

MICHAŁ OŻÓG*

WSPÓŁDZIAŁANIE KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO I ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie statusu władz Kościoła Katolickiego, organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podmiotów zewnętrznych w procedurze ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej. Szczególną uwagę zwrócono na status organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP). Rozważania dotyczą także problematyki opiniowania przedmiotowych wniosków przez mieszkańców i władzę kościelną. Autor zwraca uwagę na relacje zachodzące między władzą świecką i kościelną w poszczególnych etapach postępowania w tej sprawie z punktu widzenia zasad relacji instytucjonalnych między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w Polsce.

Słowa kluczowe: patron; zasada współdziałania; gmina; powiat; województwo; samorząd terytorialny

UWAGI WSTĘPNE

Jednostki samorządu terytorialnego współdziałają z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w wielu obszarach życia społecznego¹.

* Dr, Katedra Historii Prawa Polskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński, ul. Gołębia 9, 31-007 Kraków; e-mail: michal.ozog@uj.edu.pl. ORCID 0000-0002-4315-5235.

¹ Bielecki 2008, 196 in.

Szczególnym przykładem takiej kooperacji jest sprawa ustanowienia osoby świętej lub błogosławionej Kościoła Katolickiego patronem gminy, powiatu lub województwa. Władze wspólnoty religijnej i politycznej dążą w ten sposób do integracji swoich członków wokół osoby wyniesionej do chwały ołtarzy. Treścią współdziałania jest realizacja wspólnego celu przez dwa podmioty uwzględniające własną niezależność². Ustanowienie patrona wspólnoty samorządowej w porządku państwowym i kościelnym stanowi współdziałanie motywowane także troską o poszanowanie zasady autonomii dwóch reżimów prawnych. Można zaobserwować w ostatnich latach rosnącą liczbę uchwał podejmowanych w tej materii³. W prawie państwowym nie istnieją przepisy prawne, które wprost regulują materię wyboru patrona wspólnoty samorządowej. Stąd też pojawia się szereg wątpliwości w praktyce prawniczej⁴. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednak zagadnienie oceny dopuszczalności ich podejmowania. Autor podziela pogląd, że uchwały intencyjne podejmowane w tym zakresie stanowią wyraz współdziałania Kościoła Katolickiego i jednostek samorządu terytorialnego „dla dobra człowieka i dobra wspólnego”⁵. W niniejszym opracowaniu przyjęto stanowisko, zgodnie z którym akty te mogą być wydawane na podstawie przepisów: art. 7 ust. 1 pkt 18 usta-

² Stanisław 2008, 78.

³ Zob. np. uchwała nr XXIX/287/17 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustanowienia Św. Piotra Apostoła duchowym Patronem Miasta Międzyzdroje, <http://bip.miedzyzdroje.pl/strony/14260.dhtml>; Uchwała Nr XLI/465/06 Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 29 września 2006 r. w sprawie ustanowienia Świętego Michała Archanioła – Patronem Powiatu Jarosławskiego, <http://www.jaroslaw.samorzady.pl/art/id/8920>; stanowisko Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie Patrona Województwa Kujawsko-Pomorskiego, <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/stanowisko-sejmiku-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-27-marca-2017-r-w-sprawie-patrona-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego/> [dostęp: 25.08.2019].

⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 marca 2010 r. (NK.II.AL4.0911-5/10), a także odrzucony projekt uchwały (PU 1310/18) w sprawie wystąpienia do władz kościelnych o ustanowienie Błogosławionej Marii Karłowskiej Patronką Miasta Poznania wraz z opinią prawną i ustosunkowaniem się do niej, <http://bip.poznan.pl/bip/sesje/lxv-zwyczajna,74865/> [dostęp: 25.08.2019].

⁵ Maroń 2014, 111.

wy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷, a także art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸. Wspomniane przepisy prawne dotyczą wykonywania zadań publicznych z zakresu promocji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wydawanie przedmiotowych uchwał nie wymaga wskazania dodatkowego przepisu prawa materialnego, ponieważ akty te nie mają waloru normatywnego, w żaden sposób nie regulują statusu członków wspólnoty samorządowej⁹. Ponadto w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdzono, że uchwała organu gminy w sprawie ustanowienia osoby świętej lub błogosławionej patronem gminy nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego¹⁰.

Brak szczegółowych przepisów prawnych w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej powinien skłaniać do podjęcia oceny obecnej praktyki administracyjnej i nakreślenia ram prawnych współdziałania Kościoła Katolickiego z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wydanie finalnej uchwały o patronacie stanowi efekt podjęcia szeregu czynności ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli władz Kościoła Katolickiego, a także podmiotów zewnętrznych. Warto zatem odnieść się do problemów prawnych występujących na styku prawa państwowego i prawa wewnętrznego Kościoła Katolickiego, aby nadać opracowaniu walory praktyczne. Kryterium oceny modelu postępowania przyjętego w praktyce stanowią przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹ kształtujące system relacji instytucjonalnych między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej: u.s.g.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, dalej: u.s.p.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 913, dalej: u.s.w.

⁹ Ożóg 2017b, 44-49.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1391/14, OSP z 2017 r. Nr 7-8, s. 115-119 i tamże glosa M. Ożoga, s. 119-124. Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2011 r., II SA/Go 83/11, LEX nr 1613717.

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm, dalej: Konstytucja.

INICJATYWA PODMIOTÓW ZEWNĘTRZNYCH W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej wymaga inicjatywy uchwałodawczej lub innego sposobu wyrażenia woli realizacji tego celu. Impuls w tym zakresie może pochodzić od różnych podmiotów prawa. Należy kierować się ogólnymi przepisami ustrojowych ustaw samorządowych i statutów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioski w potocznym rozumieniu mogą w tej sprawie złożyć np. mieszkańcy, ich zrzeszenia, stowarzyszenia wyznaniowe, organizacje kościelne, organizacje społeczne, fundacje, wybrane parafie, rady parafialne, osoby duchowne¹². Katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej mógłby określać statut jednostki samorządu terytorialnego. Tego typu wyliczenie powinno mieć przykładowy charakter z użyciem zwrotu „w szczególności”, aby nie tworzyć katalogu zamkniętego z zagrożeniem wykluczenia pewnych podmiotów. Ustrojowe ustawy samorządowe nie zawierają wyczerpującego wskazania materii podlegających regulacji statutowej, trudno też odnaleźć takie unormowania w aktach wykonawczych. Z zasady samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego można wyprowadzić uprawnienie władz wspólnot samorządowych do uregulowania kwestii patronatu w statutach. Zasadne byłoby jednak dodanie przepisu prawnego w u.s.g., u.s.p., u.s.w, który zawierałby wprost upoważnienie do ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej na poziomie aktu normatywnego rangi ustawy. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie powinny odnosić się do przymiotu kandydatów na patronów (np. wyniesienie do chwały ołtarzy, stan duchowny). Przemawia za tym ogólny zakres przedmiotowy ustrojowych ustaw samorządowych. Niemniej jednak, ze względu na podnoszone w dyskusji publicznej wątpliwości dotyczące

¹² Na przykład sześciu proboszczów parafii w Tczewie zwróciło się z wnioskiem do organu stanowiącego gminy Tczew o ustanowienie patrona, zob. zd. 1 treści uzasadnienia uchwały Nr XXV/204/2012 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia Świętej Jadwigi Królowej Polski Patronem Miasta Tczewa, https://www.bip.tczew.pl/wiadomosci/1121/wiadomosc/182872/uchwala_nr_xxv2042012_rady_miejskiej_w_tczewie_z_dnia_25_pazdzie [dostęp: 25.08.2019].

dopuszczalności ustanawiania osób świętych i błogosławionych patronami gmin, powiatów i województw, warto postulować dodanie uprawnienia do złożenia wniosku o ustanowienie takich osób patronami jednostek samorządu terytorialnego w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹³. W powyższym akcie prawnym powinien znaleźć się przepis zawierający gwarancje możliwości złożenia wniosku przez wszystkie osoby zainteresowane poparciem inicjatywy ustanowienia danej osoby świętej lub błogosławionej patronem określonej wspólnoty samorządowej. Byłoby to kolejne uprawnienie szczegółowe z zakresu wolności sumienia i wyznania. Odpowiednim miejscem w systematyce wewnętrznej ustawy wydaje się art. 2 u.g.w.s.w. Możliwość złożenia takiego wniosku powinna obejmować osoby fizyczne, a także kościoły i inne związki wyznaniowe. Natomiast w ustawach indywidualnych regulujących stosunki między państwem polskim a poszczególnymi wspólnotami religijnymi powinny zostać zamieszczone przepisy prawne dotyczące ramowego współdziałania władzy świeckiej z władzą kościelną. W ten sposób można uwzględnić specyfikę wewnętrznej organizacji poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, która odzwierciedlałaby się we współdziałaniu z władzami poszczególnych denominacji konfesyjnych w sprawach patronatu. Niniejsze opracowanie dotyczy patronów, którzy zostali wyniesieni do chwały ołtarzy przez władze Kościoła Katolickiego, tak więc przedmiotowa regulacja powinna zostać zawarta w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Akt ten powinien określać zasady i tryb współdziałania Kościoła Katolickiego z jednostkami samorządu terytorialnego w tej kategorii spraw. Ze względów praktycznych, regulacja u.s.g., u.s.p., u.s.w. powinna zawierać przepis odsyłający do ustaw indywidualnych, aby władze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i pracownicy samorządowi mieli świadomość istnienia szczególnych unormowań prawnych w ustawach indywidualnych kształtujących położenie prawne poszczególnych grup wyznaniowych.

Ze względu na aktualny brak szczególnej regulacji, należy przyjąć, że wniosek w sprawie ustanowienia patrona powinien spełniać wszystkie

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153, dalej: u.g.w.s.w.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347, dalej: ustawa katolicka.

wymogi formalne przewidziane przez statut do skutecznego zainicjowania postępowania uchwałodawczego. Szczególnie istotne jest to, aby statut nie nakładał żadnych wymogów o charakterze dyskryminacyjnym. Nie wydaje się celowe deklarowanie powyższej kwestii w ustawodawstwie, ponieważ zakaz dyskryminacji wynika z szeregu aktów prawnych, w tym także z art. 32 ust. 2 Konstytucji. W żadnym wypadku przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym także prawa miejscowego, nie mogą wymagać od wnioskodawców formalnej przynależności do Kościoła Katolickiego. Nie ma żadnych przeszkód, aby pod inicjatywą lub wnioskiem w przedmiotowej sprawie podpisał się innowierca, konwertyta, apostata, ateista, lub agnostyk. W pełni akceptowalne byłoby udzielenie poparcia przez sympatyka danej wspólnoty, który należy do innej denominacji religijnej. Można również wyobrazić sobie sytuację udzielenia szerokiego poparcia społecznego dla kandydata na patrona, który w swoim życiorysie miał wybitne osiągnięcia na polu społecznym. Akceptacja dla wyboru patrona nie musi więc opierać się wyłącznie na motywacji religijnej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą weryfikować przynależności konfesyjnej wnioskodawców, ponieważ byłoby to naruszenie normy z art. 53 ust. 7 Konstytucji. Dotyczy to wszelkich wniosków składanych do organów publicznych w sprawach z zakresu wolności sumienia i wyznania¹⁵. Poparcie patronatu osoby świętej lub błogosławionej przez wyżej wymienione osoby może być różnie oceniane na gruncie poszczególnych doktryn religijnych i praw kościelnych, aczkolwiek z punktu widzenia prawa polskiego jest to irrelevantne. Prawo państwowe powinno uwzględniać wymogi z prawa kościelnego do skutecznego wyrażenia aprobaty dla wniosku, aczkolwiek nie może przy tym dochodzić do weryfikowania światopoglądu poszczególnych osób ani do innej ingerencji w życie prywatne. Negatywne rozpatrzenie wniosku w sprawie ustanowienia patrona nie może nastąpić jedynie z tego powodu, że dana wspólnota samorządowa ma już oficjalnie wybranego patrona, którym jest święty lub błogosławiony innego wyznania niż katolickie. Nie ma również górnego limitu patronów Kościoła Katolickiego lub pozostałych denominacji religijnych dla jednej wspólnoty

¹⁵ Zbliżony problem dotyczy wykładni art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 19 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, por. Mezglewski 2008, 251-252; Winiarczyk-Kossakowska 1990, 40; Ożóg 2015, 28.

samorządowej w prawie polskim. Prawo wewnętrzne Kościoła Katolickiego lub innej wspólnoty religijnej może przewidywać takie ograniczenia we własnym porządku prawnym. Natomiast przyjmowanie takich przesłanek jedynie w prawie świeckim jest niedopuszczalne, ponieważ stanowiłaby to przejaw naruszenia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji). Każda wspólnota religijna o określonej cesze relewantnej powinna dysponować tożsamym zakresem uprawnień, a wszelkie odstępstwa od niej powinny mieć zawsze usprawiedliwione kryteria odmiennego traktowania¹⁶. Innymi słowy, każdy kościół lub inny związek wyznaniowy powinien dysponować możliwością wnioskowania o ustanowienie swojego reprezentanta patronem jednostki samorządu terytorialnego. Takie podejście zapewnia poszanowanie uprawnień mniejszościowych grup religijnych i eliminuje zarzuty zawłaszczania przestrzeni publicznej przez jedną denominację religijną¹⁷. W ten sposób zachowana jest troska o ochronę dobra wspólnego, w którym idzie „(...) w istocie o dobro ludzi, obywateli państwa, a zarazem członków ludu Bożego: katolików, prawosławnych, protestantów, żydów i członków innych wspólnot wyznaniowych, w tym także nowych ruchów religijnych”¹⁸. Na marginesie można dodać, że bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, czy będą to kościoły i inne związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej, czy także wspólnoty religijne istniejące jedynie faktycznie, ponieważ do oceny zasadności wniosku kluczowa jest jednostka – kandydat na patrona, a nie wspólnota religijna, z której się on wywodził. Istotne są jego związki z dziejami danego terytorium, a także prezentowana postawa.

INICJATYWA ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ,
A ZASADA BEZSTRONNOŚCI ŚWIATOPOGLĄDOWEJ WŁADZ PUBLICZNYCH

Kwestią do rozważania pozostaje dopuszczalność zainicjowania postępowania w sprawie o ustanowienie patrona wspólnoty samorządowej wy-

¹⁶ Garlicki 2007, 10 i 11.

¹⁷ Ożóg 2017b, 49 i 50.

¹⁸ Uruszczak 2014, 15.

łącznie przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Inicjowanie przez organ wykonawczy lub stanowiący podjęcia uchwały w sprawie uznania osoby świętej lub błogosławionej za patrona wspólnoty samorządowej pozostaje formalnie dopuszczalne według ogólnych zasad wyznaczonych przez przepisy ustrojowych ustaw samorządowych i statuty poszczególnych gmin, powiatów i województw. Nie ma przepisu prawnego, który wprost wykluczałby prawo organu wykonawczego do złożenia inicjatywy uchwałodawczej w tej sprawie. Trudno byłoby zaakceptować przepis, który zakazywałby organowi stanowiącemu lub wykonawczemu występowania z wnioskiem o ustanowienie patronem wspólnoty samorządowej osoby wyniesionej do chwały ołtarzy w Kościele Katolickim, a dopuszczał zgłaszanie tylko osób świeckich lub przedstawicieli innych wyznań. Wydaje się jednak, że wniosek o podjęcie uchwały w tej materii powinien w pierwszej kolejności pochodzić od podmiotów zewnętrznych, a nie od organów jednostki samorządu terytorialnego. Istnieje bowiem obawa powstania zarzutu naruszenia zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych z art. 25 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „organy władzy publicznej zachowują bezstronność światopoglądową w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. W literaturze przyjmuje się, że pod pojęciem „organu władzy publicznej” należy rozumieć organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, a także „organy samorządów: terytorialnego, zawodowego, gospodarczego i tym podobne”¹⁹. Nie ma wątpliwości co do objęcia przepisem art. 25 ust. 2 Konstytucji organów samorządu terytorialnego²⁰. Organy władzy publicznej nie powinny kształtować statusu jednostek w oparciu o kryterium wyznania ani też krzewić religijności. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że nakaz zachowania bezstronności światopoglądowej dotyczy przede wszystkim działań o charakterze władczym (*imperium*), natomiast nie odnosi się do działań niewładczych (*dominium*). Takie stanowisko przyjęte zostało przez polskie sądy powszechne na gruncie oceny zarzutu naruszenia normy art. 25 ust. 2 Konstytucji poprzez działanie faktyczne polegające na zawieszeniu

¹⁹ Winczorek 2008, 28, a także wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX nr 50257.

²⁰ Olszówka 2016, 664.

krzyża w siedzibie organów stanowiących gminy miejskiej w Łodzi²¹, Szczecinie²², a także w odniesieniu do sali plenarnej Sejmu²³. Niemniej jednak w literaturze wyrażono pogląd odmienny, iż w każdej sferze działalności organów władzy publicznej należy zachować wymogi bezstronności światopoglądowej, a jedynie w odniesieniu do podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne powyższy nakaz dotyczy sfery powierzonego „władztwa publicznego”²⁴. Opowiedzenie się za stanowiskiem judykatury eliminuje problem prawny oceny przedmiotowego wniosku organu jednostki samorządu terytorialnego w świetle art. 25 ust. 2 Konstytucji. Inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego, a następnie podjęcie uchwały przez organ stanowiący w sprawie ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego nie mają bowiem waloru władczego, ponieważ w żadnym stopniu nie odnoszą się do statusu członków wspólnoty samorządowej. Natomiast na gruncie stanowiska obowiązywania zasady bezstronności światopoglądowej w sferze *imperium* i *dominium*, omawiane działania prawne mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia konieczności respektowania zasady bezstronności światopoglądowej. Należy jednak pamiętać, że uchwała w sprawie patronatu stanowi odpowiedź na istniejący stan rzeczy, np. występowanie wielowiekowego kultu danego świętego lub błogosławionego i w tym sensie wydanie przedmiotowej uchwały nie jest przełamaniem zasady bezstronności światopoglądowej. Nikt nie jest też zmuszony do podzielenia wiary w patrona.

Mając jednak na uwadze powyższe okoliczności, wydaje się, że zalecanym podejściem powinno być podejmowanie inicjatywy na wniosek podmiotów zewnętrznych względem organów jednostek samorządu terytorialnego lub z inicjatywy tych organów w związku z uprzednim wnioskiem podmiotu zewnętrznego o uruchomienie toku postępowania w sprawie

²¹ Wyrok SA w Łodzi z dnia 28 października 1998 r., I ACa 612/98, LEX nr 37377. Niniejsze orzeczenie spotkało się z podzielonymi ocenami w nauce prawa. Por. glosy do tego wyroku – aprobuja L. Wiśniewskiego (Wiśniewski 2000, s. 105-108) oraz krytyczna M. Pietrzaka (Pietrzak 2000, 108-113).

²² Wyrok SO w Szczecinie z dnia 26 marca 2010 r., I C 28/101, LEX nr 1135961, zob. glosa Osuchowskiej 2014, 19-30.

²³ Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., I ACa608/13, zob. glosy: Stanisław 2014, 152-158, a także Sobczyk 2012, 137-155.

²⁴ Brzozowski 2011, 56-57.

uznania osoby świętej lub błogosławionej patronem wspólnoty samorządowej. Powyższa kwestia powinna zostać uregulowana wprost w ustawie katolickiej w postulowanych zasadach kooperacji Kościoła Katolickiego z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej. Przepis zakładający konieczność poparcia wniosku przez podmioty zewnętrzne wzmacniałby legitymację społeczną inicjatywy. Prawa i wolności konstytucyjne nie przysługują organom władzy publicznej, tak więc nie sposób uznać takich rozwiązań za ograniczające wolność z art. 53 Konstytucji. Wydaje się, że idea ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej powinna wypłynąć przede wszystkim od jej członków, a nie władz publicznych. Wówczas działania organu jednostki samorządu terytorialnego stanowią jedynie pozytywną odpowiedź na skierowaną prośbę. Identycznie należy przyjąć w odniesieniu do inicjatywy podjętej przez poszczególnych radnych lub organ stanowiący *in gremio* lub wewnętrzne komisje i inne struktury organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie pozwala pogodzić zasadę bezstronności światopoglądowej organów władzy publicznej, z równoczesnym poszanowaniem prawa do uzewnętrzniania przekonań religijnych w życiu publicznym (art. 25 ust. 2 *in fine* Konstytucji).

OPINIOWANIE WNIOSKU W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Wniosek w sprawie ustanowienia osoby świętej lub błogosławionej patronem wspólnoty samorządowej powinien zostać poddany procedowaniu, jeżeli spełnia wymogi formalne określone w ustrojowych ustawach samorządowych i statucie jednostki samorządu terytorialnego. Wysoce pożądane będzie zasięgnięcie opinii miejscowej władzy kościelnej w zakresie oceny zasadności zgłoszonego wniosku. W tym przejawia się istotny element współdziałania wspólnoty samorządowej ze wspólnotą religijną. Kandydat na patrona stanowi osobę wyniesioną do chwały ołtarzy przez Kościół Katolicki, który tym samym powinien mieć wpływ na wybór władz samorządowych. Przede wszystkim powinno się ustalić związek między kandydatem na patrona a dziejami danej wspólnoty, a w zasadzie więc, jaka go łączyła z terytorium poddanym obecnie jurysdykcji organu

stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Warto bowiem mieć na uwadze, że na przestrzeni wieków podziały administracyjne ziem polskich ulegały daleko idącym przeobrażeniom²⁵. Motywem uznania danej osoby za patrona może być np. głęboko zakorzeniony kult świętego lub błogosławionego²⁶, fakt występowania jego wizerunku w herbie wspólnoty samorządowej²⁷, istniejąca obecnie parafia pod jego wezwaniem²⁸, aczkolwiek bardzo często – także w powyższych przykładach – wymienione powody występują kumulatywnie we wniosku. Nie powinno się zawężać patronatu wyłącznie do wymiaru sakralnego, albowiem posiada on również „(...) aspekt etyczny, historyczny i socjologiczno-kulturowy (...)”²⁹. Szczególnie pożądane wydaje się zaakcentowanie, że wybór patrona motywowany jest nie tylko zaspokojeniem potrzeb religijnych wnioskodawców, ale także kreowaniem wizerunku wspólnoty samorządowej, czy ochroną „uniwersalnych wartości”. Wówczas nie sposób uznać, że dochodzi do naruszenia zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych w podejmowanych uchwałach³⁰. Trzeba bowiem przy tym podkreślić, że „neutralności (bezstronności) światopoglądowej państwa” nie należy rozumieć jako „aksjologicznej obojętności”³¹.

Wskazane powyżej opiniowanie przez władzę konfesyjną dotyczy oczywiście jedynie przypadków, gdy wniosek w sprawie ustanowienia patrona nie został zainicjowany ani wcześniej poparty przez przedstawicieli duchowieństwa. Ustawa katolicka powinna zobowiązywać władze gminy, powiatu, województwa do przeprowadzenia odpowiednich konsultacji z władzami kościelnymi. Kwestią problematyczną może być ustalenie pod-

²⁵ Kimla 2011, 1 i nn.

²⁶ Na przykład uzasadnienie oświadczenia Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia św. Mikołaja Patronem Miasta Chrzanowa.

²⁷ Na przykład uzasadnienie uchwały nr 134/XIII/2015 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 26 października 2015 r. w sprawie wyrażenia woli ustanowienia Św. Wojciecha Patronem Miasta i Gminy Serock.

²⁸ Na przykład uzasadnienie oświadczenia Rady Gminy Ornontowice z dnia 29 czerwca 2011 r. – załącznik do uchwały nr IX /92/11 Rady Gminy Ornontowice z dnia 29 czerwca 2011 r.

²⁹ Maroń 2016, 69.

³⁰ Tamże, 70.

³¹ Tuleja 2008, 123.

miotów konsultowanych ze względu na różnice w państwowym i kościelnym podziale administracyjnym na ziemiach polskich. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji powinno nastąpić zawarcie porozumienia poprzedzające ustawowe określenie przebiegu konsultacji w ustawie katolickiej. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że zasadniczy podział terytorialny państwa polskiego na gminy, powiaty i województwa nie pokrywa się z kościelnym podziałem administracyjnym³². Prośba władz jednostki samorządu terytorialnego musi być zatwierdzona przez biskupa diecezjalnego, który inicjuje dalsze stadia postępowania kościelnego³³. Opinia właściwego miejscowo biskupa dotyczy ustanowienia patrona każdej z trzech jednostek samorządu terytorialnego. Warto przy tym zwrócić uwagę, że sam wniosek mieszkańców może w swojej treści zawierać uzasadnienie ze wzmianką o poparciu wniosku przez proboszcza lub uczestnictwo przedstawicieli duchowieństwa w zainicjowaniu przedmiotowej sprawy³⁴. Niemniej jednak poparcie wniosku przez proboszcza lub inny podmiot (np. wikariusza rejonowego) nie stanowi wymogu formalnego ani w prawie kościelnym, ani w prawie państwowym. Jak wspomniano, zgodnie z Instrukcją organem zatwierdzającym wybór władz wspólnoty samorządowej jest właściwy miejscowo biskup ordynariusz, a nie proboszcz. W przypadku opinii drugiego z nich, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego otrzymuje informację o pozytywnym podejściu miejscowej władzy kościelnej, jednakże fakt ten nie zwalnia organu stanowiącego z konieczności wystąpienia ze stosownym wnioskiem do miejscowego biskupa ordynariusza. Wymóg ten powinien być respektowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego, do czego zobowiązuje zasada poszanowania autonomii kościelnego porządku prawnego z art. 25 ust. 3 Konstytucji, jeżeli władze świeckie dążą do ustanowienia patrona w obu porządkach prawnych. Wniosek o ustanowienie patrona może być również zaopiniowany przez wewnętrzne komisje jednostek samorządu terytorialnego, np. komisję zajmującą się sprawami kultury

³² Kimla 2011, 17 – por. mapę przywoływaną przez autorkę..

³³ Zob. Instrukcja Kongregacji Kultu Bożego o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjów i mszy, <https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WE/komisje/kkbids/instrukcjakalendarz2017.html>, [dostęp: 03.12.2018], dalej: Instrukcja.

³⁴ Na przykład uchwała nr X/40/2014 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 10 października 2014 roku w sprawie wyrażenia woli ustanowienia św. Papieża Jana Pawła II Patronem Miasta i Gminy Bodzentyn.

i dziedzictwa narodowego. Przydatna dla oceny zasadności wniosku może być również współpraca z historykami, badaczami dziejów wspólnoty samorządowej. Odpowiedni przepis prawny w ustawie katolickiej powinien zawierać upoważnienie do zlecania przedmiotowych opinii.

Opiniowanie wniosku o ustanowienie patronem osoby wyniesionej do chwały ołtarzy powinno uzyskać jak najszersze poparcie społeczne. Patron obok flagi i herbu współtworzy wizerunek wspólnoty samorządowej³⁵. Z tego względu warto zasięgnąć opinii członków wspólnoty samorządowej w kwestii wyboru osoby patrona. Warto rozważyć trzy możliwości uzyskania stanowiska mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Różnice poszczególnych form dotyczą zróżnicowanego stopnia ich sformalizowania. Warto w tym celu wykorzystać środki komunikacji elektronicznej oraz powszechny dostęp do Internetu. Jednym ze sposobów realizacji tego założenia jest przeprowadzenie głosowania elektronicznego z zadaniem pytania o akceptację wyboru danego świętego lub błogosławionego patronem wspólnoty samorządowej. Pytanie mogłoby zostać sformułowane w następujący sposób – Czy jest Pani/Pan za ustanowieniem danego świętego lub błogosławionego patronem gminy/powiatu/województwa. Można w tej kwestii wzorować się na zasadach organizacji głosowania w tzw. budżecie obywatelskim (partycypacyjnym), który organizowany jest w różnych gminach, jako szczególna postać konsultacji społecznych. Ewentualna organizacja takiego przedsięwzięcia wymaga odpowiedniego ustalenia terminu oddawania głosów, a także przygotowania akcji informacyjnej, aby umożliwić udział w głosowaniu wszystkim zainteresowanym członkom wspólnoty samorządowej. Należałoby również ustanowić stacjonarne punkty oddawania głosów w siedzibach organów jednostek samorządu terytorialnego w celu umożliwienia zajęcia stanowiska osobom bez dostępu do Internetu lub nieposiadającym umiejętności obsługi komputera. Wyniki powinny być wskazówką dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu decyzji. Pozytywny wynik wzmacnia legitymację społeczną uchwały podjętej przez reprezentantów wspólnoty samorządowej.

Drugą formą zasięgnięcia opinii wśród mieszkańców gminy, powiatu lub województwa może być przeprowadzenie konsultacji społecznych.

³⁵ Ożóg 2017b, 51.

Art. 5 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Analogiczne uregulowania zawarte zostały również w art. 3d ust. 1 u.s.p. oraz art. 10a ust. 1 u.s.w. Nie ulega wątpliwości, że sprawa ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej może zostać uznana za „ważną” w rozumieniu wskazanych przepisów prawa. Wybór patrona dotyczy kształtowania wizerunku wspólnoty samorządowej, a także jest bezterminowy, co uzasadnia zapytanie szerokiego kręgu osób w tej kwestii. Wynik konsultacji nie jest wiążący, lecz podkreśla się w doktrynie ich wymiar „legitymizacyjny” podejmowanych decyzji³⁶.

Najbardziej sformalizowanym trybem pozyskania opinii przez organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi referendum lokalne. Wydaje się, że stanowi to najbardziej pożądaną formę zajmowania stanowiska przez mieszkańców w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej. Art. 170 Konstytucji stanowi, że osoby należące do wspólnoty samorządowej mogą podejmować decyzje w referendum, w odniesieniu do spraw dotyczących tej wspólnoty. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³⁷ określa, że w referendum lokalnym członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. W nauce prawa przyjęto, że referendum może dotyczyć spraw „(...) zasadniczych dla wspólnoty, które nie dotyczą zadań stałych, powtarzalnych i bieżących”³⁸. Przeprowadzenie referendum wymaga spełnienia wszystkich warunków formalnych koniecznych do zawnioskowania o organizację referendum, uznania jego ważności, a także stwierdzenia wiążącego wyniku dla władz jednostek samorządu terytorialnego. Argumentem przemawiającym za przeprowadzeniem referendum stanowi silna legitymacja społeczna zgody na ustanowienie patrona, co może mieć znaczenie w związku z występowaniem zmian w obsadzie personalnej organów gmin, powiatów, województw w wyniku wyborów samorządowych. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy po podjęciu uchwały intencyjnej, a przed zakończeniem procedury

³⁶ Chmielnicki 2006, 125.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1485.

³⁸ Kisielewicz 2007, 46.

kościelnej (wydaniem dekretu Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów), dojdzie do zmiany w strukturach władzy publicznej i nowi piastunowie organów nie będą podtrzymywali woli ustanowienia patrona. Wynik uprzednio przeprowadzonego referendum wzmacnia stabilność procesu decyzyjnego. Nowe władze jednostki samorządu terytorialnego powinny uszanować wolę mieszkańców. Powyższa kwestia zostanie rozwinęta w dalszej części artykułu.

PODJĘCIE UCHWAŁY INTENCYJNEJ W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Uchwała o wyrażeniu woli ustanowienia danej osoby patronem podejmowana jest na zasadach zwykłych, a więc większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy³⁹, rady powiatu⁴⁰, sejmiku województwa⁴¹ i w głosowaniu jawnym. W przypadku ustanowienia patrona gminy głosowanie dotyczy tylko rady gminy, natomiast nie obejmuje przeprowadzenia odrębnych głosowań w organach jednostek pomocniczych tej gminy, jeżeli takie istnieją, ponieważ nie stanowią one organów gminy w rozumieniu przepisów u.s.g. Należy bowiem pamiętać, że mieszkańcy jednostki pomocniczej nie stanowią odrębnej wspólnoty samorządowej względem gminnej wspólnoty samorządowej. Z powyższych względów nie powinno się uwzględniać organów jednostek pomocniczych gminy w regulacji ustawowej postępowania w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej. Nie ma jednak przeszkód, aby np. rada dzielniczy, rada osiedla, zebranie wiejskie, sołtys i inne organy nienazwanych jednostek pomocniczych wspierały mieszkańców w tego typu wnioskach i współpracowały z miejscową parafią rzymskokatolicką. Szczególne znaczenie może mieć wyartykułowanie poparcia dla patronatu w formie uchwały zgromadzenia wiejskiego, będącego „instytucją demokracji bezpośredniej”⁴². Podobnie w przypadku, gdy organem uchwałodawczym

³⁹ Art. 14 ust. 1 u.s.g.

⁴⁰ Art. 13 ust. 1 u.s.p.

⁴¹ Art. 19 ust. 1 u.s.w.

⁴² Dolnicki 2009, 96.

osiedla jest ogólne zebranie mieszkańców osiedla, co na podstawie art. 37 ust. 4 zd. 1 u.s.g. dopuszcza statut osiedla. Warto również wspomnieć o nietypowej sytuacji, jaka może powstać, gdy miasto położone na terenie gminy stanowi jednostkę pomocniczą tej gminy (art. 5 ust. 1 zd. 2 u.s.g.). Teoretycznie może zachodzić bowiem taka sytuacja, że w mieście mamy historycznie zakorzeniony kult osoby świętego lub błogosławionego i to właśnie z tą miejscowością jest on przede wszystkim kojarzony, a nie z pozostałym terytorium obejmującym powierzchnię gminy. Nie zmienia to jednak faktu, że organem właściwym do wyrażenia woli ustanowienia patrona będzie tylko organ stanowiący gminy, a nie miasta – jednostki pomocniczej gminy. Pozycja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy wyznaczona została przez przepisy art. 35 ust. 1-3 u.s.g. i nie stwarzają one podstaw prawnych do podejmowania tego typu uchwał. Analogicznie należy przyjąć w odniesieniu do dzielnic miasta stołecznego Warszawy, które istnieją obligatoryjnie z mocy przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁴³.

Niedopuszczalne byłoby głosowanie tajne z motywacją, że materia poddawana pod głosowanie dotyczy w jakimś sensie spraw światopoglądowych, ponieważ zasadą funkcjonowania organów władzy publicznej jest jawność, a wszelkie odstępstwa od niej muszą mieć wyraźną podstawę prawną. U podstaw takiego założenia leży przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom prawo do dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej⁴⁴. Warto przy tym stwierdzić, że poparcie radnego dla wniosku o ustanowienie osoby świętej lub błogosławionej patronem wspólnoty samorządowej nie oznacza automatycznie ujawnienia swojego światopoglądu. Do takich wniosków skłania argumentacja w sprawie dotyczącej tajnego głosowania w przedmiocie czynności zawieszenia krzyża w siedzibie organów gminy w Kędzierzynie Koźlu, w której NSA przyjął właśnie takie zapatrywanie i podkreślił również możliwość wstrzymania się od głosu przez radnego⁴⁵.

⁴³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1817.

⁴⁴ Sokolewicz 2005, 25.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 1997/12, LEX nr 1285988 wraz z zamieszczoną tam glosą W. Brzozowskiego.

Treść uchwały intencyjnej zazwyczaj polega na tym, że organ stanowiący wyraża wolę wywołania określonego skutku w rzeczywistości, tj. uznania danego świętego lub błogosławionego patronem jednostki samorządu terytorialnego. Zdarza się, że w tytule uchwały występuje wyraz „aprobata” zamiast „wola”⁴⁶. Kategoria uchwał intencyjnych nawiązuje do realizacji określonego założenia, stąd należy zaliczyć tego typu kategorię aktów prawnych jako uchwały intencyjne. Należy przy tym podkreślić, że w każdym przypadku stanowisko organu kolegialnego wyrażane jest w formie uchwały, choć w praktyce administracyjnej można spotkać określenie: „oświadczenie”⁴⁷. Proponowana regulacja w ustawie katolickiej powinna przewidywać obligatoryjne wydanie uchwały intencyjnej. Szczególnie istotne powinno być nałożenie obowiązku uzasadnienia wyboru kandydata na patrona. Obecna praktyka administracyjna wskazuje, że tego typu uzasadnienie stanowi integralną treść uchwały intencyjnej, lecz nie ma przeszkód, aby był to odrębny dokument. Istotne jest to, aby treść uzasadnienia była publicznie dostępna dla wszystkich zainteresowanych osób. Ustawa katolicka powinna określać elementy tej uchwały wraz z przepisem prawnym wyrażającym delegację dla organu wykonawczego oraz przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wystąpienia przed miejscowym biskupem ordynariuszem z wnioskiem o zatwierdzenie wyboru wspólnoty samorządowej⁴⁸. Nie jest to rzecz jasna delegacja do wydawania aktów prawa miejscowego, lecz swoiste upoważnienie do podjęcia określonego działania faktycznego innych organów w postępowaniu uchwałodawczym w sprawie ustanowienia patrona. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną strukturę organów wykonawczych jedno-

⁴⁶ Na przykład uchwała nr LIII/497/18 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 12 sierpnia 2018 r. w sprawie wyrażenia aprobaty dla ustanowienia Św. Wawrzyńca patronem Miasta Karpacz.

⁴⁷ Na przykład oświadczenie Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 21 listopada 2013 roku w sprawie ustanowienia Świętego Stanisława Kostki Patronem Miasta Przasnysz, http://www.przasnysz.um.gov.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&menu=8&dzialy=8&akcja=artykul&artykul=1149&prywatnosc=tak [dostęp: 25.08.2019]; oświadczenie Rady Miejskiej w Korotoszynie z dnia 30 sierpnia 2012 roku w sprawie ustanowienia Błogosławionego Biskupa Michała Kozala Patronem Miasta i Gminy Korotoszyn, <http://www.bip.um.krotoszyn.pl/Article/get/id,95363.html> [dostęp: 25.08.2019].

⁴⁸ Ożóg 2017b, 51.

stek samorządu terytorialnego, w ustawie katolickiej należy właśnie tym zwrotem – organ wykonawczy i jego przewodniczący – określić adreśta tej kompetencji. W przypadku powiatu i województwa istnieje kolegialny organ wykonawczy (zarząd powiatu, zarząd województwa), tak więc nie ma przeszkód, aby w jego imieniu z wnioskiem wystąpił odpowiednio starosta lub marszałek województwa. Jest to upoważnienie, które zostaje zrealizowane z chwilą zwrócenia się do biskupa ordynariusza⁴⁹. W dalszej kolejności ma miejsce procedura kościelna. Zgodnie pkt 30 Instrukcji zatwierdzenia uchwały intencyjnej dokonuje biskup lub „inna kompetentna władza kościelna”.

W pewnych przypadkach może powstać konieczność zatwierdzenia wniosku przez więcej niż jednego ordynariusza, ponieważ obszar danej wspólnoty terytorialnej może rozciągać się na terenie co najmniej dwóch diecezji. W przypadku gminy problem ten zwykle nie występuje, choć zdarza się też inaczej, a dla przykładu można wskazać, że ustanowienie patrona gminy miasta stołecznego Warszawy wymaga uzyskania aprobaty metropolity warszawskiego oraz warszawsko-praskiego⁵⁰. Należy przypuszczać, że im większy obszar wspólnoty samorządowej, tym częściej powstanie rozbieżność z kościelnym podziałem administracyjnym. Egzemplifikacją może być procedura zatwierdzenia wyboru patrona województwa śląskiego, która obejmowałaby uzyskanie zatwierdzenia wyboru przez pięciu biskupów – metropolitów katowickiego oraz częstochowskiego, a także ordynariuszy diecezji: bielsko-żywieckiej, gliwickiej i sosnowieckiej⁵¹. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że zasięg terytorialny poszczególnych diecezji lub archidiecezji może wykraczać poza obszar województwa, dla którego ma być ustanowiony patron, tak więc opiniowanie powinno dotyczyć ziem diecezji lub archidiecezji w zakresie, w jakim pokrywają się one z obszarem województwa. Oczywiście należy uwzględnić fakt, że ustanowienie patronatu nad wspólnotą samorządową w obecnym kształcie terytorialnym stanowi umowne uznanie jego związków z danym obszarem

⁴⁹ Tamże, 52-53.

⁵⁰ Diecezja warszawsko-prasko powstała na mocy bulli Papieża Jana Pawła II *Totus Tuus Poloniae Populus* z dnia 25 marca 1992 r. Zob. Walachowicz 1992, 55.

⁵¹ Kimla 2011, 17 – w oparciu o mapę przytoczoną przez autorkę.

przestrzennym, który bywał różnie ujęty w strukturze administracyjnej państwa polskiego.

Kwestią sporną pozostaje zakres związania władz jednostki samorządu terytorialnego stanowiskiem biskupa ordynariusza. Możliwe są w tym względzie dwa stanowiska. Pierwsze, zakłada brak mocy wiążącej opinii przy założeniu, iż *de lege lata* wspomniana Instrukcja nie wywołuje skutków prawnych w prawie polskim ze względu na brak dyspozycji prawnej świeckiego prawodawcy o uznaniu ich skuteczności w państwowym porządku prawnym. Można przy tym zakładać, że patronat w znaczeniu świeckim odbiega w swej istocie od patronatu w ujęciu kościelnym. Instrukcja dotyczy niewątpliwie kwestii religijnych (kultowych), a nie świeckich (promocyjnych). Sprawy kultowe stanowią obszar działalności własnej wspólnot religijnych, która regulowana jest przez prawo wewnętrzne Kościoła. Wydaje się, że teoretycznie możliwa jest sytuacja, gdy dany święty lub błogosławiony obierany jest za patrona gminy, powiatu lub województwa ze względów historycznych, kulturowych lub promocyjnych, a dezaktualizacja jego kultu (przesłanka wyłączająca pozytywną opinię biskupa) nie wpływa na jego znaczenie dla dziejów i teraźniejszości wspólnoty samorządowej. Innymi słowy, fakt wygaśnięcia kultu świętego nie skutkuje brakiem zainteresowania władz świeckich w ustanowieniu tej osoby patronem wspólnoty gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Wówczas ustanowienie patrona miałoby skutek wyłącznie w sferze świeckiego porządku prawnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że najbardziej pożądanym stanem będzie działanie prowadzące do skuteczności ustanowienia patrona w obu porządkach prawnych, za czym przemawia zasada współdziałania (art. 25 ust. 3 Konstytucji).

Drugie stanowisko zakłada moc wiążącą opinii biskupa ordynariusza. Wówczas sprawa nie podlegałaby dalszemu procedowaniu. Należałoby przyjąć, że zasada autonomii kościelnego porządku prawnego byłaby naruszona w przypadku, gdyby władze wspólnoty samorządowej dążyły do wprowadzenia kościelnych skutków patronatu bez zgody władz konfesyjnych. Natomiast uchwała o patronacie podjęta ze względów promocyjnych nie ingeruje w sferę spraw własnych wspólnot religijnych. Wydaje się, że w dzisiejszym stanie prawnym trudno byłoby zakazać wydania uchwały o ustanowieniu patrona wbrew stanowisku władzy kościelnej, jeżeli żaden przepis prawa świeckiego nie nadaje mocy wiążącej opinii władzy miejscowego ordynariusza.

sza. Instytucja patronatu osób wyniesionych do chwały ołtarzy w Kościele Katolickim występuje także w odniesieniu do nazw ulic i patronów szkół. W tych przypadkach świeckie gremia w żaden sposób nie konsultują obligatoryjnie swoich inicjatyw ze stroną kościelną i możliwe jest ustanowienie patronów ulic czy placówek oświatowych bez współdziałania z władzą kościelną. Wydaje się, że analogicznie należałoby przyjąć w odniesieniu do problematyki patronów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ustaw wyznaniowych w kierunku związania organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiskiem władz kościelnych wymagałaby przeprowadzenia szerszej dyskusji naukowej i politycznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że najbardziej pożądanym stanem będzie aprobata władzy świeckiej i kościelnej. Akceptacja władz kościelnych nie wymaga wydania uchwały organu stanowiącego wspólnoty samorządowej w tej materii, ponieważ uchwała intencyjna została zrealizowana z chwilą wystąpienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przed biskupem ordynariuszem.

UCHWAŁA O USTANOWIENIU PATRONA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Kongregacja ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów może zwrócić się do wspólnoty samorządowej z prośbą o ewentualne udzielenie wyjaśnień w zakresie treści złożonego wniosku. W ramach współdziałania należy udzielić odpowiedzi w niezwłocznym terminie. Maksymalny termin na zajęcie stanowiska mógłby wynosić trzy miesiące. Ustawa katolicka powinna w odrębnym przepisie określić, że po zakończeniu postępowania kościelnego i doręczeniu dekretu następuje drugi etap świeckiego postępowania uchwałodawczego. Dekret o uznaniu danego świętego lub błogosławionego patronem wspólnoty samorządowej wydaje wspomniana powyżej dykasteria. Dekret ten nie obowiązuje automatycznie w krajowym porządku prawnym, co wynika z zasady autonomii państwowego i kościelnego porządku prawnego. Nie powinno jednak dojść do zmiany stanowiska władz samorządowych i braku kontynuowania procedury świeckiej. Już wcześniej wspomniano o możliwości zamiany kursu polityki nowych władz po wyborach samorządowych, a ponadto może też dojść do zmiany zapatrywań wśród tych samych osób tworzących organ stanowiący i powstaje wówczas pytanie o zakres związania organu wykonawczego treś-

cią uchwały intencyjnej. Kategoria uchwał intencyjnych nie jest łatwa do ogólnego określenia z uwagi na brak jej zdefiniowania w prawie polskim, natomiast tego typu uchwały występują w niektórych sferach życia społecznego⁵². Zgodnie z powyższymi ustaleniami uchwała intencyjna zostaje zrealizowana z chwilą wystąpienia organu wykonawczego do miejscowego biskupa ordynariusza. Zobowiązanie z niej wynikające zostało więc zrealizowane. Nie wynika z niej obowiązek wobec samego organu stanowiącego do kontynuowania działań uchwałodawczych. Jednym ze sposobów zaradzenia tej sytuacji może być dodanie do treści uchwały przepisu określającego, że po zatwierdzeniu wyboru przez odpowiednie władze kościelne, podjęta zostanie uchwała o ustanowieniu patrona. Raczej można więc przyjąć, że uchwała intencyjna w sprawie patronatu wiąże jedynie moralnie organ wykonawczy do sfinalizowania sprawy, lecz nie można mówić o zobowiązaniu prawnym w ścisłym znaczeniu. Trudno byłoby mówić o zaniechaniu uchwałodawczym. Warto zwrócić uwagę na dodatkowy argument przemawiający za kontynuacją działań prawnych. W związku z zainicjowaną sprawą przed biskupem, wspólnota samorządowa pozostaje w relacjach ze strukturą Stolicy Apostolskiej, a więc podmiotem prawa międzynarodowego, tak więc również ze względów dyplomatycznych należałoby dopełnić dalszych formalności. Przede wszystkim najistotniejszy wydaje się fakt, że w większości przypadków wnioski o patronat stanowią odpowiedź na potrzeby członków wspólnoty samorządowej i nie powinny one ustępować bieżącym założeniom polityki wyznaniowej. Raz jeszcze należy w tym miejscu podkreślić szczególne znaczenie potrzeby szerokiego przeprowadzania konsultacji społecznych, aby wzmocnić legitymację uchwały intencyjnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien wdrożyć treść dekretu w drodze uchwały o ustanowieniu patrona wspólnoty samorządowej. Akt ten powinien zostać wydany na najbliższej sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W razie pozytywnego rozpatrzenia prośby przez stronę kościelną, władze wspólnoty samorządowej wydają drugą uchwałę, która zatytułowana jest jako uchwała o ustanowieniu danego świętego lub błogosławionego pa-

⁵² Kategoria uchwał intencyjnych kojarzona jest zwykle z uchwałami o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2015 r., II SA/Gd 71/14, LEX nr 1751488).

tronem oznaczonej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała jest bezterminowa. W przypadku ustanowienia patrona powiatu odpowiednia rada powiatu podejmuje stosowną uchwałę, natomiast organy stanowiące gmin wchodzących strukturalnie w skład tego powiatu nie podejmują osobno własnych uchwał, tak samo w przypadku patrona województwa – jedynie sejmik województwa wydaje uchwałę, a rady gmin i powiatów z obszaru tego województwa nie wydają własnych uchwał w celu wdrożenia treści dekretu. Powyższa kwestia nie powinna być ujmowana w postulowanej regulacji ustawowej patronatu. Jest to związane z tym, że polski model samorządu terytorialnego oparty został na zasadzie ahierarchiczności i każda jednostka samorządu terytorialnego jest odrębna względem pozostałych⁵³.

Rozpowszechnienie informacji na temat ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej może nastąpić poprzez zamieszczenie informacji na oficjalnej witrynie internetowej jednostki samorządu terytorialnego. Treść podjętej uchwały może zostać przesłana biskupowi diecezjalnemu, który może następnie przekazać informację o patronacie w liście skierowanym do wiernych parafii objętych patronatem. W przypadku wyboru patrona województwa szczególnie może uwidocznić się kwestia rozbieżności w podziale terytorialnym, gdy jedynie część parafii z danej diecezji położonych jest na obszarze właśnie tej regionalnej wspólnoty samorządowej. W drodze współdziałania z Kościołem Katolickim można dokonać wyboru dnia patrona, do czego mógłby zobowiązywać odpowiedni przepis ustawy katolickiej. Termin wspomnienia patrona powinien być określony w uchwale o patronacie, a w ramach działań faktycznych można wspólnie podejmować organizację obchodów w sposób integrujący członków obu wspólnot.

Z kolei w przypadku odmowy Kongregacji organ stanowiący nie podejmuje żadnych działań prawnych. Przede wszystkim nie ma potrzeby wydawania uchwały o odmowie ustanowienia danego świętego lub błogosławionego patronem wspólnoty samorządowej. Jak wspomniano, uchwała intencyjna została zrealizowana z chwilą wystąpienia przed miejscowym biskupem ordynariuszem. Nie ma możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia negatywnego przed sąd państwowy. Nie istnieje również możliwość wniesienia skargi na bezczynność władz Kościoła Katolickiego. Poszczególni członkowie wspólnoty samorządowej nie mogą uzna-

⁵³ Zimmermann 2008, 169.

wać, że doszło w ten sposób do naruszenia przysługującej im wolności sumienia i wyznania w aspekcie indywidualnym. Państwo o przyjaznym podejściu do zjawiska religijności nie zakazuje ustanawiania patronatu, stwarza możliwości prawne do takich przejawów realizacji wolności z art. 53 ust. 1 Konstytucji, lecz z uwagi zasadę separacji obu wspólnot, nie daje podstaw do kierowania roszczenia o ustanowienie patrona dla danej wspólnoty samorządowej.

PODSUMOWANIE

Ukształtowana praktyka administracyjna w procedurze uznania świętego lub błogosławionego Kościoła Katolickiego za patrona wspólnoty samorządowej nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Samorządność powinna zapewniać swobodę w podejmowaniu tego typu inicjatyw z poszanowaniem dla praw i wolności konstytucyjnych innych podmiotów. Nie mniej jednak powinny zostać wydane przepisy prawne, które określą nie tylko wyraźne podstawy prawne dla przedmiotowych uchwał, lecz również zasady i treść współdziałania społeczności świeckiej i kościelnej w sprawie patronatu. Aktualność problematyki przemawia jednak za uchwaleniem szczegółowych rozwiązań prawnych, które umożliwią efektywną kooperację władz samorządowych z władzami Kościoła Katolickiego w realizacji ustanowienia patrona. W toku postępowania mogą bowiem wystąpić zagadnienia prawne trudne do rozstrzygnięcia bez odpowiedniej regulacji prawnej. Prezentowane powyżej przepisy prawa polskiego nie regulują wprost kwestii patronatu gmin, powiatów, województwa, a z kolei w prawie kościelnym zawarto przede wszystkim regulacje dotyczące aspektów teologicznych czczenia osób wyniesionych do chwały ołtarzy. Postuluję zatem zawarcie odpowiednich norm prawnych w ustawie katolickiej. Tryb prac nad taką regulacją powinien uwzględniać treść art. 25 ust. 5 Konstytucji. Wzajemne konsultacje w procesie prawodawczym muszą mieć na uwadze podobieństwa i odmienności w świeckim i kościelnym podejściu do instytucji patronatu. Ukształtowany w praktyce administracyjnej tok postępowania kościelnego i świeckiego stanowi przejaw poszanowania odrębności poszczególnych porządków prawnych, a także jest wyrazem współdziałania Kościoła Katolickiego z jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji

celu ustanowienia osoby wyniesionej do chwały ołtarzy patronem wspólnoty samorządowej ze skutkiem na forum prawa kościelnego i państwowego. Aktualny brak przepisów prawnych w świeckim porządku prawnym wymaga szczególnego uwzględnienia norm Konstytucji w poszukiwaniu norm postępowania władz samorządowych w relacjach z władzą kościelną. Nie można zapominać, że wspólnota samorządowa i religijna złożona jest w dużym stopniu z tych samych osób. Wybór patrona oznacza też promocję wartości i postaw społecznych godnych naśladowania w życiu codziennym nie tylko z motywacji religijnej. Współdziałanie w sprawie ustanowienia patrona odbywa się przede wszystkim na płaszczyźnie prawnej. Pominiecie procedury kościelnej przez organy jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia osoby świętej lub błogosławionej patronem wspólnoty samorządowej oznacza brak skuteczności tej decyzji w prawie wewnętrznym Kościoła Katolickiego, a także sprzeciwia się konstytucyjnemu nakazowi realizacji współpracy dla „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Stąd też sprawa ustanowienia osoby świętej lub błogosławionej patronem jednostki samorządu terytorialnego stanowi pole urzeczywistnienia zasad relacji instytucjonalnych między wspólnotami religijnymi a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki, Marek. 2008. „Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 11: 193-209.
- Brzozowski, Wojciech. 2011. *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Brzozowski, Wojciech. Glosa do wyroku NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1997/12, LEX nr 1285988.
- Chmielnicki, Paweł. 2006. „Bezpośredni udział mieszkańców w kreowaniu rozstrzygnięć”. W: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Wiesław Kisiel. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Dolnicki, Bogdan. 2009. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki, Leszek. 2007. „Komentarz do art. 25”. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. Leszek Garlicki, 1-24. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Kimla, Ewa. 2011. „Struktury kościoła rzymskokatolickiego w Polsce”. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica* 11: 1-34.
- Kisielewicz, Andrzej. 2007. „Komentarz do art. 2”. W: *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kazimierz W. Czaplicki (i in.). Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Maroń, Grzegorz. 2016. „Odwołania do Maryi w prawie polskim”. *Studia Prawnicze KUL* 1: 53-79.
- Maroń, Grzegorz. 2014. „Odwołania do osoby papieża Jana Pawła II w polskim prawodawstwie”. *Studia Prawnicze KUL* 3: 95-118.
- Mezglewski, Artur. 2008. „Rejestrowanie związków wyznaniowych”. W: Artur Mezglewski, Henryk Misztal, Piotr Stanisław. *Prawo wyznaniowe*, 250-257. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Olszówka, Marcin. 2016. „Komentarz do art. 25 Konstytucji”. W: *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, 649-683. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Osuchowska, Marta. 2014. „Glosa do wyroku SO w Szczecinie z 26 marca 2010 r., sygn. akt I C 28/10”. *Zeszyty Naukowe KUL* 2: 19-30.
- Ożóg, Michał. 2015. „Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym”. *Forum Prawnicze* 2: 23-40.
- Ożóg, Michał. 2017a. „Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r., (sygn. akt IV SA/Wa 1391/14)”. *Orzecznictwo Sądów Polskich* 7-8: 119-124.
- Ożóg, Michał. 2017b. „Ustanawianie osób świętych i błogosławionych Kościoła katolickiego patronami jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego”. *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 9: 39-57.
- Pietrzak, Michał. 2000. „Glosa do wyroku SA w Łodzi z 28 października 1998 r. (sygn. akt I ACa 612/98)”. *Przegląd Sejmowy* 3: 108-113.
- Sobczyk, Paweł. 2012. „Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 15: 137-155.
- Sokolewicz, Wojciech. 2005. „Komentarz do art. 61”. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. Leszek Garlicki, 1-60. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Stanisz, Piotr. 2014. „Glosa do wyroku SA w Warszawie z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 608/13”. *Przegląd Sejmowy* 5: 152-158.
- Stanisz, Piotr. 2008. „Naczelné zasady instytucjonalnych relacji państwo-kościół”. W: Artur Mezglewski, Henryk Misztal, Piotr Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, 68-81. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Tuleja, Piotr. 2005. „Wolność sumienia i religii”. W: *Prawo konstytucyjne RP*, red. Paweł Sarnecki, 122-129. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Uruszczak, Waław. 2014. „Wprowadzenie”. W: *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, red. Waław Uruszczak, Katarzyna Krzysztofek, Maciej Miłkula. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Walachowicz, Tadeusz. 1992. „Nowa organizacja kościoła rzymskokatolickiego w Polsce”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2: 49-58.
- Winczorek, Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Winiarczyk-Kossakowska, Małgorzata. 1990. *Państwowe prawo wyznaniowe w praktyce administracyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Wiśniewski, Leszek. 2000. „Głosa do wyroku SA w Łodzi z 28 października 1998 r. (sygn. akt I ACa 612/98)”. *Przegląd Sejmowy* 3: 105-108.
- Zimmermann, Jan. 2008. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

COOPERATION BETWEEN THE CATHOLIC CHURCH AND BODIES OF SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND WITH REGARD TO APPOINTING A PATRON SAINT OF A LOCAL COMMUNITY

Summary

The aim of this article is to present the status of the authorities of the Catholic Church, bodies of self-government units as well as third parties in the procedure of appointing a patron saint of a local community. Special consideration is given to the status of local government units in light of the principle of impartiality of public authorities (art. 25 para. 2 of the Constitution of the Republic of Poland). The paper also discusses the problem of evaluating the proposals submitted by church authorities and local residents. The author pays attention to the relations between civil and ecclesiastical authority at various stages of the procedure in question, taking into account the principles governing the institutional relations between the state and churches and other religious organisations in Poland.

Key words: patron saint; principle of cooperation; commune; district; province; self-government

Tłumaczenie: Małgorzata Dębowska