamplona 1971 s. 263-318; J. Trasera. *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiastica*. Barcelona 1972 s. 131-179; R. Coppola. *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*. „Apollinaris” 46:1973 nr 1-2 s. 163-179; I. Gordon. *La responsabilità dell'amministrazione pubblica eclesiastica*. „Monitor ecclesiasticus” 98:1973 nr 3 s. 384-419; F. Romita. *La giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II*. Tamże 98:1973 nr 4 s. 548-579; P. Moneta. *I collaboratori e i responsabili del provvedimento amministrativo*. Tamże 99:1974 nr 3 s. 81-95.

podjęcia badań na tym odcinku powstał w okresie Soboru Watykańskiego II. Tendencje, jakie dają się tu zauważyć, dotyczą klasyfikacji odnośnych pojęć i zasad prawnych oraz nowych rozwiązań legislacyjnych.

I. POJĘCIE I RODZAJE ODPOWIEDZIALNOŚCI

1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ MORALNA I PRAWNA

Odpowiedzialność może być moralna i prawna. Odpowiedzialność moralna polega na zdaniu rachunku przed własnym sumieniem za szkody wynikłe z naruszenia porządku moralnego; w sensie teologicznym jest to również obowiązek zdania rachunku przed Bogiem, będącym twórcą tego porządku. Odpowiedzialności tej podlega każdy człowiek indywidualnie, niezależnie od pełnionej funkcji społecznej. Odpowiedzialność prawna zaś polega na poniesieniu sankcji przewidzianej przez normy prawne za szkody wynikające z określonego działania naruszającego sferę prawną innego podmiotu. Skutkiem jej jest obowiązek naprawienia szkody prawnej⁴. Odpowiedzialność ta jest egzekwowana przez odpowiednie organy władzy społecznej. Z punktu widzenia filozofii prawa trzeba zauważyć, iż szkoła klasyczna w przeciwieństwie do szkoły pozytywistycznej zakładała, że odpowiedzialność moralna jest fundamentem odpowiedzialności prawnej⁵. W prawie kanonicznym zaś zawsze przyjmowano konieczność takiego związku z uwagi na ścisłą zależność porządku prawnego od porządku moralnego⁶.

Prawna odpowiedzialność administracji kościelnej polega na obowiązku naprawienia szkody wynikłej z działalności administracyjnej organów władzy kościelnej. Podmiotem tej odpowiedzialności są wszystkie organy władzy i urzędy kościelne zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, zarówno jednoosobowe, jak i kolegialne. Wyjątkową pozycję zajmuje tu podmiot najwyższej i pełnej władzy w Kościele działający indywidualnie lub w łączności z soborem powszechnym. Akty prawne papieża nie podlegają kontroli nadrzędnej, a tym samym i odpowiedzialności prawnej. Również akty Kurii Rzymskiej, o ile zostały w formie specyficznej zatwierdzone przez papieża, nie mogą być poddane kontroli

⁴ D' Ostilio, jw. s. 42-43 i 114: „L'effetto della responsabilità derivante dall'atto illecito è l'obbligo giuridico della riparazione del danno prodotto dalla violazione della sfera giuridica altrui”.

⁵ Tamże s. 3.

⁶ F. Romita. *I fondamenti teologico-giuridici dell'amministrazione ecclesiastica*. „Monitor ecclesiasticus” 99:1974 nr 3 s. 45; M. Żurowski. *Akty administracyjne i ich rola w organizmie Kościoła*. „Prawo Kanoniczne” 19:1976 nr 1-2 s. 61.

ze strony jakiegokolwiek organu władzy nie mającego specjalnego upoważnienia (*mandatum*) papieża (KPK kan. 1683)⁷. Przedmiot tej odpowiedzialności obejmuje zarówno szkody materialne, dające się ocenić ekonomicznie, jak i moralne. Biorąc pod uwagę naturę i cel społeczności kościelnej, trzeba stwierdzić, iż obowiązek naprawienia szkody moralnej winien stać na pierwszym miejscu⁸.

2. KLASYFIKACJA ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNEJ

Istnieją różne klasyfikacje odpowiedzialności prawnej. Jedni autorzy przyjmują dwupodział tej odpowiedzialności na cywilną i karną⁹. Drudzy zaś przyjmują trójpodział odpowiedzialności na: cywilną, karną i dyscyplinarną, czyli administracyjną¹⁰. Inni wprowadzają podział jeszcze bardziej analityczny, wyróżniając odpowiedzialność cywilną, karną, konstytucyjną, parlamentarną itp.¹¹ W niniejszym rozważaniu uwaga zostanie zwrócona na te dwie pierwsze klasyfikacje.

a) Podział odpowiedzialności prawnej na cywilną i karną

Podział odpowiedzialności na cywilną i karną jest oparty na dwu kryteriach: 1^o możliwości naprawienia wyrządzonej krzywdy. Możliwość ta istnieje w wypadku odpowiedzialności cywilnej, natomiast nie istnieje w odpowiedzialności karnej (istnieje tu możliwość naprawienia szkody); 2^o podmiocie biernym sankcji. Sankcja cywilna godzi przede wszystkim w majątek osoby odpowiadającej, zaś sankcja karna w samą osobę odpowiadającego. Odpowiedzialność cywilna jest więc prawnym obowiązkiem

⁷ Moneta, jw. s. 92-93; A. di Felice. *La „confirmatio Pontificis” e la „apertio oris” come ricorsi ed interventi straordinari circa i provvedimenti ed atti amministrativi*. „Monitor ecclesiasticus” 99:1974 nr 4 s. 221-235. Od decyzji administracyjnej Kurii Rzymskiej, która uzyskała zatwierdzenie papieża *in forma specifica*, można do papieża wnieść prośbę o ponowne rozpatrzenie sprawy.

⁸ D'Ostilio, jw. s. 126; Gordon, jw. s. 396, 411.

⁹ B. Giacón. *L'amministrazione dei beni ecclesiastici e religiosi*. Padova 1964 s. 67: „Generalmente, la responsabilità degli atti si distingue in penale e civile. La prima deriva da unreato, cioè da un fatto per il quale la legge ha stabilito una pena; la seconda si riferisce ad un illecito civile. Della prima si occupa la legislazione penale, che tutela l'interesse pubblico; della seconda la legislazione civile, che tutela gli interessi privati”; G. Michiels. *Principia generalia de personis in ecclesia*. Tornaci 1955 s. 461-466.

¹⁰ G. Zanobini. *Responsabilità*. W: *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere et Arti*. Vol. 1-35. Roma 1949-1952 — vol. 29 s. 123: „Si ha responsabilità per atto illecito di diritto privato, per atto illecito di diritto penale, per atto illecito di diritto amministrativo, cioè responsabilità civile, responsabilità penale, responsabilità amministrativa”; tenze. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. 1. Milano 1958 s. 531-532; Delgado, jw. s. 287.

¹¹ A. Ranaudo. *Nascita, organizzazione, capacità ed attività delle persone morali ecclesiastiche. Gli enti di fatto ecclesiastici*. „Monitor ecclesiasticus” 89:1964 s. 613-681.

naprawienia krzywdy wyrządzonej innej jednostce, zaś odpowiedzialność karna — obowiązkiem poniesienia kary za popełnione przestępstwo¹².

Zwolennicy dwupodziału odpowiedzialności prawnej uważają, że odpowiedzialność administracji publicznej w zależności od wypadku znajduje się bądź w sferze odpowiedzialności cywilnej, bądź w sferze odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność karna jest ściśle osobista, tzn. że sankcja karna może być skierowana tylko względem osoby fizycznej; natomiast odpowiedzialność cywilna dotyka również osoby prawnej. Wszakże w wyjątkowych sytuacjach prawo kanoniczne przewiduje sankcje karne również przeciwko osobom moralnym, czyli prawnym¹³.

b) *Podział odpowiedzialności prawnej na cywilną, karną i dyscyplinarną (administracyjną)*

Kryterium trójpodziału odpowiedzialności prawnej jest oparte na rodzaju naruszonej normy. Odpowiedzialność jest: cywilna, jeżeli naruszona została norma prawa prywatnego, czyli cywilnego; karna, jeśli naruszona została norma prawa karnego; administracyjna, jeżeli naruszona jest norma prawa administracyjnego. Niewątpliwie podział ten pod względem technicznym jest bardzo zwięzły¹⁴. Powstaje pytanie, czy trójpodział odpowiedzialności może być przyjęty w prawie kanonicznym, mimo że nie ma tu wyraźnego wyróżnienia gałęzi prawa administracyjnego. Należy jednak zauważyć, iż z uwagi na przedmiot można normy prawa administracyjnego wyodrębnić w systemie prawa kanonicznego, a dokonująca się przebudowa tego systemu zmierza do wyraźnego ich wyróżnienia. W tej perspektywie uzasadnione jest przyjęcie trójpodziału odpowiedzialności administracji kościelnej.

c) *Podział odpowiedzialności prawnej na kontraktową i pozakontraktową*

Odpowiedzialność cywilna kontraktowa rodzi się na skutek szkody wyrządzonej jednostce przez niewypełnienie zobowiązania lub naruszenie umowy. Odpowiedzialność pozakontraktowa rodzi się na skutek zaistnienia szkody powstałej przez działanie naruszające określone normy prawne. Nazywa się ją również odpowiedzialnością za akt niegodziwy (*actus illicitus*). Kryterium tego podziału leży więc w naturze szkody prawnej¹⁵. Najogólniej trzeba zauważyć, iż rozwiązywanie zagadnień związanych z odpowiedzialnością kontraktową nie napotyka na tak wielkie trudności, jakie są związane z odpowiedzialnością pozakontrak-

¹² D' Ostilio, jw. s. 4-5.

¹³ Tamże s. 5.

¹⁴ Delgado, jw. s. 287-314; Gordon, jw. s. 395-396.

¹⁵ D' Ostilio, jw. s. 5.

ową. Trudności te koncentrują się wokół odpowiedzialności za niegodziwy akt administracyjny, tj. za akt naruszający sferę prawną administrowanej jednostki¹⁶.

II. ZASADY PRAWNEJ REGULACJI ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

A. Zasady prawnej regulacji odpowiedzialności administracji publicznej w świeckim prawie administracyjnym

Problemy prawnej regulacji odpowiedzialności administracji publicznej w świeckim prawie administracyjnym dotyczą określenia jej podmiotu i zakresu. W sensie analogicznym występują one również w prawie kanonicznym.

1. REGULACJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZE WZGLĘDU NA PODMIOT

Powszechnie przyjmuje się, iż ofiara szkody wynikającej z działalności administracji publicznej ma prawo domagać się jej naprawienia. Istnieją jednak różnice w zapatrywaniu na to, przeciwko komu może ona skierować swoje roszczenia, tzn. czy przeciwko osobie fizycznej pełniącej funkcje administracyjne (funkcjonariuszowi administracji), czy przeciwko osobie publicznej, w której imieniu działa osoba fizyczna jako organ władzy administracyjnej? Teoretycznie są możliwe trzy rozwiązania tego problemu.

a) W pierwszym rozwiązaniu przyjmuje się założenie, iż odpowiedzialność ponosi bezpośredni sprawca faktu szkodliwego, tj. funkcjonariusz administracji. Poszkodowany nie dysponuje skargą przeciwko osobie publicznej, ale tylko przeciwko funkcjonariuszowi. Obowiązek naprawienia szkody ciąży więc wyłącznie na nim lub na jego majątku. Podjęcie tego ciężaru przez osobę prawną jest kwestią drugorzędną. Zasada, na której opiera się ten system, jest zasadą osobistej odpowiedzialności funkcjonariusza administracji. Zasada ta zwie się anglosaską, gdyż była stosowana w Anglii aż do wydania *Crown proceeding* w 1947 r. i w Stanach Zjednoczonych aż do wydania prawa federalnego o odpowiedzialności karnej w 1946 r.¹⁷

¹⁶ P. Alessi. *Sistema istituzionale di diritto amministrativo italiano*. Milano 1960 s. 78; E. Guicciardi. *La giustizia amministrativa*. Padova 1957 s. 9-13 i 20-25; G. Zanobini. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. 1. Milano 1958 s. 310-311; U. Fragola. *Gli atti amministrativi*. Napoli 1964 s. 199-218; D' Ostilio, jw. s. 7.

¹⁷ V. Schwartz. *Le droit administratif américain*. Paris 1952 chap. 8; D. Lévy. *La responsabilité de la puissance publique en Angleterre*. Paris 1954; De Laubadère, jw. s. 651.

b) Drugie rozwiązanie opiera się na założeniu, iż odpowiedzialność za szkodę ponosi zawsze osoba publiczna, czyli jednostka administracyjna. Poszkodowany może więc domagać się naprawienia szkody tylko od osoby publicznej.

c) Trzecie rozwiązanie jest pośrednie w stosunku do dwu wyżej wymienionych. W tym systemie odpowiedzialność za szkodę — odpowiednio do warunków, w jakich szkoda została wyrządzona — ciąży bądź na funkcjonariuszu, bądź na osobie publicznej. Poszkodowany może więc wnieść skargę o naprawienie szkody przeciwko jednej z tych dwu osób. System ten w pewnych sytuacjach dopuszcza kumulatywną formułę skargi, w pewnych zaś sytuacjach pozostawia poszkodowanemu możliwość wyboru wniesienia skargi przeciwko funkcjonariuszowi lub przeciwko osobie publicznej. System pośredni został przyjęty w prawie administracyjnym francuskim i włoskim¹⁸.

Opowiedzenie się za jednym z tych rozwiązań zależy od tego, którą z trzech następujących racji uzna się za dominującą.

— W interesie funkcjonariusza leży, aby osoba publiczna (państwo) pokryła szkody wynikające z jego działalności urzędowej. Taki system odpowiada również poszkodowanemu, gdyż może on domagać się naprawienia szkody nawet w takich sytuacjach, w których funkcjonariusz jest już nieosiągalny.

— Interes osoby publicznej natomiast wymaga, aby odpowiedzialność za wspomniane szkody była poniesiona wyłącznie przez funkcjonariusza.

— Interes ogólny narzuca rozwiązanie pośrednie jako bardziej wyważone i sprawiedliwe. Jest rzeczą najbardziej odpowiednią, aby obowiązek naprawienia szkody spadał tak na funkcjonariusza, jak i na osobę publiczną. Brak odpowiedzialności funkcjonariusza skłaniałby go do zaniedbań. Ale też wyłączna odpowiedzialność funkcjonariusza wpływałaby paralizująco na funkcjonowanie administracji publicznej. Zasada elementarnej sprawiedliwości wymaga, aby funkcjonariusz ponosił odpowiedzialność za błędy zawinione, czyli za takie błędy, których mógł uniknąć. Granice, w jakich odpowiedzialność ma ponosić funkcjonariusz, a w jakich osoba publiczna, trudno jest jednak określić. Możliwe są tu różne modyfikacje¹⁹.

2. REGULACJA ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZE WZGLĘDU NA ZAKRES

Zakres odpowiedzialności administracji publicznej może być mniej lub bardziej szeroki w zależności od natury faktu szkodliwego i od natury funkcji publicznej:

¹⁸ De Laubadère jw. s. 652; Gordon, jw. s. 404-410.

¹⁹ De Laubadère, jw. s. 652-653.

a) Z punktu widzenia natury faktu szkodliwego bierze się pod uwagę to, czy jest to fakt zawiniony czy niezawiniony. W teorii odpowiedzialności znany jest dylemat: czy odpowiedzialność administracji publicznej dotyczy tylko szkód wynikających z zawinonego działania jej funkcjonariusza, czy obejmuje ona również fakty szkodliwe niezawinione, np. odpowiedzialność za ryzyko.

b) Z punktu widzenia natury funkcji publicznej zakres odpowiedzialności zależy od tego, czy dotyczy ona tylko działań będących przejawem funkcji administracyjnej, czy obejmuje też działania będące przejawem innych funkcji władzy, tj. władzy legislacyjnej i sądowej²⁰.

B. Zasady odpowiedzialności administracji publicznej w prawie kanonicznym

Zagadnienie prawnej regulacji odpowiedzialności administracji kościelnej jest bardzo skomplikowane i kontrowersyjne. W poniższym rozważaniu zostanie przedstawiony tylko ogólny rys tego zagadnienia, uwzględniający aktualny stan regulacji tej problematyki w prawie kanonicznym oraz projekty zmian w tej dziedzinie. Podstawowe znaczenie ma tu problem podmiotu tej odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej trzy systemy rozwiązania problemu odpowiedzialności administracji publicznej w świeckim prawie administracyjnym, należałoby postawić pytanie: który z tych systemów znajduje zastosowanie w prawie kanonicznym? Najogólniej można stwierdzić, iż znalazł tu zastosowanie trzeci z tych systemów. W prawie kodeksowym są bowiem normy, które odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przez administrację kościelną obciążają bądź osobę moralną, czyli prawną, bądź osobę fizyczną, dokonującą czynności administracyjnej w imieniu osoby prawnej. Jednocześnie trzeba zauważyć, iż regulacja tego zagadnienia w prawie kanonicznym ma charakter oryginalny, niewątpliwie uwarunkowany swoistą naturą społeczności kościelnej.

1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KOŚCIELNYCH OSÓB PRAWNYCH

W nauce prawa kanonicznego przy wyjaśnianiu odpowiedzialności osób moralnych, czyli prawnych, wyróżnia się ich odpowiedzialność kontraktową i pozakontraktową. Racja tego rozróżnienia leży w tym, iż w KPK podane są normy regulujące odpowiedzialność kontraktową kościelnych osób prawnych, natomiast brak jest norm dotyczących odpowiedzialności pozakontraktowej. Są one dedukowane z norm regulujących odpowiedzialność kontraktową. C. Bernardini wysunął nawet opinię negującą istnienie w Kościele odpowiedzialności pozakontraktowej

²⁰ Tamże s. 655.

osób prawnych. Opinię swą oparł on na *Regule iuris* 76: „*Delictum personae non debet redundare in detrimentum Ecclesiae*”²¹. Reguła ta — jego zdaniem — w myśl kan. 20 ma zastosowanie również w prawie kodeksowym²². Przeciwną opinię zajął D’Ostilio, wykazując, iż *Reguła* ta dotyczy odpowiedzialności karnej, a nie odnosi się do odpowiedzialności za niegodziwość cywilną, czyli za „*damnum iniuria datum*”²³. Niewątpliwie należy opowiedzieć się za opinią D’Ostilio.

a) Odpowiedzialność kontraktowa kościelnych osób prawnych

W KPK oddzielnie została określona odpowiedzialność kontraktowa osób prawnych w ogólności od odpowiedzialności zakonnych osób prawnych.

1. Ogólna zasada regulująca odpowiedzialność kościelnych osób prawnych jest zawarta w kan. 1527 § 2²⁴. Z postanowienia zawartego w tym kanonie wynika, iż bezpośrednio odpowiedzialności kontraktowej podlegają osoby moralne, czyli prawne, za czynności dokonane przez ich przedstawicieli (pełniących funkcje administratorów majątku kościelnego) pod warunkiem, że czynności te zostały podjęte za zgodą (*licentia*) kompetentnych przełożonych i przyniosły korzyść osobom prawnym²⁵. W przeciwnym wypadku odpowiedzialność spada wyłącznie na funkcjonariuszy administracyjnych, którzy dokonali danej czynności. Stanowisko jurysprudencji kościelnej na temat odpowiedzialności wynikającej z czynności kontraktowych osób prawnych nie było jednolite. Rota Rzymska w rozstrzyganiu takich spraw opierała się bądź na dyspozycji kan. 1527 § 2, bądź też ogólnie na zasadzie słuszności kanonicznej (*aequitas canonica*), jeśli chodziło o czynności przynoszące szkodę osobie trzeciej²⁶.

2. Odpowiedzialność kontraktowa zakonnych osób prawnych została określona w kan. 536. W myśl postanowienia zawartego w tym kanonie

²¹ *Regulae iuris in VI decretalium Bonifatii VIII*. W: *Corpus iuris canonici*. Ed. Richter, Friedberg. Vol. 2. Lipsiae 1881 s. 1124.

²² Bernardini, jw. s. 430 nn.

²³ D’Ostilio, jw. s. 55-56. Opinię tę podziela również Gordon (jw. s. 411-212) i Coppola (jw. s. 168).

²⁴ Kan. 1527 § 2: „*Ecclesia non tenetur respondere de contractibus ab administratoribus sine licentia competentis Superioris initis, nisi quando et quatenus in rem suam versum sit*”.

²⁵ Gordon, jw. s. 412-413.

²⁶ Wnikliwą analizę orzeczeń Roty Rzymskiej dotyczących odpowiedzialności osób prawnych przedstawił Delgado (jw. s. 273-279). Stwierdza on m. in.: „*La Rota reconoce y admite expresamente una responsabilidad de la organización ecclesiastica (la diócesis), cuando de la actuación de un determinado órgano administrativo eclesiastico se originen unos daños a un tercero*” (tamże s. 275).

bezpośrednią odpowiedzialność ponosi zakonna osoba prawna (zakon, prowincja, dom zakonny) za zobowiązania i umowy podjęte w jej imieniu za zgodą przełożonych (kan. 536 § 1). Pośrednią zaś odpowiedzialność kontraktową zakonna osoba prawna może ponosić w dwu wypadkach:

- jeżeli zakonnik o ślubach uroczystych (*regularis*) zawarł umowę za zgodą przełożonego, wtedy odpowiedzialność ponosi osoba prawna, której przełożony wyraził zgodę (kan. 536 § 2);
- jeżeli zakonnik nie mający zgody przełożonego zawarł umowę przynoszącą korzyść osobie prawnej (kan. 1527 § 2)²⁷.

b) Odpowiedzialność pozakontraktowa kościelnych osób prawnych

Jak już zostało powiedziane, w KPK brak jest norm regulujących odpowiedzialność pozakontraktową osób prawnych. Wobec tego nauka prawa i jurysprudencja najwyższych trybunałów kościelnych stara się tę lukę wypełnić — na podstawie kan. 20 — stosując zasady analogiczne do tych, które regulują odpowiedzialność kontraktową. Rozróżnia się tu również odpowiedzialność bezpośrednią i pośrednią.

1. Odpowiedzialność bezpośrednia osoby prawnej ma miejsce w następujących sytuacjach:

- jeśli chodzi o czynności pozakontraktowe osoby prawnej, mieszczące się w granicach określonych w kan. 1527 § 2 w odniesieniu do odpowiedzialności kontraktowej²⁸;
- jeśli chodzi o naprawienie szkody wyrządzonej osobie trzeciej przez zwykłego zakonnika (tj. nie pełniącego funkcji administracyjnej), a wynikającej z czynności wykonanej za zgodą przełożonego²⁹.

2. Odpowiedzialność pośrednia osoby moralnej może mieć miejsce w następujących wypadkach:

- gdy odpowiedzialność bezpośrednia spada na zakonnika po ślubach uroczystych (*regularis*), będącego funkcjonariuszem urzędu zakonnego lub przynajmniej działającego za zgodą przełożonego na wykonanie danej czynności;
- gdy osoba prawna odniosła korzyść z nielegalnej czynności administracyjnej przynoszącej szkodę osobie trzeciej (*ex damno iniuria dato*)³⁰;
- gdy przełożony popełnił winę w wyborze na urząd kościelny osoby niezdatnej lub w kontrolowaniu czynności urzędowych podległych mu

²⁷ SRR. c. Julien, 29 VI 1937 (Dec. vol. 29 s. 450-475); Gordon, jw. s. 414.

²⁸ SRR. c. Grazioli, 30 V 1939 (Dec. vol. 31 s. 389). D'Ostilio, jw. s. 94; Gordon, jw. s. 414.

²⁹ Gordon, jw. s. 415.

³⁰ SRR. c. Quattroccolo, 22 X 1938 (Dec. vol. 30 s. 549-559).

osób (*ex culpa in eligendo aut in invigilando*)³¹. Na przykład — odpowiedzialność diecezji za szkody wynikłe z aktu administracyjnego wikariusza generalnego w wypadku, gdy urząd tegoż wikariusza — z winy biskupa diecezjalnego — był sprawowany przez osobę niezdatną³².

Z przedstawionych wyżej zasad wynika, iż regulacja odpowiedzialności osób prawnych, czyli moralnych, w Kodeksie Prawa Kanonicznego jest fragmentaryczna. Uzasadnione jest więc pytanie, czy należałoby do systemu prawa kanonicznego wprowadzić generalną zasadę, aby odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację kościelną ponosiły osoby prawne? Pozytywną odpowiedź na to pytanie znajdujemy w wypowiedziach takich autorów, jak G. Delgado³³, G. Casuscelli³⁴, R. Coppola³⁵. Uważają oni, że zasada ta winna być przyjęta w prawie kanonicznym jako zasada fundamentalna. Opinię swą uzasadniają oni w następujący sposób.

1° W Kościele zawsze istniało rozróżnienie między osobą fizyczną funkcjonariusza władzy kościelnej (pełniącego funkcję organu władzy administracyjnej), np. konkretnym biskupem diecezjalnym, proboszczem, a osobą moralną, czyli prawną, w imieniu której on działa. Odpowiedzialność za szkody, jakie wynikły z niegodziwych aktów administracji kościelnej, winny ponosić przede wszystkim osoby prawne.

2° Odpowiedzialność osób prawnych winna być bezpośrednia. Znaczy to, iż poszkodowany nie powinien wnosić skargi o naprawienie szkody przeciwko osobie tytulariusza urzędu kościelnego, ale przeciwko osobie prawnej, w której imieniu on działał. Organ władzy administracyjnej wyższego szczebla natomiast może powołać do odpowiedzialności funkcjonariuszy organu władzy administracyjnej niższego szczebla za szkody wynikłe z ich czynności urzędowych.

3° Odpowiedzialność ta ma wyrażać się w naprawieniu szkody wyrządzonej administrowanej jednostce w jej prawach lub dobrach, dających się ocenić materialnie.

4° Osoba prawna winna ponosić odpowiedzialność za akt niegodziwy bez względu na to, czy był on zawiniony czy niezawiniony.

³¹ SRR. c. Many, 30 III 1914 (Dec. vol. 6 s. 152-168); c. Jullien, 29 VI 1937 (Dec. vol. 29 s. 452-460); c. Grazioli, 30 V 1939 (Dec. vol. 31 s. 353-371); Gordon, jw. s. 415.

³² Na temat podmiotu odpowiedzialności za szkody, jakie wynikły z aktu administracyjnego wydanego przez wikariusza generalnego, są różne opinie kanonistów. Por. A. Toso. *Summa de officio ac potestate Vicarii Generalis*. „Ius pontificium” 7:1927 s. 142-143; Delgado, jw. s. 263-264.

³³ Jw. s. 283-286.

³⁴ *Premesse per lo studio sul contenzioso amministrativo canonico*. W: *Acta del Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Roma 14-15 gennaio 1970*. Vol. 2. P. 1. Milano 1972 s. 382. n.

³⁵ Jw. s. 168-169.

5° Niezbędnym warunkiem afirmacji ogólnej zasady odpowiedzialności osób prawnych za szkody wyrządzone administrowanej jednostce jest przyjęcie szczególnej zasady równości stron występujących w sporze administracyjnym. Mianowicie: jeżeli administracja publiczna działając w interesie ogólnym spowoduje szkodę w dobrach lub prawach należnych administrowanej jednostce, wspomniana równość stron wymaga naprawienia tej szkody³⁶. Zwolennicy powyższej opinii podkreślają, iż warunkiem efektywności tej zasady odpowiedzialności osób prawnych jest wydanie dokładnej procedury, określającej szczegółowo elementy podmiotowe i przedmiotowe (miejsce, czas, formę) odpowiedzialności osób prawnych.

Wydaje się, że powyższa opinia znalazła swoje odbicie w pracach Papieskiej Komisji do Spraw Rewizji KPK. Według nieoficjalnej relacji, jaką podał Ch. Lefebvre, na temat uwag do schematu *De procedura administrativa*, odpowiedzialność za szkody wynikłe z działalności administracji kościelnej z zasady mają ponosić urzędy, czyli osoby prawne, chyba że w danym wypadku zostanie udowodniona wina po stronie urzędnika, czyli osoby fizycznej, która jest sprawcą danej szkody³⁷.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ OSÓB FIZYCZNYCH PEŁNIĄCYCH FUNKCJE ADMINISTRACYJNE

Podstawą odpowiedzialności osób fizycznych pełniących różne funkcje urzędowe w administracji kościelnej z punktu widzenia formalnego jest niewypełnienie obowiązków służbowych ustalonych przez prawo. Odpowiedzialność ta jest potrójna: cywilna, karna i administracyjna. Te trzy rodzaje odpowiedzialności są od siebie niezależne w tym sensie, iż każda z nich wynika z naruszenia innego rodzaju normy prawnej. Mogą one jednak występować jednocześnie w takiej sytuacji, gdyż ta sama czynność naruszy wszystkie trzy normy.

a) *Odpowiedzialność cywilna*

Zakres problematyki odpowiedzialności cywilnej pracowników administracji kościelnej obejmuje następujące kwestie: warunki odpowiedzialności, jej rodzaje i organy kompetentne do jej rozstrzygnięcia.

1° Warunkiem odpowiedzialności cywilnej osób fizycznych pełniących funkcje administracyjne jest zaistnienie niegodziwej czynności cy-

³⁶ Na temat konsekwencji braku równorzędności stron, jakie występują w sporze administracyjnym, w świetle przepisów kodeksowych szerzej pisał ks. A. Petrani (*Sprawy sporne oraz sposób ich załatwiania w Kościele*. „Ateneum Kapłańskie” 40:1948 t. 48 s. 61-64.

³⁷ Ch. Lefebvre. *De nonnullis technicis animadversionibus episcoporum in schema „De procedura administrativa”* „Ephemerides juris canonici” 29:1973 nr 3-4 s. 196.

wilnej bądź o charakterze kontraktowym, bądź pozakontraktowym³⁸. Niegodziwość cywilna zakłada dwa istotne czynniki: szkodę wyrządzoną w dobrach lub prawach administrowanej jednostki; winę po stronie funkcjonariusza administracji (tytulariusza urzędu kościelnego). Wystarczającą przesłanką tej odpowiedzialności stanowi wina nieumyślna przejawiająca się w zaniedbaniu należytej staranności (*negligentia*) lub z braku roztropności w sprawowaniu czynności urzędowych³⁹.

2° Odpowiedzialność cywilna funkcjonariusza administracji może być bezpośrednia lub pośrednia. Pierwsza z nich ma miejsce wtedy, gdy szkoda została wyrządzona w prawach lub dobrach tej osoby prawnej, w której imieniu on działał. Druga zaś zachodzi wtedy, gdy szkoda została wyrządzona osobie trzeciej⁴⁰.

Należy również odróżnić odpowiedzialność cywilną urzędników (funkcjonariuszy) kościelnych osób prawnych w ogólności od odpowiedzialności urzędników osób prawnych zakonnych.

a) Odpowiedzialność osobista urzędników kościelnych niezakonnych jest zakresowo szersza. Obejmuje ona obowiązek naprawienia szkód wynikłych z wszelkich cywilnych czynności niegodziwych, które były zawinione, np. obowiązek naprawienia szkody wynikłej z umowy nieważnej z racji zaniedbania zachowania wymaganych przez prawo formalności⁴¹, obowiązek naprawienia szkód wynikłych z lekkomyślnego lub nierozważnego wydania aktu administracyjnego⁴².

b) Odpowiedzialność osobista zakonników działających w imieniu zakonnej osoby prawnej może mieć miejsce w wypadku, gdy zakonnik wykonał czynność bez zgody kompetentnego przełożonego (kan. 536 § 3).

3° Organy kompetentne do rozpatrywania spraw z tytułu odpowiedzialności cywilnej — zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej — są administracyjne i sądowe. Według przepisów KPK sprawy te miały być rozpatrywane wyłącznie w ramach rekursów administracyjnych przez hierarchicznie wyższe organy władzy administracyjnej. Zgodnie z wyraźnym postanowieniem zawartym w kan. 1601 jednostka administro-

³⁸ Zasady kodeksowe dotyczące odpowiedzialności cywilnej zawarte są w kan.: 1527, 1528, 1534, 1536. Spośród nielicznych orzeczeń Roty Rzymskiej dotyczących odpowiedzialności cywilnej godne uwagi są następujące: SRR. c. Mori, 20 II 1913 (Dec. vol. 5 s. 159-172); c. Parillo, 10 XII 1926 (Dec. vol. 18 s. 386-403); c. Parillo, 5 VII 1927 (Dec. vol. 19 s. 279-298).

³⁹ Kwestia winy jest rozpatrywana w każdym orzeczeniu rotalnym dotyczącym odpowiedzialności cywilnej, np. SRR. c. Mori, 20 II 1913 (Dec. vol. 5 s. 163): „[...] Unde mandatarius respondere debet nedum de eo quod facit, sed etiam de eo quod facere debuit et peragere neglexit”.

⁴⁰ Delgado, jw. s. 292.

⁴¹ SRR. c. Guglielmi, 21 XII 1932 (Dec. vol. 24 s. 542-546); Gordon, jw. s. 402.

⁴² SRR. c. Heiner, 19 VI 1911 (Dec. vol. 3 s. 289).

wana pokrzywdzona w prawach lub dobrach przez dekret administracyjny ordynariusza nie może wnieść skargi sądowej do Roty Rzymskiej, ale może tylko wnieść rekurs do odpowiedniej kongregacji Kurii Rzymskiej. Rota Rzymska jest absolutnie niekompetentna do rozpatrywania tego rodzaju spraw, chyba że otrzyma specjalne upoważnienie (mandat) papieża do rozpatrywania określonej sprawy⁴³.

Od 1967 r. — po reformie Kurii Rzymskiej dokonanej przez Pawła VI na mocy konstytucji apostolskiej *Regimini Ecclesiae Universae* — kompetencje do rozpatrywania tego rodzaju rekursów administracyjnych posiada organ władzy sądowej, jakim jest Druga Sekcja Sygnatury Apostolskiej. Zgodnie z brzmieniem art. 106 tej konstytucji Druga Sekcja Sygnatury Apostolskiej została upoważniona do rozstrzygania sporów administracyjnych wynikłych z tytułu naruszenia prawa (*violatio legis*) przez akt administracyjny⁴⁴. Istnieje problem, czy Druga Sekcja posiada kompetencje do rozstrzygania sporów dotyczących naprawienia szkód wynikłych z aktów administracyjnych? Według opinii wysuniętej przez takich autorów jak I. Gordon i D. Staffa Druga Sekcja posiada kompetencje obejmujące również rozstrzyganie sporów z tytułu niegodziwości aktów cywilnych administracji kościelnej, tj. sporów dotyczących naprawienia szkód wynikłych z naruszenia praw podmiotowych przez akty administracyjne⁴⁵. Należy zauważyć, iż opinia ta jest wyrazem interpretacji rozszerzającej sens art. 106.

W nowym KPK organy władzy sądowej będą wyraźnie upoważnione do rozstrzygania spraw spornych z tytułu naprawienia szkody cywilnej wynikającej z aktu administracyjnego. Pierwsza wersja schematu *De procedura administrativa* zawierała projekt, iż kompetencje w tego rodzaju sprawach mają mieć trybunały zwyczajne⁴⁶. Natomiast druga wersja tego schematu zawiera wyraźną dyspozycję, by kompetencje te miały trybunały administracyjne⁴⁷.

⁴³ Stanowisko to zostało wyraźnie potwierdzone w orzeczeniu Papieskiej Komisji do Spraw Interpretacji KPK z 22 V 1923 (AAS 15:1923 s. 251). Por Delgado, jw. s. 293.

⁴⁴ AAS 59:1967 s. 921.

⁴⁵ I. Gordon. *De iustitia administrativa ecclesiastica*. „Periodica” 61:1972 s. 314-339; tenże. *La renovación de la Signatura Apostolica*. „Revista española de derecho canonico” 28:1972 s. 600-603; D. Staffa. *De Supremo Tribunale Amministrativo*. „Periodica” 61:1972 s. 29: „[...] datur recursus ad Apostolicam Signaturam, addita si res postulet, actione de damnis coram eadem Secunda Sectione”.

⁴⁶ P. Ciprotti. *De procedura administrativa*. „Communicationes” 2:1970 nr 2 s. 193: „[...] iudex ordinarius potest procedere ut ius laesum restauretur, ut damna reparentur, aliosque laesionis effectus statuere, non autem actum rescindere vel reformare”; Coppola, jw. s. 176.

⁴⁷ P. Ciprotti. *Prospettive della procedura giudiziaria della Chiesa*. „Monitor ecclesiasticus” 47:1972 nr 1 s. 116: „La riforma in progetto vogliono venire incontro

b) *Odpowiedzialność karna*

Osoby fizyczne wyposażone we władzę administracyjną mogą podlegać odpowiedzialności karnej z tytułu popełnienia przestępstwa określonego w prawie kanonicznym. Odpowiedzialność ta może być dwójaka: powszechna i specjalna.

1° Odpowiedzialność powszechna ma miejsce wtedy, gdy chodzi o takie przestępstwo, które może być popełnione przez każdego spośród członków społeczności kościelnej lub przez każdego, kto należy do określonego stanu w Kościele, tj. do stanu świeckiego, zakonnego lub duchownego. To zaś, iż przestępca jest urzędnikiem kościelnym, stanowi dodatkową okoliczność obciążającą.

2° Odpowiedzialność specjalna ma miejsce wtedy, gdy popełnione przestępstwo jest kwalifikowane przez ustawę karną jako właściwe dla tytulariuszy urzędów administracyjnych. Należy stwierdzić, iż w KPK nie ma wyróżnienia tego rodzaju przestępstw. W tytule XIX księgi V zostały wyliczone przestępstwa właściwe dla tytulariuszy wszelkich urzędów kościelnych. Normy zawarte w tym tytule należy stosować więc przy ocenie przestępstw popełnionych przez tytulariuszy kościelnych urzędów administracyjnych⁴⁸. W schemacie nowego prawa karnego (*Schema documenti quo disciplina sanctionum seu poenarum in Ecclesia Latina denuo ordinatur*) jest tylko jeden kanon (kan. 63) przewidujący w sposób ogólny możliwość wymierzenia kary za przestępstwo nadużycia władzy lub urzędu kościelnego. Przewiduje się natomiast dokładniejszą regulację tego zagadnienia w dziale prawa administracyjnego⁴⁹.

Należy zauważyć, iż między odpowiedzialnością cywilną i karną zachodzi różnica odnośnie do poczytalności. Mianowicie: za poczytalnością faktu przestępczego przemawia domniemanie prawne; natomiast poczytalności cywilnej nie można domniemywać, ale zawsze trzeba ją udowodnić⁵⁰.

a tali istanze, con innovazioni che si possono riassumere: ampliamento della competenza dei tribunali amministrativi, al quale, mentre finora era nella Segnatura, limitata alle questioni di legittimità del provvedimento, verrebbe estesa anche al risarcimento del danno". Zaskarżalność aktów administracyjnych z tytułu naprawienia szkody ma być ograniczoną do takich wypadków, w których nastąpiło naruszenie praw podmiotowych. Taką opinię zajmuje Gordon (*De iustitia administrativa* s. 370), P. Moneta (*Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nel ordinamento canonico*. Milano 1973 s. 257-261). Przeciwną opinię wyraża R. Bacari (*La giustizia amministrativa locale nel diritto canonico*. „Monitor ecclesiasticus” 98:1973 nr 3 s. 379-380, 383).

⁴⁸ Delgado, jw. s. 294-295.

⁴⁹ Tamże s. 305.

⁵⁰ Gordon. *La responsabilità dell'amministrazione* s. 394. Z tego samego czynu przestępczego mogą wynikać dwie szkody: publiczna i prywatna. Wtedy istnieje

c) *Odpowiedzialność administracyjna*

Funkcjonariusze administracji publicznej znajdują się w sytuacji specjalnego podporządkowania wyrażającego się w zachowaniu określonych norm regulujących właściwe funkcjonowanie służby publicznej. Naruszenie tych norm jest podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, czyli administracyjnej. Naruszenie to powoduje szkodę publiczną, którą — stosownie do wielkości tej szkody i winy — należy naprawić przez zastosowanie odpowiednich sankcji dyscyplinarnych. Powyższe rozumowanie jest właściwe świeckiemu prawu administracyjnemu, ale nie może ono być obce i prawu kanonicznemu⁵¹.

Cel administracji kościelnej jest specyficzny. Ma ona służyć wspólnocie ludu Bożego, aby mogła wypełnić swoje zadanie nadprzyrodzone wyznaczone jej przez Chrystusa. Jej rola jest więc zarazem kierownicza i służebna wobec całej wspólnoty kościelnej, jak i wobec jej poszczególnych części. Sposób zachowania się ludzi pełniących różne funkcje urzędowe w administracji kościelnej winien być dostosowany do tego celu. W konsekwencji takie ich zachowanie, które stoi w sprzeczności z tym celem, przynosi szkodę publiczną. Środkiem służącym do jej naprawienia są różne sankcje dyscyplinarne. Najogólniej należy zauważyć, iż w aktualnie obowiązującym systemie prawa kanonicznego nie ma wyczerpującej regulacji odpowiedzialności administracyjnej. W KPK zostały określone niektóre obowiązki tytulariuszy urzędów kościelnych, np. obowiązek rezydencji⁵². Dokładniejsza regulacja obowiązków pracowników Kúrii Rzymskiej została dokonana w *Ogólnym regulaminie Kúrii Rzymskiej* z 1968 r.⁵³ Na zasadzie analogii można ją stosować również do pracowników administracji kościelnej niższego stopnia. W praktyce przełożeni kościelni mogą regulować odpowiedzialność administracyjną podległych im pracowników, wydając różnego rodzaju instrukcje lub regulaminy.

Należy stwierdzić, iż istnieje potrzeba pełniejszej regulacji odpowiedzialności administracyjnej tytulariuszy urzędów kościelnych, obejmującej: ich obowiązki, błędy, sankcje oraz procedurę, według której sank-

również podstawa do wniesienia skargi karnej i cywilnej. Pierwsza z nich odnosi się do wymierzenia lub stwierdzenia kary za popełnione przestępstwo, druga zaś do naprawienia szkody cywilnej. Por. SRR. c. Wenen, 5 I 1942 (Dec. vol. 24 s. 6).

⁵¹ Delgado, jw. s. 295; Gordon. *La responsabilità dell'amministrazione* s. 396.

⁵² W kan. 2147-2185 zostały określone normy, jakie winny być zachowane w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko duchownym zaniedbującym swoje obowiązki, a w szczególności przeciwko duchownym zaniedbującym obowiązek rezydencji (kan. 2168-2175).

⁵³ *Regolamento generale della Curia Romana del 22.02.1968*. AAS 60:1968. s. 150. W art. 58 i 59 zostały określone błędy, jakich pracownicy Kúrii Rzymskiej winni unikać.

cje te winny być stosowane⁵⁴. Ze wzrastającym procesem poszerzania autonomii Kościołów lokalnych oraz decentralizacją musi łączyć się odpowiedni system odpowiedzialności.

LES PROBLÈMES DE LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION D'ÉGLISE

R é s u m é

L'article présent se compose de deux parts. Dans la première on a discuté la notion de la responsabilité juridique et ses genres. Dans la deuxième on a présenté les principes fondamentaux du règlement juridique de l'Administration d'Église. L'auteur a donné l'analyse critique des principes concernant la responsabilité des personnes juridiques pour les préjudices causés par les fonctionnaires d'administration et des principes de la responsabilité personnelle (civile, pénale et administrative) de ces fonctionnaires. Dans la conclusion l'auteur formule deux propositions de lege ferenda: 1° postulat d'introduire au système du droit canon — comme le principe fondamental — le principe de la responsabilité immédiate des personnes juridiques par les préjudices causés par les fonctionnaires d'administration aux personnes physiques (aux individus administrés); 2° postulat d'établir les normes réglant le procédé à l'examen de causes concernant la responsabilité personnelle administrative des fonctionnaires d'administration.

⁵⁴ Delgado (jw. s. 297-312) przedstawił analizę ewentualnych błędów, jakie mogą być popełnione przez pracowników administracji kościelnej, oraz sankcji dyscyplinarnych, jakie winny grozić za ich popełnienie.