

Justyna Mielczarek-Mikołajów, Konrad Mikołajów

(Uniwersytet Wrocławski)

Podział terytorialny państwa a struktury Kościoła katolickiego w Polsce

ABSTRACT

Territorial division of the country and the structure of the Catholic Church in Poland

The article concerns the territorial units of the state (municipality, district, province) and the Church (parish, diocese, metropolis). Territorial structures of the Roman Catholic Church in Poland since the beginning underwent constant change and most of the time does not coincide with administrative boundaries. From a theoretical point of view, these units do not have to be identical. Note, however, that the state and the Church make up the same people operating within a social space, so important is the cooperation between the two institutions to ensure the common good and the citizen

Słowa kluczowe: Kościół rzymskokatolicki, struktury terytorialne państwa, społeczeństwo obywatelskie

Uwagi wstępne

We wszystkich systemach istnieją powiązania o charakterze instytucjonalnym pomiędzy państwem a organizacjami wyznaniowymi i kościołami. Instytucje te z reguły mają odrębny status prawny, współdziałają z władzami publicznymi i korzystają z ich wsparcia finansowego¹. Relacje między państwem a Kościołem rzymskokatolickim w Polsce reguluje art. 25 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² normujący zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, a także kształtujący relację między państwem oraz kościołami czy też innymi związkami wyznaniowymi na zasadach poszanowania ich autonomii, wzajemnej niezależności oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. W treści tego przepisu zwracają uwagę zastosowane pojęcia autonomii i niezależności.

¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP. Uwaga nr 4*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlickiego (red.), t. V, Warszawa 2007, s. 2. Szerzej na temat finansowania kościołów i związków wyznaniowych zob. *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, P. Sobczak, K. Warchałowski (red.), Warszawa 2013.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Pojawia się więc pytanie o sens obu wymienionych terminów. Czy powinny być one utożsamiane ze sobą?

Wskazanie zarówno na autonomię, jak i niezależność Kościoła i innych związków wyznaniowych może oznaczać, że pojęcia te nie powinny być traktowane jak synonimy. To intuicyjne przekonanie potwierdza J. Krukowiecki, podkreślając, iż autonomia pojmowana jest przede wszystkim w relacjach wewnętrznych, niezależność zaś dotyczy odniesienia do innej społeczności³. Niemniej ustrojodawca, uznając samodzielność (zarówno niezależność, jak i autonomię) Kościoła, nie określa jej zakresu, stwierdzając jedynie, że dotyczy ona sfery jego działania. Z jednej strony można zatem sądzić, że jest ona w gruncie rzeczy nieograniczona⁴, z drugiej strony jednak żaden związek wyznaniowy nie powinien być niezależny od państwa⁵. W takich okolicznościach zasadne wydaje się postawienie pytania, jaki zakres samodzielności posiada Kościół katolicki w Polsce.

Autonomia i niezależność Kościoła katolickiego

Pojęcie autonomii i niezależności Kościoła katolickiego bliżej precyzuje art. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą⁶ i ustawy indywidualne określające jego status⁷, które zapewniają swobodne oraz publiczne pełnienie jego misji czy wykonywanie jurysdykcji⁸. Wyrazem nadanej Kościołowi autonomii i niezależności jest z jednej strony brak kompetencji państwa do normowania spraw religijnych i tworzenia prawa Kościoła, z drugiej zaś strony pojęcia te odnoszą się do nieingerowania Kościoła w sprawy świeckie⁹. W polskich realiach oznacza to w praktyce pełne uprzywilejowanie Kościoła katolickiego¹⁰. Dzięki temu jest on uprawniony do samodzielnego rozstrzygania w sprawach doktryny religijnej, kultu, obsady stanowisk duchownych czy stanowienia własnych norm postępowania¹¹. Niezależność Kościoła jest rozumiana jako suwerenność duchowa stanowiąca podstawę podmiotowości publicznoprawnej Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych. Oznacza ona nic

³ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między państwem a Kościołem w III Rzeczpospolitej*, (w:) *Prawo wyznaniowe w systemie prawa*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2004, s.95.

⁴ J. Szymanek, *Regulacja stosunków państwo – kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, Przegląd Sejmowy 2002, nr 3, s. 42.

⁵ J. Szymanek, *Prawna regulacja wolności religijnej*, Państwo i Prawo 2006, z. 2, s. 9.

⁶ Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

⁷ Zob. A. Szadok-Bratuń, *Administracja publiczna prowadzona przez Kościół Katolicki*, (w:) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013, s. 72.

⁸ M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, Państwo i Prawo 2008, z. 6, s. 21.

⁹ A. Czohara, *Pojęcie autonomii i niezależności państwa i kościołów w nauce Kościoła Katolickiego*, (w:) *Dzieśięć lat polskiego konkordatu*, Cz. Janik, P. Borecki (red.), Warszawa 2009, s. 34.

¹⁰ *Ibidem*, s. 37.

¹¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 67–68.

innego jak zakaz ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne Kościoła¹². Wyrazem autonomii¹³ jest za to zdolność do tworzenia i rządzenia się własnym prawem wewnętrznym, które nie jest prawem państwowym, a jego skuteczność ogranicza się do forum wewnętrznego Kościoła¹⁴.

Wydaje się, że jeden z przejawów niezależności i autonomii Kościoła stanowi zdolność do tworzenia własnych struktur terytorialnych, które działają w ramach terytorium państwa. Kwestie tę reguluje art. 6 ust. 3 Konkordatu, który nakazuje, aby każda diecezja mająca swą stolicę w Rzeczypospolitej nie rozciągała się na obszar innego kraju. Ustrój Kościoła katolickiego jest zbudowany na zasadzie hierarchii¹⁵, czego nie można powiedzieć o podziale terytorialnym państwa, ściśle związanym z jednostkami samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), które są od siebie niezależne¹⁶. Trzeba zauważyć, że państwo jest podzielone na mniejsze jednostki w celu sprawniejszego wykonywania zadań. Takie rozwiązanie ma służyć wprowadzeniu i utrzymaniu ładu oraz porządku w realizacji zadań publicznych¹⁷. Podział terytorialny państwa stanowi splot różnorodnych czynników natury demograficznej, społecznej, politycznej czy gospodarczej. Jest on elementem ustroju państwa i powinien w pierwszej kolejności zaspokajać jego potrzeby¹⁸.

Zatem z teoretycznego punktu widzenia struktury terytorialne Kościoła i państwa nie muszą być ze sobą tożsame. Należy jednak pamiętać, że państwo i Kościół tworzą te same osoby funkcjonujące w ramach jednej przestrzeni społecznej, dlatego ważna jest współpraca obu instytucji dla zapewnienia dobra wspólnego i obywatela¹⁹. Można zatem rozważyć, czy struktury terytorialne Kościoła rzymskokatolickiego nie powinny być dopasowane do jednostek administracyjnych państwa? Propozycja takiego rozwiązania nie powstała w próżni, ale została zaczerpnięta z modelu funkcjonującego we Francji i w Wielkiej Brytanii²⁰, co mogłoby stanowić impuls do przeniesienia tych rozwiązań na grunt Polski.

W literaturze obszerną analizę ewolucji zmian struktur administracyjno-terytorialnych Kościoła rzymskokatolickiego w odniesieniu do zmian w podziale terytorialnym państwa

¹² J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków...*, s. 95.

¹³ Szerzej na ten temat, np. J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 147–157.

¹⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 271.

¹⁵ M. Sadowski, *Struktura administracyjna Kościoła katolickiego*, (w:) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Nauka...*, s. 180.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 215.

¹⁷ P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce*, P. Tarno (red.), Warszawa 2004, s. 29.

¹⁸ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 106–108.

¹⁹ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 68.

²⁰ E. Klima, *Struktury terytorialne Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce*, http://foliags-o.geo.uni.lodz.pl/fofia11/Klima_Struktury%20kosciola%20rzymskokatolickiego%20w%20Polsce.pdf, dostęp: 30.05.2016.

przeprowadziła E. Klima²¹. Co istotne, autorka ta w prowadzonych rozważaniach uwzględniła okres od X do przełomu XX i XXI w. Jak zauważyła, struktury terytorialne Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce od początku ulegały ciągłym zmianom i przez większość czasu nie pokrywały się z granicami administracyjnymi. Za podstawowy cel niniejszego artykułu można więc uznać ustalenie, czy tendencja ta uległa zmianie w ciągu ostatnich lat. Z tego powodu właściwe wydaje się skupienie uwagi na okresie po 1992 r., kiedy to wprowadzono istotne zmiany w strukturze terytorialnej Kościoła. Taki wybór jest też zasadny ze względu na przemiany ustrojowe Rzeczypospolitej oraz modyfikacje wprowadzone w podziale terytorialnym państwa w roku 1998 r.

Podział terytorialny Kościoła Katolickiego

W związku z tak zarysowanym problemem badawczym warto rozpocząć rozważania od wymienienia jednostek podziału terytorialnego Kościoła, do których należą: parafia (nazywaną też „gminą kościelną”), diecezja oraz metropolia, a także jednostek terytorialnych państwa, do których zaliczamy gminę, powiat, województwo. Tożsamość obu podziałów powinna oznaczać, iż parafie swoim zakresem terytorialnym odpowiadają obszarowi gmin, diecezje – powiatom, a metropolie – województwom. Inne spojrzenie na tę kwestię nakazuje wzięcie pod uwagę także dekanatów, jako jednostek podziału Kościoła i sołectw – jako jednostek pomocniczych gmin. Dla dalszych ustaleń konieczne jest więc dokonanie analizy jednostek wchodzących w skład Kościoła i państwa.

Na początku warto pokreślić, iż w świetle kanonu 515 § 1 Kodeksu Kanonicznego parafia stanowi „określoną wspólnotę wiernych, utworzoną na sposób stały w Kościele partykularnym, nad którą pasterską pieczę, pod władzą biskupa diecezjalnego, powierza się proboszczowi jako jej własnemu pasterzowi”. Dekanat określa się jako jednostkę regionalną, na czele której stoi dziekan wizytujący podległe mu parafie. Diecezja stanowi pośrednią jednostkę podziału, dzielącą się na parafie, obejmującą określone terytorium wraz z osobami je zamieszkującymi²². Metropolię z kolei tworzy połączenie kilku diecezji wraz z archidiecezją. Dane liczbowe wskazują, że w Polsce funkcjonuje 15 metropolii (w tym jedna grekokatolicka)²³, 44diecezje²⁴ i ponad 1000 dekanatów. Liczba parafii ulegała nieustannemu zwiększeniu. W 1994 r. wynosiła 10218, a w 2010 r. wzrosła do 11620²⁵.

²¹*Ibidem*, s. 1 i n.

²² Zob. Kanon 372 i 374 Kodeksu Kanonicznego.

²³Metropolie: gnieźnieńska, krakowska, poznańska, warszawska, wrocławska, szczecińsko-kamieńska, gdańska, warmińska, białostocka, częstochowska, katowicka, lubelska, przemyska, łódzka, przemysko-warszawska (grekokatolicka).

Podział terytorialny państwa

W nawiązaniu do powyższych rozważań warto wskazać na podziały terytorialne państwa polskiego. W pierwszej kolejności wymaga zaakcentowania funkcjonujący w latach 1990–1998 dwustopniowy podział zakładający istnienie jednostek stopnia podstawowego, tj. gmin, oraz jednostek powołanych dla wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, czyli województw. W literaturze podkreśla się przełomowe znaczenie ustalenia tego podziału ze względu na reaktywację samorządu terytorialnego na poziomie gminy, co było spowodowane wprowadzeniem zdecentralizowanej administracji terenowej²⁶. Liczba województw sięgała 49, a gmin 2400²⁷. Nie sposób również pominąć ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁸, celem której było „ustawowe, trwałe, prawem chronione przekazanie organom zdecentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji i środków, w które to do tej pory były wyposażone organy podporządkowane władzy centralnej²⁹”. W konsekwencji wspomniana ustawa wprowadziła podział na gminę, powiat i województwo. Według stanu na 1 stycznia 2015 r. w Polsce było 16 województw, 314 powiatów, 2478 gmin³⁰ i ponad 40 000 sołectw.

Samorząd terytorialny jest obecnie uważany za jeden ze standardów demokratycznego państwa prawa, stanowiący wyraz demokracji obywatelskiej. Postrzega się go jako instrument decentralizacji władzy publicznej poprzez prawem chronione przekazanie zdecentralizowanym organom władzy publicznej zadań i kompetencji³¹. Według art. 164 ust. 1 Konstytucji podstawową jednostką podziału terytorialnego jest gmina. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³² mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i dlatego przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz

²⁴ *Kościół katolicki w Polsce, 1991–2011. Rocznik Statystyczny*, Warszawa 2014, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/kosciol-katolicki-w-polsce-1991-2011,12,1.html>, s.18, dostęp: 30.05.2016.

²⁵ *Ibidem*, s. 23.

²⁶ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004, s. 19.

²⁷ P. Swianiewicz, *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372160_Ocena%20podzialu%20teryt-ekspertyza%20prof%20Swianiewicz.pdf, dostęp: 30.05.2016.

²⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

²⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 18.

³⁰ Dane pochodzą z Portalu Informacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2015-r-,7,12.html>.

³¹ H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 27–29, dostęp: 30.05.2016.

³² Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.

odpowiednie terytorium³³. Jednostkę pomocniczą gminy stanowi sołectwo, które może obejmować jedną miejscowość (wieś), jej część lub kilka miejscowości.

Jeśli chodzi o powiat, trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym³⁴ jest on lokalną wspólnotą samorządową zajmującą odpowiednie terytorium. Pierwszy z elementów tworzą mieszkańcy powiatu zamieszkujący na jego terenie. Kwestie przynależności jednostki do określonego powiatu rozstrzyga art. 25 Kodeksu cywilnego³⁵, zgodnie z którym mieszkańcem powiatu jest osoba przebywająca na jego terenie z zamiarem stałego pobytu³⁶. Województwo z kolei stanowi regionalna wspólnota samorządowa obejmująca odpowiednie terytorium – zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa³⁷. Wskazana wyżej forma zarządu lokalnego sięga swymi tradycjami do okresu I Rzeczypospolitej³⁸. Ustalono ją jako największą zasadniczą jednostkę podziału terytorialnego powstałą w celu wykonywania administracji publicznej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego³⁹.

Podział terytorialny Kościoła katolickiego i państwa – analiza porównawcza

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że liczba, a pośrednio też granice terytorialne jednostek obu zaprezentowanych podziałów nie pokrywają się. W konsekwencji niejednokrotnie zdarza się, że dana jednostka należy do dwóch różnych struktur terytorialnych. W celu wyjaśnienia tego zagadnienia można przykładowo wskazać, iż mieszkaniec Goszcza (sołectwa Goszcz) należy do społeczności gminy Twardogóra, powiatu oleśnickiego, który wchodzi w skład województwa dolnośląskiego. W zakresie podziału terytorialnego Kościoła katolickiego parafia w Goszczu tworzy część dekanatu twardogórskiego, będącego częścią diecezji kaliskiej, która z kolei jako jedna z dwóch tworzy metropolię poznańską. W efekcie osoba ta nie należy do tej samej parafii i gminy (parafia Goszcz, gmina Twardogóra), diecezji i powiatu (diecezja kaliska, powiat oleśnicki), a także metropolii i woje-

³³ W tym kontekście warto zaznaczyć, że samo pojęcie wspólnoty samorządowej ma niezbyt ostre desygnaty znaczeniowe i przez to stwarza spore problemy interpretacyjne. Rozbieżności te wynikają przede wszystkim z preferowanego ograniczenia władzy centralnej na rzecz decydentów lokalnych, por. W. Kisiel, *Komentarz do art. 1 ustawy. Uwaga nr 10*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 37.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.

³⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2017r. poz. 459 z późn. zm.

³⁶ Tak B. Dolnicki, *Komentarz do art. 1 Ustawy nr 4*, (w:) *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Kraków 2005, s. 17.

³⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.

³⁸ Zob. A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 31.

³⁹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 146.

wództwa (metropolia poznańska, województwo dolnośląskie). W tym przypadku wydaje się, że to sołectwo odpowiada zakresowi terytorialnemu parafii, a dekanat – gminy. Podobne wnioski wynikają z ustaleń G. Sztandera dotyczących przynależności świeckiej i kościelnej wsi Korczew położonej na Wysoczyźnie Łaskiej. Według tych wskazań parafia Korczew włączana jest do diecezji wrocławskiej, zaś sama miejscowość należy do województwa łódzkiego⁴⁰. Nie są to odosobnione przykłady i dlatego istotne wydaje się podkreślenie trudności, które mogą pojawiać się w zakresie budowania tożsamości lokalnej i regionalnej. Brak odpowiedniości podziału terytorialnego jest widoczny zarówno na poziomie lokalnym (parafia, gmina), jak również regionu (metropolia i województwo). Ewentualna zgodność obu podziałów dawałaby szansę na tworzenie silniejszych więzi społecznych, co ułatwiłoby budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Wobec wysokiego współczynnika osób deklarujących się jako katolicy w Polsce takie ujęcie wydaje się być uzasadnione. Co więcej, jednostki podziału terytorialnego państwa i Kościoła katolickiego były niejednokrotnie ze sobą porównywane. Nie bez przyczyny parafię nazywa się również „gminą kościelną”.

Z tego powodu warto zwrócić uwagę, że w konsolidowaniu społeczności lokalnych⁴¹ upatruje się szansy na poprawę jakości i humanizację stosunków społecznych, które obecnie podlegają deformacji patologizują się przez „produkty uboczne” cywilizacji przemysłowej, w tym przede wszystkim wskutek procesów industrializacji i urbanizacji oraz często występujących klęsk żywiołowych. W konsekwencji większego znaczenia nabiera funkcjonowanie społeczeństwa lokalnego, wyposażonego w rozmaite instytucje i pewien stopień samodzielności, co wzmacnia procesy mechanizacji społecznej oraz demokratycznej inspiracji i uczestnictwa, społecznej kontroli, stosowania społecznej odpowiedzialności oraz funkcjonowania opinii publicznej⁴². W badaniach przeprowadzonych przez CBOS 61% respondentów na pytanie: „Z czym Pan(i) czuje się najbardziej związany(a)?” odpowiedziało: „Ze społecznością lokalną, miejscowością, w której mieszkam”⁴³, co wskazuje na silną więź jednostki z gminą jej miej-

⁴⁰ G. Sztandera, *Świecka i kościelna przynależność administracyjna parafii Korczew*, Biuletyn Szadkowski 2015, t. 15, s. 237–245, http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/13471/12-237_245-Sztandera.pdf?sequence=1&isAllowed=y, dostęp: 30.05.2016.

⁴¹ Obszerną analizę w zakresie współczesnego lokalizmu zawiera wiele publikacji, zob. np. B. Jałowiecki, K. Sowa, P. Dudkiewicz, *Spolecznosci lokalne – teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989.

⁴² A. Piekara, *Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu w Polsce*, (w:) *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, E. Jasiuk (red.), Radom 2011, s. 17.

⁴³ Zob. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_151_09.PDF, s. 2, dostęp: 30.05.2016.

⁴¹ W. Kisiel, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, s. 50–51.

⁴¹ M. Mączyński, *Komentarz do art. 5b ustawy. Uwaga nr 2*, *ibidem*, s. 140.

⁴² A. Piekara, *Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu w Polsce*, (w:) *XX lat odrodzonego...*, Radom 2011, s. 17.

⁴³ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_151_09.PDF, s. 2, dostęp: 30.05.2016.

sca zamieszkania. Mniej, bo zaledwie 12% badanych, utożsamia się z regionem, w którym mieszka.

Kontynuując ten wątek, trzeba podkreślić, że samorząd, szczególnie na poziomie gminy, służy funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym, czego wyrazem jest nie tylko sama decentralizacja władztwa publicznego na rzecz organów samorządowych, ale przede wszystkim możliwość czynnego uczestnictwa członków wspólnoty w kierowaniu sprawami wspólnoty gminnej. Tradycyjną formę takiego udziału stanowi prawo oddania głosu w powszechnych wyborach do organów gminy, referendum czy udział w konsultacjach społecznych⁴⁴. Celem zatem władz lokalnych jest wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej wśród mieszkańców gminy jako składnika tożsamości społeczności lokalnej m.in. dzięki nadawaniu znaczenia identyfikacji przestrzeni i przez to wzmacnianiu więzi z zamieszkiwanym obszarem oraz przez stworzenie forum, na którym może być słyszalny głos społeczności lokalnej wypowiadającej się na temat swoich problemów⁴⁵. Nie budzi bowiem wątpliwości, że bez podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządności wśród mieszkańców budowanie społeczeństwa obywatelskiego jest utrudnione⁴⁶. Trzeba zaznaczyć, że gmina, zgodnie z art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, sprzyja budowaniu solidarności międzypokoleniowej, a także tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych. Realizacji tego celu pomaga tworzenie rady seniorów, jako organu konsultacyjno-doradczego składającego się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych⁴⁷.

Jednym z wymiarów powstania społeczeństw lokalnych może być tworzenie wspólnot religijnych na poziomie parafii, które pozwalają na udział osób świeckich w jej codziennym życiu. Wierni czują się często współodpowiedzialni za parafię, postrzegając ją nie tylko jako miejsce praktyk religijnych⁴⁸. Nic dziwnego, że badania nad osobistym związkiem z parafią członków tych społeczności stały się przedmiotem wielokrotnych analiz. Jedną z nich przeprowadzono w dwunastu diecezjach. Z badań tych wynika, że Kościół postrzegany jest przede wszystkim jako wspólnota wiernych. Najwięcej takich opinii wyrażono w diecezji sandomierskiej (60,0% – 33,5%), wrocławskiej (56,7% – 35,6%), katowickiej (53,6% – 33,8%), war-

⁴⁴ W. Kisiel, *Komentarz do art. 1 ustawy...*, s. 50–51.

⁴⁵ M. Mączyński, *Komentarz ...*, s. 140.

⁴⁶ Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 5b ustawy. Uwaga nr 1*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser i Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 70

⁴⁷ R. Marchaj, *Ustawa o samorządzie gminnym. Uwaga nr 1*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 198.

⁴⁸ Zob. K. Świąt, *Przynależność do parafii w świetle badań socjologicznych ze szczególnym uwzględnieniem diecezji tarnowskiej*, <http://www.currenda.diecezja.tarnow.pl/archiwum/01-12/art-20.php>, dostęp: 30.05.2016.

szawskiej (49,6% – 34,7%) i lubelskiej (49,4% – 39,4%). W ogólnopolskich badaniach Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego (2002 r.) na wymiar wspólnotowy wskazało 51,2% dorosłych Polaków, a na instytucjonalny 36,0%. W badaniach nad religijnym i moralnym pluralizmem 35,8% Polaków stwierdziło, że Kościół jest im bardzo bliski, 50,3% – że bliski, 8,1% – niezbyt bliski, zaś 1,1% odniosło się do pytania negatywnie⁴⁹. Według wcześniejszych spostrzeżeń socjologów stosunek do Kościoła katolickiego jest dla badanych ważnym wyznacznikiem poziomu ich religijności. Jak wskazują badania przeprowadzone w latach 90. ubiegłego stulecia, blisko 52% respondentów deklarowało poczucie związku ze swoją parafią. W kolejnych latach wskaźnik procentowy uległ zmianie, wynosząc odpowiednio w 2002 r. 54,9%, a w 2012 r. już tylko 43,2%⁵⁰.

Na koniec warto wskazać, iż obok podziału terytorialnego państwa i Kościoła katolickiego istnieje podział tworzony dla celów statystycznych. Określa go rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)⁵¹. Jak wynika z zamieszczonych w rozporządzeniu wyjaśnień, podział ten opracowano na podstawie europejskiej Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), która obowiązuje w krajach Unii Europejskiej. Ma ona zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystycznych regionalnych krajów Unii Europejskiej. Służy również kształtowaniu regionalnych polityk Unii. Jest niezbędna dla prowadzenia analiz dotyczących stopnia rozwoju społecznego i gospodarczego regionów pod kątem oceny opracowanych programów rozwoju regionalnego. Zastosowany podział dzieli Polskę na hierarchicznie powiązane jednostki terytorialne na pięciu poziomach, trzech określanych jako poziomy regionalne (poziom 1 obejmujący obszar całego państwa, poziom 2–województwa, poziom 3–podregiony) oraz dwóch nazywanych poziomami lokalnymi (poziom 4–powiat, poziom 5–gmina).

Wnioski końcowe

Czyniąc krótkie podsumowanie, trzeba podkreślić, że poczucie tożsamości lokalnej i regionalnej jest nadal niewystarczające, a wskutek integracji unijnej więzi te mogą ulec dalszemu osłabieniu. Dane statystyczne wskazują, że pojęcie wspólnoty lokalnej często kojarzy się bardziej z określonym terytorium niż z przynależnością do konkretnej społeczności. Poczucie tożsamości, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, służy budowaniu spo-

⁴⁹*Ibidem.*

⁵⁰ E. Firlit, *Erozja wspólnotowego wymiaru religijności katolików w Polsce*, Przegląd Religioznawczy 2013, nr 4, s. 141.

⁵¹ Dz. U. Nr 214, poz. 1573 z późn. zm.

łączeństwa obywatelskiego. Szczególnie poziom lokalny zapewnia udział społeczności w podejmowanych przez gminy inicjatywach. Wydaje się, że w obliczu integracji europejskiej zarówno identyfikacja lokalna, jak i regionalna nabiera istotnego znaczenia. Ewentualna zbieżność podziału terytorialnego państwa i Kościoła mogłaby powodować poczucie silniejszej więzi lokalnej oraz identyfikację z regionem.

Bibliografia

- Czohara A., *Pojęcie autonomii i niezależności państwa i kościołów w nauce Kościoła Katolickiego*, [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Cz. Janik, P. Borecki (red.), Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 1 Uwaga nr 4*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Kraków 2005.
- Firlit E., *Erozja wspólnotowego wymiaru religijności katolików w Polsce*, *Przegląd Religioznawczy* 2013, nr 4.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 25 Konstytucji RP. Uwaga nr 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t.V, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Jałowicki B., Sowa K., Dudkiewicz P., *Społeczności lokalne – teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989.
- Kisiel W., *Komentarz do art. 1 ustawy. Uwaga nr 10*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013.
- Klima E., *Struktury terytorialne Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce*, http://foliags-o.geo.uni.lodz.pl/fofia11/Klima_Struktury%20kosciola%20rzymskokatolickiego%20w%20Polsce.pdf.
- Kościół katolicki w Polsce, 1991–2011. Rocznik Statystyczny*, Warszawa 2014, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/kosciol-katolicki-w-polsce-1991-2011,12,1.html>.
- Krukowski J., *Konstytucyjny model stosunków między państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa*, A. Mezglewski, Lublin 2004.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Marchaj R., *Ustawa o samorządzie gminnym. Uwaga nr 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.) Warszawa 2016.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5b ustawy. Uwaga nr 2*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 5b ustawy. Uwaga nr 1*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser i Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011.
- Piekara A., *Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu w Polsce*, [w:] *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, E. Jasiuk (red.), Radom 2011.
- Pietrzak M., *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, Państwo i Prawo 2008, z.6.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Sadowski M., *Struktura administracyjna Kościoła katolickiego*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Święś K., *Przynależność do parafii w świetle badań socjologicznych ze szczególnym uwzględnieniem diecezji tarnowskiej*, <http://www.currenda.diecezja.tarnow.pl/archiwum/01-12/art-20.php>.
- Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, P. Sobczak i K. Warchałowski (red.), Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372160_Ocena%20podzialu%20teryt-ekspertyza%20prof%20Swianiewicz.pdf.

- Szadok-Bratuń A., *Administracja publiczna prowadzona przez Kościół Katolicki*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Szymanek J., *Regulacja stosunków państwo – kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, *Przegląd Sejmowy* 2002, nr 3.
- Szymanek J., *Prawna regulacja wolności religijnej*, *Państwo i Prawo* 2006, z. 2.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2004.
- Tarno P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, P. Tarno (red.), Warszawa 2004.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.