

FILIP PAŃCZYK*

Rozważania nad dopuszczalnością pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego Kościoła Katolickiego

Wprowadzenie

16 czerwca 2021 r. jednogłośnie, jako jedyny kandydat, został wybrany na sołtysa wsi Piaski na Podlasiu emerytowany arcybiskup Sławoj Leszek Głódź. Opuścił on archidiecezję gdańską na skutek decyzji Stolicy Apostolskiej – była ona następstwem kościelnego dochodzenia dotyczącego zaniedbań w sprawach pedofilii duchownych i innych kwestii związanych z zarządzaniem archidiecezją. Otrzymawszy nakaz przebywania poza archidiecezją gdańską, powrócił w swe rodzinne strony, gdzie objął omawianą funkcję¹.

Dokonany dziewięcioma głosami wybór daje asumpt do ponownej refleksji nad możliwością pełnienia funkcji publicznych przez duchownych. Bez wątplenia położył abp Głódź podwaliny pod rozważania niemające jedynie charakteru teoretycznego, a praktyczny. Choć mieliśmy już do czynienia z wyborem katolickiego proboszcza na radnego², w obecnym ustroju nigdy wcześniej duchowny nie został sołtysem. Sytuacja ta jest ciekawa również z tego względu, iż obnaża braki w obowiązującej w Polsce regulacji prawnej dotyczącej sołtysa, co znacznie utrudnia odpowiedź na pytanie o jego status prawny.

* Filip Pańczyk, Uniwersytet Warszawski, <https://orcid.org/0000-0003-4622-0685>.

¹ Zob. S. Klauziński, *Sławoj Leszek Głódź został sołtysem. „Arcybiskup kpi z prawa kanonicznego”*, <https://oko.press/arcybiskup-glodz-soltys/> (dostęp: 14 XII 2021).

² Zob. A. Stopka, *Mandat dla proboszcza*, <https://www.gosc.pl/doc/802108.Mandat-dla-proboszcza> (dostęp: 12 XII 2021).

1. Sołtys w polskim porządku prawnym

Choć „instytucja sołtysa jest w Polsce absolutnym ewenementem, ma bowiem wielowiekową tradycję, a swoimi korzeniami sięga średniowiecza”³, próżno szukać w polskim systemie prawnym obszernych regulacji dotyczących jego pozycji prawnej. Samo słowo *sołtys* oznacza „sędziego wiejskiego” i pochodzi od niemieckiego *Schulteiss*⁴. Jak wskazują A. Gołębiowska i E. Stępień, „[z]naczenie, rola oraz kompetencje sołtysów [...] zmieniały się w kolejnych okresach historii Polski i były ściśle związane z panującym w danym czasie ustrojem oraz sytuacją geopolityczną”⁵. Charakteryzując pokrótce ewolucję pozycji prawnej sołtysa, należy wskazać, iż już w średniowieczu posiadał on uprawnienia samorządowe, pełniąc rolę między innymi urzędnika, ale przede wszystkim „przedstawiciela chłopów jako wspólnoty wiejskiej w konfliktach z sąsiednimi wsiami, w kontaktach z panem feudalnym oraz innymi instytucjami zewnętrznymi”⁶. Inaczej kształtowała się jego pozycja w okresie zaborów. Choć sołtys i zebranie mieszkańców posiadali określone kompetencje, „[w] praktyce działalność tych instytucji miała niewiele wspólnego z samorządnością, ponieważ podlegały one ściśle organom państwa zaborczego”⁷. Podkreślić należy również, iż w okresie zaborów zakres kompetencji był zróżnicowany i uzależniony od polityki państw zaborczych. Okres II RP przyniósł znaczne umocnienie pozycji sołtysa, którego kompetencje skupiały się głównie na zarządzaniu majątkiem gromadzkim i dochodami oraz przygotowywaniu i realizacji budżetu gromadzkiego oraz prowadzeniu rachunków. Sołtys wykonywał również zadania z zakresu m.in. bezpieczeństwa i porządku publicznego, opieki społecznej czy spraw sądowych⁸. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pełnił on funkcje administracyjne, samorządowe i organizacyjno-społeczne. Jego rola „była «strategiczna», bowiem władze lokalne widziały w sołtysie i samorządzie wiejskim narzędzia do realizacji szerszych

³ B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 36, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013 (LEX).

⁴ Zob. M. Waniewska, *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno-prawne*, Lublin 2006, s. 81.

⁵ A. Gołębiowska, E. Stępień, *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich*, w: *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, pod red. A. Gołębiowskiej i P.B. Zientarskiego, Warszawa 2017, s. 19.

⁶ *Ibidem*, s. 19–20.

⁷ *Ibidem*, s. 21.

⁸ Zob. *ibidem*, s. 23.

zadań społecznych, kulturalno-wychowawczych oraz produkcyjnych [...]. Postulowano nawet wzmocnienie pozycji sołtysów i rad sołeckich jako «społecznych gospodarzy wsi»⁹.

O tym, jak mocno zakorzeniony jest w polskim systemie prawnym urząd sołtysa, świadczy fakt, iż „[w] przeciwieństwie do innych urzędów i instytucji nawet radykalne zmiany ustroju pozostawiły do dnia dzisiejszego urząd sołtysa na polskiej wsi”¹⁰. Urząd co prawda przetrwał, ale został poddany znacznej marginalizacji. Obowiązujące regulacje są bowiem niezwykle lakoniczne i ograniczają się zasadniczo do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym¹¹, „co skutkuje przyjęciem założenia, że ustawodawca stwarza jedynie pewne ramy regulacji statusu prawnego organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys”¹². Przepis ten statuuje sołtysa jako monokratyczny organ wykonawczy w sołectwie oraz przyznaje mu ochronę przysługującą funkcjonariuszom publicznym. Sołtys jest wybierany w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Sam też musi być mieszkańcem danego sołectwa i na stałe przebywać na jego terenie z zamiarem stałego pobytu¹³. Warto zwrócić uwagę, iż przepis nie określa czasu trwania kadencji sołtysa, choć często pozostaje z nią powiązany. Należy więc przyjąć, że czas jej trwania nie musi pokrywać się z długością kadencji wójta. Dużą rolę w kształtowaniu pozycji prawnej sołtysa odgrywają statuty sołectw, uchwalane przez radę gminy powołującą do życia daną jednostkę pomocniczą w postaci sołectwa. Zważywszy na skąpą regulację ustawową, dysponują w tym zakresie dość dużą swobodą.

Niezmiernie ważne dla dalszej analizy jest zdefiniowanie już na tym etapie zakresu kompetencji sołtysa. Należy bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy sprawowanie tego urzędu związane jest z wykonywaniem władzy publicznej, gdyż ma to istotny wpływ na ocenę dopuszczalności pełnienia omawianej funkcji przez duchownego. Statut Sołectwa Piaski, którego sołtysem został abp Głódź, przewiduje następujące zadania sołtysa:

⁹ Ibidem, s. 24–25.

¹⁰ Ibidem, s. 19.

¹¹ Zob. Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.), dalej „u.s.g.”.

¹² M. Stych, *Wybrane aspekty prawne statusu sołtysa na przykładzie przeprowadzonych badań empirycznych*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 4, s. 149.

¹³ Ibidem, s. 153.

- „1) kierowanie bieżącymi sprawami Sołectwa,
- 2) zwoływanie i organizowanie Zebrań Wiejskich,
- 3) wykonywanie uchwał Zebrania Wiejskiego,
- 4) organizowanie, koordynowanie inicjatyw, przedsięwzięć społecznych, w tym wspólnych prac, służących poprawie warunków życia mieszkańców w Sołectwie,
- 5) zwoływanie i prowadzenie posiedzeń Rady Sołeckiej,
- 6) występowanie z wnioskami dotyczącymi potrzeb Sołectwa i jego mieszkańców oraz prowadzenie działalności interwencyjnej w tym zakresie,
- 7) powiadamianie Przewodniczącego Rady Gminy, Wójta oraz radnych o terminie, miejscu i tematyce organizowanych Zebrań Wiejskich i posiedzeń Rady Sołeckiej,
- 8) upowszechnianie wśród mieszkańców Sołectwa treści uchwał Rady Gminy, w szczególności zawierających przepisy prawa miejscowego oraz zarządzeń Wójta, jak również innych aktów poprzez rozplakatowanie ich na tablicy ogłoszeń oraz informowanie podczas zebrań, spotkań i bieżących kontaktów z mieszkańcami,
- 9) na wniosek Wójta uczestniczenie z głosem doradczym przy odbiorze inwestycji, remontów i innych zadań wykonywanych przez Gminę na terenie Sołectwa,
- 10) wykonywanie innych zadań z zakresu administracji publicznej powierzonych mu przepisami prawa”¹⁴.

Analiza wskazanego katalogu nasuwa wniosek, iż przeważającą większość wskazanych zadań można określić mianem mających charakter „społeczno-organizatorski”. Należy jednak zwrócić uwagę na pkt 10, zgodnie z którym sołtys może wykonywać inne zadania z zakresu administracji publicznej, jeśli zostaną mu powierzone przepisami prawa. Tym samym, jak się wydaje, nic nie stoi na przeszkodzie, by rada gminy przeniosła na sołtysa część zadań z zakresu władzy publicznej. Podstawa takiego działania wyrażona została w art. 39 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym „[d]o załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej”. Wprost więc ustawa stanowi, iż na sołtysa może zostać przeniesiona kompetencja do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, co niewątpliwie stanowić będzie wykonywanie

¹⁴ Statut Sołectwa Piaski, stanowiący załącznik nr 17 do uchwały nr II/18/18 Rady Gminy Jaświły z dnia 14 XII 2018 r.

przez niego władzy publicznej. Na cechę władczości tych działań zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdzając, iż „[u]żyte w art. 39 ust. 4 u.s.g. sformułowanie «załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej» oznacza możliwość przekazania kompetencji innemu podmiotowi [...] ale wyłącznie do władczego działania, czyli do rozstrzygania spraw administracyjnych w formie władczej (co do zasady) decyzją administracyjną, którą uprawniony organ dokonuje konkretyzacji przepisu prawa w określonym stanie faktycznym i wobec określonego podmiotu”¹⁵.

Konkludując niniejszą część rozważań, można sformułować wniosek, iż w skali kraju można spotkać się ze zróżnicowanymi kompetencjami sołtysa. Wynika to z faktu, iż rada gminy kształtuje jego kompetencje w statusie sołectwa, który może wszak zmienić, a także może upoważniać go do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Próbując więc odpowiedzieć na pytanie, czy sołtys wykonuje władzę publiczną, należy wskazać, iż niewątpliwie może to robić. Taka konstatacja na potrzeby niniejszego opracowania wydaje się w zupełności wystarczająca.

2. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według prawa polskiego

Polskie prawo w sposób lakoniczny odnosi się nie tylko do możliwości pełnienia funkcji sołtysa, lecz także innych funkcji przez duchownych¹⁶. Intuicyjnie odpowiedzi należałoby poszukiwać w art. 25 Konstytucji RP, który jednak nie udziela jej jednoznacznie. Największy nacisk należy położyć na ust. 3 wspomnianego artykułu, zgodnie z którym „stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”¹⁷. Model relacji państwo–kościół i związki wyznaniowe, wyznaczany przez ten przepis, określany

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 I 2014 r., IV SA/GI 876/13, LEX nr 1532137.

¹⁶ Należy w tym miejscu nadmienić, iż prawo powszechnie obowiązujące nie definiuje pojęcia „duchownego”. Jest ono ustalane zgodnie z prawem wewnętrznym poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”. Należy podkreślić, iż gwarancja zawarta

jest w doktrynie jako „model separacji skoordynowanej”¹⁸ czy „model przyjaznego rozdziału”¹⁹. Ustala on rozdział sfer *sacrum* i *profanum*, nie jest to jednak podział niemający punktów styecznych, o czym świadczy fragment dotyczący współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego, który przesądza zarazem o formule skoordynowanej separacji²⁰. Podstawą jego ukształtowania „wydaje się przyjęta 7.12.1965 r. na Soborze Watykańskim II Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* (*Radość i nadzieja*), która stwierdza: «Wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi»²¹.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r., „w doktrynie zwraca się uwagę, że wymieniona zasada zakłada uznanie odrębności zakresu działania państwa i wspólnot religijnych oraz wykluczenie ingerencji. Każdy z wymienionych podmiotów ma własną sferę działania, organy władzy publicznej nie ingerują w sprawy wewnętrzne wspólnot, a organy władzy kościelnej nie ingerują w sprawowanie władzy państwowej”²². Należy jednak podkreślić, iż „[n]iezależność Kościoła nie ma charakteru absolutnego – nie oznacza objęcia instytucji kościelnych immunitetem prawnym, nie jest tożsama z ich wyłączeniem spod jurysdykcji organów państwowych. Niezależność dotyczy immanentnych dziedzin działalności Kościoła i jest równoznaczna ze swobodą wykonywania funkcji religijnych. Ponadto autonomia Kościoła oznacza jedynie, że państwo gwarantuje mu samodzielne, bez ingerencji państwa, tworzenie własnego prawa oraz rządzenie się nim”²³.

Wyjaśnienia wymaga także określenie „swojego zakresu” państwa i związków religijnych, wszak to właśnie w tym zakresie obowiązuje

w tym przepisie odnosi się nie tylko do Kościoła Katolickiego, ale do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych działających na terytorium RP.

¹⁸ P. Tuleja, *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2021, LEX.

¹⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, t. I, Warszawa 2016, LEX.

²⁰ Zob. P. Tuleja, *op. cit.*

²¹ M. Olszówka, *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 XII 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

²³ C. Janik, *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w swoim zakresie naczelną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019, s. 79.

zasada autonomii i niezależności. Przyjmując klasyfikację działań podejmowanych przez związki religijne zaproponowaną przez M. Pietrzaka, wyróżnić należy trzy obszary: działalność religijną *sensu stricto*; sprawy organizacyjno-samorządowe, majątkowe i finansowe; wykonywanie funkcji religijnych *sensu largo*²⁴. Jak wskazuje P. Tuleja, „[i]ngerencja państwa nie powinna w zasadzie dotyczyć pierwszej sfery”²⁵. C. Janik podnosi także, co niezmiernie ważne, iż „[o] ile niezależność i autonomię Kościoła gwarantuje wiele szczegółowych postanowień konkordatu, o tyle nie przewidziano w takim samym stopniu zabezpieczeń w stosunku do państwa”²⁶. Nie jest to regulacja zasługująca na aprobatę.

Nie powinien budzić zdziwienia fakt, iż w obowiązującym polskim systemie prawnym nie obowiązują przepisy, które *expressis verbis* zabraniałyby duchownym zajmować urzędy publiczne. Regulacje przeciwne sprzeciwiałyby się bowiem postanowieniom Konstytucji RP oraz wiążących Polskę umów międzynarodowych. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 31 Konstytucji, zgodnie z którym „wszyscy są równi wobec prawa”, a pozbawienie duchownych możliwości udziału w życiu publicznym i politycznym z tego jedynie powodu, iż wstąpili w stan duchowny, byłoby zdecydowanie naruszeniem przysługujących im praw. Należy pamiętać, iż konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru absolutnego i mogą istnieć od niej wyjątki. Jednakże, zgodnie z art. 31 ust. 3., ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Bardzo wątpliwe jest, czy pełnienie urzędu przez duchownego mogłoby uzasadniać ograniczenie jego praw na podstawie jednej z wymienionych przesłanek.

Na szczeblu ustawowym ważne są także postanowienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ze szczególnym uwzględnieniem jej art. 12 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem „[d]uchowni oraz osoby zakonne [...] korzystają z praw i podlegają obowiązkom na równi z innymi obywatelami we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”²⁷. Biorąc

²⁴ Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 252–253.

²⁵ P. Tuleja, op. cit.

²⁶ C. Janik, op. cit., s. 79.

²⁷ Ustawa z dnia 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz 1153).

pod uwagę powyższe, zaaprobować trzeba stwierdzenie, iż „[p]róba jakiegokolwiek ograniczenia praw duchownych [...] byłaby złamaniem konstytucyjnych zasad, zbieżnych z nimi postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz przepisów ustawowych uszczegółwiających konstytucyjne zasady”²⁸.

3. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską

Nie sposób omawiać problematyki niniejszego opracowania bez odwołania się do Konkordatu, stanowiącego absolutną podstawę relacji RP–Kościoł Katolicki. Już w art. 1 tej umowy „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”²⁹. W deklaracji wyjaśniającej do Konkordatu rząd polski uznał, iż zasada niezależności i autonomii „jest w istocie nadaniem wyrazu prawnego praktyce, jaka wytworzyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich lat. Oznacza ona rezygnację z takiego pojmowania norm konstytucyjnych, które wyrażało stosunek antagonistyczny, na rzecz wykładni zakładającej współdziałanie dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”³⁰.

Wyjaśnieniom sformułowanym przez ową deklarację należy poświęcić kilka słów. Jak bowiem wskazuje M. Strzała, wyjaśnienie w niej zawarte znacząco mogłoby modyfikować „znaczenie konkordatowej zasady autonomii i niezależności, sprowadzając ją do *quasi*-normy interpretacyjnej uregulowań konstytucyjnych bądź swoistej normy programowej, pozbawiając ją zarazem jej własnego znaczenia normatywnego”³¹. Tryb

²⁸ M. Grabowski, *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, t. 21, 2018, s. 57–58.

²⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 VII 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318).

³⁰ Oświadczenie rządowe z dnia 26 I 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IV 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 VII 1993 r. (M.P. 1998 Nr 4, poz. 51).

³¹ M. Strzała, *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie*, w: *Konkordat polski...*, s. 89.

przypuszczający użyty został przez Autora nieprzypadkowo, charakter prawny omawianego dokumentu oraz zakres jego zastosowania jest bowiem sporny. Zważywszy, iż charakter ów pozostaje bez większego wpływu na przedmiot niniejszego opracowania, nie zostaną przedstawione na jego temat bardziej szczegółowe analizy³². Jak zresztą wskazuje Autor, „[z]godzić się należy z P. Boreckim, że praktyczne znaczenie deklaracji w sprawie konkordatu jest znikome i należy prognozować, że tak też pozostanie w przyszłości”³³.

Zasygnalizować należy w tym miejscu, przed przejściem do analizy regulacji prawa kanonicznego, zasadę wzajemnej niezależności i nieskuteczności prawa państwowego i prawa wewnętrznego Kościoła Katolickiego³⁴. Oznacza ona, iż „Kościół i duchowieństwo muszą powstrzymać się od instytucjonalnego oddziaływania na proces tworzenia norm prawa państwowego, poza określonymi prawnie wyjątkami wynikającymi z zasady bilateralności [...]. Prawo państwowe [...] nie może być traktowane jako instrument urzeczywistniania standardów o charakterze religijnym. W przypadku sprzeczności między prawem państwowym a prawem kanonicznym pierwszeństwo należy dać prawu państwowemu”³⁵. Tak zarysowane regulacje prawa powszechnie obowiązującego pozwalają na przejście do analizy relewantnych kanonów Kodeksu Prawa Kanonicznego.

4. Możliwość pełnienia funkcji sołtysa przez duchownego według prawa kanonicznego

Inaczej niż prawo powszechnie obowiązujące traktuje temat niniejszego opracowania Kodeks Prawa Kanonicznego, który ogranicza w swoich postanowieniach swobodę duchownych, nakładając na nich ograniczenia w zakresie sprawowania urzędów publicznych. Kluczowym kanonem jest niewątpliwie kan. 285 § 3, zgodnie z którym „[d]uchownemu zabrania się przyjmowania publicznych urzędów, z którymi łączy się udział w wykonywaniu władzy świeckiej”³⁶. Warto również zwrócić

³² Więcej o charakterze prawnym deklaracji – M. Strzała, op. cit., s. 89–93.

³³ Ibidem, s. 93.

³⁴ Analogiczna zasada obowiązuje też w stosunku do innych kościołów i związków wyznaniowych.

³⁵ C. Janik, op. cit., s. 81–82.

³⁶ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP II promulgatus* (25 I 1983), AAS 75 (1983), cz. II; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski*, Poznań 1984, dalej „KPK”.

uwagę na kan. 287 § 2, który zabrania duchownym czynnego udziału w partiach politycznych i kierowaniu związkami zawodowymi, „chyba że – zdaniem kompetentnej władzy kościelnej – będzie wymagała tego obrona praw Kościoła lub rozwój dobra wspólnego”³⁷. Jak zwraca uwagę T. Gałkowski, zakaz uczestnictwa w partiach politycznych „niekoniecznie zawiera w sobie zakaz podejmowania urzędów publicznych”³⁸. O ile drugi zakaz ma więc charakter względny i może zostać zniesiony dyspensą, o tyle pierwszy z nich, dotyczący przyjmowania urzędów publicznych, wyjątków od zakazu nie przewiduje.

W kontekście uwag poczynionych na kanwie art. 31 Konstytucji RP, przyjrzeć należy się także kan. 289 § 2, stanowiącemu, iż „[d]uchowni powinni korzystać ze zwolnień od wykonywania zadań i publicznych obowiązków cywilnych, obcych stanowi duchownemu, przyznanych na ich korzyść przez ustawy, umowy lub zwyczaje, chyba że w poszczególnych wypadkach własny ordynariusz zarządził inaczej”. Dokonując subsumpcji wskazanego kanonu na grunt omawianej problematyki, można sformułować wniosek, iż choć zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym arcybiskupowi (jak każdemu duchownemu) przysługuje bierne i czynne prawo wyborcze, to według prawa kanonicznego, jak się wydaje, z biernego nie powinien on skorzystać. W dalszym toku opracowania przedmiotem toczonych rozważań będzie wyłącznie kan. 285 § 3.

Jak wskazuje ks. P. Majer, „[z]akazem kanonicznym objęte są wszystkie urzędy świeckie o charakterze publicznym, czyli te, które mogą być przyjmowane i pełnione jedynie na mocy jurysdykcji świeckiej – na przykład poseł, senator, radny różnych szczebli, minister czy piastun innego urzędu związanego z pełnieniem władzy wykonawczej na szczeblu centralnym lub samorządowym (burmistrz, wójt), a także urząd sędziego lub prokuratora”³⁹. Autor wskazuje jednak na dopuszczalność sprawowania urzędu sołtysa przez duchownego katolickiego. Wskazuje bowiem, iż sołtys „nie jest podmiotem władzy w ścisłym znaczeniu tego słowa. Nie może wydawać wiążących poleceń, nie ma prawa do wydawania decyzji administracyjnych, które rodzą powstanie obowiązku, uprawnienia bądź zaniechania działania. Dlatego pełnienie funkcji sołtysa przez duchownego co do zasady nie sprzeciwia się

³⁷ Ibidem.

³⁸ T. Gałkowski CP, *Zakaz przyjmowania publicznych urzędów przez duchownych*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2017, nr 4, s. 116.

³⁹ P. Majer, *Czy duchowny może pełnić funkcję sołtysa?*, <https://www.ekai.pl/czy-duchowny-moze-pelnic-funkcje-soltysa/> (dostęp: 12 XII 2021).

literze kanonicznego przepisu. Kompetencje sołtysa nie wiążą się bowiem z wykonywaniem «władzy»⁴⁰. Nie sposób jednak przyjąć takiego sposobu rozumowania. Jak już bowiem wskazano, sołtysowi może zostać powierzona kompetencja do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, co czyni zeń organ wykonujący władzę publiczną, implikując tym samym objęcie go zakazem wynikającym z prawa kanonicznego.

J. Krukowski stwierdza, iż kan. 285 § 3 „jest wyrazem głębszej spirytualizacji zadań osób duchownych w stosunku do epoki przedsoborowej; w minionej epoce w państwach katolickich sprawowanie przez duchownych urzędów państwowych było dozwolone. Jednak praktyka ta nie miała uzasadnienia w ontologii kapłaństwa urzędowego”⁴¹. Co więcej, „Synod Biskupów z 1971 roku wskazuje, że działalność polityczna [...] jest dziedziną zarezerwowaną dla świeckich”⁴². Także papież Jan Paweł II wskazał, iż „kapłani mają być przywódcami duchownymi, a nie przywódcami politycznymi czy funkcjonariuszami władzy świeckiej”⁴³. Odnosząc się do przytoczonej wypowiedzi, można pokusić się o stwierdzenie, iż sołtys, szczególnie w bardzo małych miejscowościach, pełni *de facto* rolę przywódcy społeczności lokalnej.

W kontekście charakterystyki prawnej omawianego kanonu, należy w jego dyspozycji „wyróżnić następujące elementy: a) zakaz ten jest uniwersalny dla wszystkich duchownych Kościoła łacińskiego, świeckich i zakonników, w jakichkolwiek znajdują się okolicznościach społeczno-politycznych, b) zakaz ten dotyczy generalnie sprawowania władzy cywilnej w jakiegokolwiek formie: ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej, c) jest to norma kategoryczna, gdyż nie przewiduje jakichkolwiek modyfikacji w prawie partykularnym. Naruszenie tej normy może być opatrzone sankcją karną w oparciu o generalną zasadę zawartą w kan. 1399”⁴⁴.

Kończąc rozważania dotyczące prawa kanonicznego, należy przytoczyć także opinię ks. M. Górki z Sądu Metropolitalnego w Katowicach, który – odnosząc się do wyboru księdza na radnego – zwrócił

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ J. Krukowski, *Komentarz do kan. 285*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, pod red. J. Krukowskiego, t. 2, księga 2, Poznań 2005, s. 109–110.

⁴² M. Grabowski, *op. cit.*, s. 66.

⁴³ A. Stopka, *Księża i polityka – co wolno, a czego nie?*, <https://pl.aleteia.org/2017/06/13/księza-i-polityka-co-wolno-a-czego-nie/#> (dostęp: 14 XII 2021).

⁴⁴ J. Krukowski, *op. cit.*, s. 110.

uwagę na nieprecyzyjne tłumaczenie Kodeksu Prawa Kanonicznego. Trzeba bowiem mieć na względzie, iż „[u]żyty w oryginalnym tekście łacińskim termin «*officia publica*» ma znacznie szersze niż tylko urząd publiczny. Oznacza wszelkie «obowiązki publiczne», a funkcję radnego z pewnością do nich zaliczyć należy⁴⁵. Zdaniem Autora niniejszego opracowania, z równie dużą pewnością należy do nich zaliczyć także funkcję sołtysa. Na nieścisłość tłumaczenia w innym zakresie zwraca też uwagę T. Gałkowski, wskazując, iż „[t]łumaczenie polskie kanonu niezbyt poprawnie oddaje sformułowanie łacińskie, które ma moc wiążącą. W tekście normatywnym zostało użyte sformułowanie *potestas civilis*, które zastąpiło wcześniejsze sformułowanie *laicalis iurisdictio*. Obecne sformułowanie bardziej odpowiada charakterowi władzy podejmowanej w państwowym porządku prawnym⁴⁶.

5. Pełnienie urzędów publicznych przez duchownych w aspekcie międzynarodowym

Zagadnieniem pozostającym na marginesie przeprowadzanych rozważań, wprowadzającym jednak perspektywę prawnoporównawczą, jest dopuszczalność pełnienia funkcji publicznych przez duchownych w innych państwach. Historii znane są bowiem przypadki, gdy duchowni katolicy pełnili urzędy publiczne, na dodatek o znacznie większej randze niż urząd sołtysa. Za T. Gałkowskim wymienić można jezuitę Roberta F. Drinana, który przez 10 lat zasiadał w Izbie Reprezentantów USA. Członkiem niższej izby amerykańskiego Kongresu był także norbertanin Robert J. Cornell. Nie można także pominąć Miguela d'Escoto Brockmanna, który w latach 1979–1990 pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych w Nikaragui⁴⁷. Także polscy duchowni pełnili w stosunkowo niedalekiej przeszłości wiele funkcji publicznych. Jako przykład wskazać można okres międzywojenny, gdy w Sejmie Ustawodawczym zasiadało 41 duchownych katolickich, a senatorami I kadencji Senatu byli abp J. Teodorowicz i bp A. Sapięha⁴⁸. Co więcej, w latach

⁴⁵ A. Stopka, op. cit.

⁴⁶ T. Gałkowski CP, op. cit., s. 118.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Por. J. Koredczuk, *Stosunek posłów i senatorów duchownych do akcji rewindykacji cerkwi prawosławnych w II Rzeczypospolitej*, w: *Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej*, pod red. D. Szpopera, P. Dąbrowskiego, Gdańsk–Olsztyn 2017, s. 321–332.

1930–1936 wiceministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego był ks. Bronisław Żongołłowicz.

Historia zna jednak także przypadki, w których duchowni, mocą konstytucyjnych postanowień byli *expressis verbis* pozbawieni biernego prawa wyborczego. Jako przykład wskazać można Konstytucję Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1918 r., która uzależniała posiadanie praw wyborczych od wykonywania pracy oraz wskazywała kategorię „liszeńców” – osób pozbawionych praw wyborczych, do których zaliczono m.in. duchownych⁴⁹.

Także współcześnie wskazać można państwa, w których ustawy zasadnicze wyłączają bierne prawo wyborcze duchownych. Zwrócić w tym zakresie można uwagę m.in. na Paragwaj, którego konstytucja stanowi wprost, iż o urząd prezydenta oraz gubernatora nie mogą ubiegać się duchowni jakiegokolwiek wyznania⁵⁰. Co więcej, zakaz ten rozciągnięty został mocą art. 197 pkt 4 konstytucji na senatorów oraz członków Izby Deputowanych⁵¹. Podobne regulacje odnaleźć można w Konstytucji Azerbejdżanu, która stwierdza, iż duchowni są ograniczeni w ich prawie do bycia wybranym⁵². Konstytucja doprecyzowuje owo ograniczenie w odniesieniu do wyborów do Milli Majlis, jednoizbowego parlamentu Azerbejdżanu, wprost stanowiąc, że duchowni nie mogą być wybrani na jego członka⁵³. Nie formułuje jednak podobnego ograniczenia w stosunku do kandydowania oraz bycia wybranym na urząd prezydenta, premiera oraz ministra. Również meksykańska konstytucja zawiera ograniczenia, zgodnie z którymi członkiem dwuizbowego Kongresu (złożonego z Izby Reprezentantów i Senatu) nie może być duchowny jakiegokolwiek wyznania⁵⁴. Analogiczne ograniczenie sformułowano

⁴⁹ Zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli Historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików): krótki kurs*, Warszawa 2017, s. 63.

⁵⁰ Zob. art. 235 i art. 162 Paraguay's Constitution of 1992 with Amendments through, https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=en (dostęp: 14 XII 2021).

⁵¹ Ibidem.

⁵² Zob. art. 56 Azerbaijan's Constitution of 1995 with Amendments through 2016, https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016.pdf?lang=en (dostęp: 14 XII 2021).

⁵³ Zob. art. 85 Azerbaijan's Constitution of 1995 with Amendments through 2016, https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2016.pdf?lang=en, (dostęp: 14 XII 2021).

⁵⁴ Zob. art. 55 i art. 58 Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015, https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en (dostęp: 14 XII 2021).

w odniesieniu do urzędu prezydenta⁵⁵. Można więc stwierdzić, iż choć znaczna większość państw nie formułuje *expressis verbis* ograniczeń dotyczących pełnienia funkcji związanych z wykonywaniem władzy publicznej przez duchownych, pozostawiając regulację prawu wewnętrznemu właściwych kościołów i związków wyznaniowych, to odnaleźć można kraje, które w swych konstytucjach *explicite* ograniczają bierne prawo wyborcze duchownych.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku kluczowych wniosków. *Primo*, instytucja sołtysa, choć obecnie zmarginalizowana, wciąż zawiera w sobie stosunkowo szeroki katalog kompetencji. Co szczególnie ważne, uchwałą rady gminy sołtys może zostać wyposażony w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym, w określonych wypadkach, należy uznać sołtysa za organ wykonujący władzę publiczną. *Secundo*, w prawie powszechnie obowiązującym nie istnieją przepisy zakazujące duchownym ubiegania się i obejmowania urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Przeciwnie regulacje naruszałaby bowiem zasadę równego traktowania, co stałoby w sprzeczności z Konstytucją RP oraz przyjętymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Odmienne regulacje zawiera natomiast Kodeks Prawa Kanonicznego, który wprost zakazuje duchownym obejmowania urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej. Należy przyjąć, iż zakresem obowiązywania wskazanego zakazu objęte jest również pełnienie funkcji sołtysa. Wreszcie *tertio*, zasada wzajemnej autonomii i niezależności państwa i Kościoła Katolickiego jest jednym z fundamentów obecnego modelu relacji państwo–Kościół. Dlatego też należy zachowywać ostrożność przy podejmowaniu pewnych działań, by owa zasada nie została naruszona, choć już wielokrotnie do tego dochodziło. Tylko w ten bowiem sposób państwo i Kościół mogą koegzystować w zgodzie i współpracować, jak same wskazują, dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

⁵⁵ Ibidem, art. 82.

TAKING THE ADMISSIBILITY OF PERFORMING THE OFFICE OF A VILLAGE ADMINISTRATOR BY A CATHOLIC PRIEST INTO CONSIDERATION

Summary

This article is an analysis of legal admissibility of performing the office of a village administrator by a catholic priest. Despite the fact that this theme has already been a subject of doctrine's interest, this study distinguish itself from other studies because it is based on a case that took place in practice. That means, obviously, a choice of the Archbishop Sławoj Leszek Głódź for a village administrator of Piaski. Considerations are conducted from three perspectives – commonly applicable law, The Concordat itself and the canonic law. Comparative legal perspective provides a citation of relevant regulations existing in chosen countries. There are also introduced regulations referring to the status of a village administrator in Polish legal order. Conducted considerations allow to conclude that in spite of the fact that Polish commonly applicable law and the Concordat itself strongly emphasize the principle of autonomy and mutual independence of the state and churches and other religious unions, they do not provide for a prohibition of taking over public offices by priests. This case is differently regulated by the Code of Canon Law which directly forbids priests to execute offices connected with performing of public authority. Such offices should involve office of a village administrator, what determines the inadmissibility of performing the office of village administrator by catholic priest.

Keywords: admissibility of performing public offices by priests – village administrator – Code of Canon Law – principle of autonomy and the mutual independence of state and churches and other religious unions – performing of public authority

LITERATURA

- Gałkowski T. CP, *Zakaz przyjmowania publicznych urzędów przez duchownych*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2017, nr 4.
- Garlicki L. *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, t. I, Warszawa 2016 (LEX).
- Gołębiowska A., Stępień E., *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich*, w: *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, pod red. A. Gołębiowskiej, P.B. Zientarskiego, Warszawa 2017.
- Grabowski M., *Prawne aspekty działalności publicznej duchownych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2018, t. 21.
- Janik C., *Zasada niezależności i autonomii Państwa i Kościoła w swoim zakresie naczelną zasadą konkordatu*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Jaworska-Dębska B., *Komentarz do art. 36*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013 (LEX).

- Klauziński S., *Stawoj Leszek Głódz został sołtysem. „Arcybiskup kpi z prawa kanonicznego”*, <https://oko.press/arcybiskup-glodz-soltys/> (dostęp: 14 XII 2021).
- Krukowski J., *Komentarz do kan. 285*, w: *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, pod red. J. Krukowskiego, t. 2, księga 2, Poznań 2005.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli Historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików): krótki kurs*, Warszawa 2017.
- Majer P., *Czy duchowny może pełnić funkcję sołtysa?*, <https://www.ekai.pl/czy-duchowny-moze-pelnic-funkcje-soltysa/> (dostęp: 12 XII 2021).
- Olszówka M., *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016 (Legalis).
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Stopka A., *Księża i polityka – co wolno, a czego nie?*, <https://pl.aleteia.org/2017/06/13/ksieza-i-polityka-co-wolno-a-czego-nie/#> (dostęp: 14 XII 2021).
- Stopka A., *Mandat dla proboszcza*, <https://www.gosc.pl/doc/802108.Mandat-dla-proboszcza> (dostęp: 12 XII 2021).
- Strzała M., *Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie konkordatu ze Stolicą Apostolską i jej znaczenie*, w: *Konkordat polski 1993*, pod red. M. Winiarczyk-Kossakowskiej, C. Janika, P. Boreckiego, Warszawa 2019.
- Stych M., *Wybrane aspekty prawne statusu sołtysa na przykładzie przeprowadzonych badań empirycznych*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2014, nr 4.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 25*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulej, Warszawa 2021 (LEX).
- Waniewska M., *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno-prawne*, Lublin 2006.