Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego
Uniwersytetu Lubelskiego *Online First*, s. 1-15

NEUTRALNOŚĆ ŚWIATOPOGLĄDOWA PAŃSTWA W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

STATE NEUTRALITY IN MATTERS OF WORLDVIEW IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT

Dr Marcin Radziłowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: marcin.radzilowicz@uwm.edu.pl; https://orcid.org/0000-0002-5514-3629

Abstrakt

Artykuł dotyczy konstytucyjnego obowiązku bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz jego znaczenia dla działalności jednostek samorządu terytorialnego. Punktem wyjścia jest rozróżnienie między konstytucyjnym pojęciem „bezstronności" a pojęciem „neutralności światopoglądowej" używanym w doktrynie. Analizie poddano praktyczne formy aktywności samorządów takie jak uchwały deklaratywne o treści ideologicznej, współorganizowanie wydarzeń o charakterze religijnym, finansowanie przedsięwzięć realizowanych przez podmioty wyznaniowe, udostępnianie mienia komunalnego czy obecność symboliki religijnej w lokalnej przestrzeni publicznej. Szczególne znaczenie przypisano orzecznictwu Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącemu tzw. uchwał anty-LGBT. Pozwala ono uchwycić różnicę między wolnością wypowiedzi jednostki a związaniem organu władzy publicznej zasadą legalizmu. W artykule zaproponowano sposób oceny dopuszczalności działań jednostek samorządu terytorialnego w sprawach światopoglądowych. Może on być wykorzystany zarówno w praktyce samorządowej, jak i w nadzorze wojewodów oraz kontroli sądowoadministracyjnej.

Słowa kluczowe: bezstronność władz publicznych, wolność sumienia, pluralizm, legalizm, współdziałanie państwo–Kościół

ISSN 2719-3128; e-ISSN 2719-7336
https://doi.org/10.32084/bsawp.11273

Abstract

The article examines the constitutional duty of public authorities to remain impartial in matters of religious, ideological, and philosophical convictions, and the implications of this duty for the activities of local government units. The analysis begins by distinguishing between the constitutional concept of "impartiality" and the notion of "worldview neutrality" employed in legal scholarship. It considers practical forms of local government activity, including declaratory resolutions with ideological content, the co-organisation of religious events, the financing of projects carried out by religious organisations, the provision of municipal property for religious or ideological purposes, and the presence of religious symbols in local public spaces. Particular attention is devoted to the case law of the Supreme Administrative Court concerning the so-called anti-LGBT resolutions. This case law helps distinguish an individual's freedom of expression from a public authority's obligation to act within the constraints imposed by the principle of legality. The article proposes a framework for assessing the permissibility of actions undertaken by local government units in matters involving religious or ideological convictions. The proposed framework may apply to local government practice, the supervisory activities of voivodes, and judicial review by administrative courts.

Keywords: impartiality of public authorities, freedom of conscience, pluralism, principle of legality, State–Church cooperation

Wprowadzenie

Bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych jest jedną z konstytucyjnych zasad określających pozycję państwa wobec pluralizmu przekonań. Jej podstawą jest art. 25 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[1], który należy odczytywać łącznie z art. 25 ust. 1 i 3, art. 32 oraz art. 53. Konstytucja RP posługuje się terminem „bezstronność", podczas gdy w piśmiennictwie utrwalone jest również pojęcie neutralności światopoglądowej. Nie są to kategorie całkowicie rozłączne. Pojęcie neutralności może być pomocne w interpretacji konstytucyjnej zasady bezstronności. Nie powinno jednak prowadzić do utożsamiania polskiego modelu relacji państwo–Kościół z modelem ścisłego oddzielenia religii od życia publicznego [Pietrzak 1999; Brzozowski 2011; Borecki 2026].

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

Problem nabiera szczególnego znaczenia na poziomie samorządowym. Gmina, powiat i województwo nie są strukturami światopoglądowo autonomicznymi wobec państwa. Ich organy wykonują władzę publiczną, gospodarują środkami publicznymi, tworzą akty prawne i organizują lokalną przestrzeń publiczną. Równocześnie działają blisko mieszkańców, a decyzje dotyczące religii, symboli, uroczystości czy sporów aksjologicznych są na tym poziomie szczególnie widoczne. W praktyce problem koncentruje się na uchwałach deklaratywnych, organizacji wydarzeń publicznych, wydatkowaniu środków, korzystaniu z mienia komunalnego i symbolice religijnej. W każdym z tych obszarów płaszczyznę konstytucyjną trzeba oddzielić od zagadnień kompetencyjnych, finansowych i proceduralnych.

Celem artykułu jest ustalenie, jakie granice wyznacza zasada bezstronności w działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz czy możliwe jest sformułowanie kryteriów przydatnych organom samorządowym przed podjęciem działań o wymiarze światopoglądowym. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą orzecznictwa i praktyki samorządowej. Teza opracowania jest następująca: ocena legalności aktywności światopoglądowej JST nie powinna rozpoczynać się od pytania, czy dane działanie jest „religijne" czy „świeckie". W pierwszej kolejności należy ustalić, czy organ jest uprawniony do podjęcia danego działania oraz jakiemu celowi publicznemu ma ono służyć. Następnie trzeba określić, czy wyrażane stanowisko można uznać za oficjalne stanowisko władzy publicznej oraz czy nie narusza zasady równego traktowania mieszkańców i ich wolności sumienia.

1. Bezstronność światopoglądowa jako obowiązek władzy publicznej

Art. 25 ust. 2 Konstytucji RP nie ustanawia zakazu obecności przekonań religijnych w życiu publicznym. Przeciwnie, bezstronność władz została w jednym przepisie połączona z obowiązkiem zapewnienia swobody wyrażania przekonań w życiu publicznym. Konstrukcja ta ma dwa kierunki. Z jednej strony organ władzy nie powinien identyfikować państwa z określoną religią, filozofią ani światopoglądem. Z drugiej strony nie może usuwać legalnej ekspresji religijnej tylko dlatego, że ma ona charakter wyznaniowy. Bezstronność dotyczy zatem przede wszystkim sposobu działania władzy, a nie światopoglądowej czystości przestrzeni publicznej [Szymanek 2004; Stanisz 2008; Brzozowski 2011, 29-42].

Znaczenie ma również art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi kształtowane są na zasadach poszanowania ich autonomii, wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Zasada współdziałania nie uchyla konstytucyjnego obowiązku bezstronności władz publicznych. Dopuszcza natomiast współpracę państwa z podmiotami wyznaniowymi w zakresie realizacji celów służących dobru człowieka i dobru wspólnemu, przy zachowaniu autonomii oraz niezależności obu stron [Sobczyk 2015, 172-76; Słowikowska 2014, 54-55]. Współpraca ta powinna być prowadzona w sposób nienaruszający zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz bezstronności władz publicznych. Nie może również prowadzić do wykorzystywania instytucji i środków publicznych do realizacji partykularnych celów religijnych ani do podporządkowania podmiotów wyznaniowych interesom politycznym [Borecki 2022, 90-92].

Uzupełniające znaczenie ma ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[2]. Art. 6 zakazuje dyskryminowania i uprzywilejowania ze względu na religię lub przekonania religijne oraz przymuszania do udziału albo do nieudziału w czynnościach i obrzędach religijnych. Art. 10 ust. 1 określa państwo jako świeckie i neutralne w sprawach religii i przekonań. Trzeba natomiast zachować precyzję, odwołując się do art. 10 ust. 2. Przepis ten dotyczy niedotowania i niesubwencjonowania kościołów i związków wyznaniowych przez państwo i państwowe jednostki organizacyjne, z wyjątkami wynikającymi z ustaw. Nie jest on źródłem zakazu przymuszania do praktyk religijnych, a jego literalny zakres podmiotowy nie może zastępować analizy podstaw finansowania przez JST. W odniesieniu do samorządu pierwszoplanowe pozostają art. 7 i art. 25 Konstytucji RP, przepisy ustaw ustrojowych, regulacje dotyczące finansów publicznych oraz ustawy szczególne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 grudnia 2009 r.[3] wskazał, że konstytucyjna zasada bezstronności władz publicznych powinna być interpretowana z uwzględnieniem zasad równouprawnienia kościołów i innych związków

---

[2] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, Dz. U. z 2023 r., poz. 265.

[3] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 163, uzasadnienie, pkt 5.

wyznaniowych, ich autonomii i wzajemnej niezależności od państwa oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Przyjęty model stosunków wyznaniowych dopuszcza zatem współpracę państwa z podmiotami religijnymi, pod warunkiem poszanowania wolności sumienia i religii oraz praw osób reprezentujących odmienne przekonania. Stanowisko Trybunału spotkało się z krytyką części doktryny, zwłaszcza w zakresie argumentacji dotyczącej nauczania religii w szkołach publicznych oraz konsekwencji dominującej pozycji społecznej Kościoła katolickiego [Szymanek 2012, 8-10, 13-15]. W odniesieniu do działalności samorządu terytorialnego rozważania te prowadzą do dwóch wniosków. Po pierwsze, sam kontakt organu jednostki samorządu terytorialnego z kościołem lub innym związkiem wyznaniowym nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady bezstronności. Po drugie, lokalna tradycja religijna ani większościowy charakter określonego wyznania nie mogą stanowić samodzielnego uzasadnienia dla wykorzystywania autorytetu władzy publicznej i środków budżetowych do wspierania tego wyznania. Dopuszczalność takich działań wymaga każdorazowo ustalenia ich podstawy prawnej, celu publicznego oraz zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami równego traktowania i wolności sumienia.

2. Samorząd terytorialny i granice instytucjonalnej wypowiedzi światopoglądowej

Samodzielność JST nie zmienia faktu, że ich organy działają na podstawie i w granicach prawa. W przypadku gminy katalog zadań własnych ma szeroki zakres[4]. Nie tworzy jednak generalnej kompetencji do podejmowania każdej aktywności uznanej przez radę za społecznie ważną. Należy odróżnić normę określającą sferę zadań od normy kompetencyjnej upoważniającej konkretny organ do zastosowania określonej formy działania. Rozróżnienie to ma podstawowe znaczenie w sprawach o silnym charakterze ideologicznym.

Dobrym przykładem są uchwały nazywane w debacie publicznej „uchwałami anty-LGBT". Nie są one przedmiotowo tożsame z problematyką wolności religijnej. Mają jednak duże znaczenie dla prawa wyznaniowego i konstytucyjnej bezstronności, ponieważ pokazują mechanizm, w którym organ JST wydaje oficjalny komunikat odnoszący się

[4] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.

do sporu aksjologicznego. W orzeczeniach z 28 czerwca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał w mocy rozstrzygnięcia eliminujące z obrotu takie uchwały[5]. Kolejna grupa spraw została rozstrzygnięta w 2023 r. W wyroku z 11 października 2023 r.[6] Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie można wyprowadzić samoistnej kompetencji rady gminy do formułowania tego rodzaju wypowiedzi ideologicznej. Analogiczny kierunek rozumowania przyjęto w sprawie uchwały Rady Powiatu Tarnowskiego[7].

Znaczenie tej linii orzeczniczej wykracza poza konkretny spór. Organ władzy publicznej nie korzysta z wolności wypowiedzi w taki sam sposób jak osoba fizyczna, stowarzyszenie czy jakikolwiek inny uczestnik debaty publicznej. Uchwała rady lub sejmiku jest działaniem organu i przez samą formę niesie za sobą autorytet instytucji publicznej. Jeżeli jej treść wyznacza oczekiwany sposób postępowania jednostek organizacyjnych, pracowników albo podmiotów korzystających z zasobów JST, trudno traktować ją jako polityczny komentarz pozbawiony skutków prawnych. Trafnie więc orzecznictwo przesuwa punkt ciężkości z nazwy aktu na jego treść, funkcję i możliwe następstwa.

Wniosek ten znajduje zastosowanie również w sprawach wyznaniowych. Organ gminy, powiatu lub województwa może podejmować działania służące upamiętnieniu osoby, wydarzenia lub tradycji, jeżeli mieszczą się one w ustawowo określonym zakresie zadań i kompetencji oraz służą realizacji celu publicznego. Nie oznacza to jednak kompetencji do rozstrzygania o prawdziwości doktryny religijnej, wartościowania poszczególnych wyznań ani przypisywania całej wspólnocie samorządowej określonego światopoglądu [Borecki 2006, 84-86; Szymanek 2002, 43]. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa i obejmuje mieszkańców danej jednostki niezależnie od ich przekonań religijnych i światopoglądowych. Jak trafnie wskazuje P. Borecki, kryterium przynależności do niej stanowi domicyl,

[5] Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt: III OSK 4028/21 (Lex nr 3361700), III OSK 4041/21 (Lex nr 3392456), III OSK 3746/21 (Lex nr 3361734) oraz III OSK 4240/21 (Lex nr 3395415).

[6] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2023 r., sygn. akt III OSK 1527/22, Lex nr 3632027.

[7] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2023 r., sygn. akt III OSK 2078/22, Lex nr 3632076.

a nie wyznanie lub światopogląd [Borecki 2026, 298]. Większość polityczna w organie stanowiącym nie może zatem stanowić podstawy do przyjęcia domniemania jednolitości aksjologicznej wśród mieszkańców.

Szczególną kategorię stanowią uchwały i inne działania organów JST związane z wyborem osoby świętej lub błogosławionej na patrona miejscowości albo wspólnoty samorządowej. Praktyka ta pokazuje, że współdziałanie organów samorządu z władzami Kościoła może następować przy zachowaniu autonomii państwowego i kościelnego porządku prawnego [Ożóg 2019, 290-91]. Organ samorządowy może, w granicach przyznanych mu kompetencji, podejmować działania dotyczące świeckich form upamiętnienia, promocji lub symboliki lokalnej. Ustanowienie natomiast osoby świętej lub błogosławionej jako patrona w znaczeniu kanonicznym należy do właściwych władz kościelnych [Tenże 2017, 49-51; Tenże 2019, 300, 307-309]. Ani religijny charakter patrona, ani religijna inspiracja inicjatywy nie przesądzają o naruszeniu zasady bezstronności [Świderski 2022]. Ocena dopuszczalności działania wymaga uwzględnienia jego podstawy kompetencyjnej, formy, celu publicznego oraz pluralistycznego charakteru wspólnoty samorządowej.

3. Współorganizowanie wydarzeń, finansowanie i korzystanie z mienia komunalnego

W praktyce administracji samorządowej istotne wątpliwości powstają także przy działaniach rutynowych. Można do nich zaliczyć np. organizowanie lokalnych uroczystości zawierających elementy religijne, obchody świąt państwowych z udziałem duchownych, wydarzenia kulturalne, przedsięwzięcia patronackie, dotacje dla podmiotów kościelnych oraz udostępnianie mienia komunalnego. Sama obecność elementu religijnego nie jest wystarczającym kryterium do oceny legalności takich działań. Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz podmioty przez nie tworzone prowadzą działalność m.in. kulturalną, edukacyjną, charytatywną, opiekuńczą i społeczną, która może pozostawać zbieżna z zadaniami publicznymi wykonywanymi przez JST [Bielecki 2008, 193-209; Borecki 2022, 88-89, 99-102; Sobczyk 2015, 173-75, 179-80]. Konstytucyjną podstawę takiej współpracy stanowi art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje współdziałanie państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego [Sobczyk 2015, 175-76; Steczkowski 2008, 155-70].

Pierwszym etapem oceny legalności powinno być ustalenie, czy planowane działanie pozostaje w związku z ustawowym zadaniem JST. W przypadku gminy podstawę mogą stanowić m.in. zadania w zakresie kultury i ochrony zabytków, pomocy społecznej, wspierania rodziny czy promocji gminy. Samo zakwalifikowanie przedsięwzięcia do jednej z tych kategorii nie oznacza jednak dopuszczalności każdej formy jego finansowania. Organ powinien ustalić również podstawę prawną zastosowanej formy wydatku oraz cel publiczny, któremu ma służyć. Jeżeli finansowanie obejmuje działalność należącą bezpośrednio do sfery kultu religijnego, jego dopuszczalność wymaga wyraźnej podstawy prawnej. Nie można jej wyprowadzać wyłącznie z ogólnego zadania gminy w zakresie kultury lub promocji.

Od finansowania działalności religijnej należy odróżnić zlecanie zadania publicznego podmiotowi o profilu wyznaniowym. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[8] dopuszcza prowadzenie działalności pożytku publicznego także przez osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych, jeżeli spełniają przesłanki określone w art. 3 ust. 3 pkt 1. Religijna tożsamość podmiotu nie stanowi zatem sama w sobie ani podstawy jego wykluczenia, ani podstawy preferencyjnego traktowania. Ocena oferty powinna opierać się na kryteriach dotyczących zdolności do wykonania zadania, kosztów, jakości oraz zakładanych rezultatów. Nie może natomiast dokonywać aprobaty ani dezaprobaty światopoglądu wykonawcy [Sitarz 2015, 158-62; Szymanek 2009, 163-66].

Podobnie należy oceniać dotacje dotyczące obiektów sakralnych mających status zabytków. Podstawę wsparcia stanowi wówczas ochrona zabytku, jeżeli spełnione są przesłanki ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[9]. O dopuszczalności dotacji przesądzają status prawny obiektu i charakter finansowanych prac, a nie jego funkcja wyznaniowa. Przedmiotem finansowania jest tym samym zachowanie dobra objętego ochroną prawną, a nie sprawowanie kultu.

Kolejnym polem jest zarządzanie nieruchomościami i lokalami. Mienie komunalne służy wykonywaniu zadań JST, ale może być również

---

[8] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. z 2025 r., poz. 1338 z późn. zm.

[9] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Dz. U. z 2024 r., poz. 1292 z późn. zm.

przedmiotem najmu, dzierżawy, użyczenia lub innych czynności na zasadach określonych w prawie[10]. Jeżeli gmina prowadzi system udostępniania sal organizacjom społecznym, kryteria powinny być neutralne wobec przekonań. Sala może zostać wynajęta wspólnocie religijnej, stowarzyszeniu humanistycznemu czy organizacji prowadzącej debatę światopoglądową, o ile spełnione są jednakowe wymagania dotyczące celu, bezpieczeństwa, odpłatności oraz dostępności. Bezstronność nie nakazuje zamykania mienia publicznego na rzecz działalności religijnej. Zakazuje natomiast arbitralnego różnicowania dostępu ze względu na to, czy organ akceptuje przekaz organizatora.

Dla oceny zgodności z zasadą bezstronności znaczenie ma wreszcie stopień, w jakim przekaz przedsięwzięcia może zostać przypisany JST. Inaczej należy oceniać sytuację, w której gmina jest organizatorem, współorganizatorem lub oficjalnym patronem wydarzenia. Natomiast inaczej oceniany jest przypadek, gdy podmiot jedynie udostępnia zewnętrznemu podmiotowi przestrzeń zarządzaną na podstawie ogólnych zasad. Samo dopuszczenie wydarzenia religijnego do obiektu komunalnego nie oznacza jeszcze utożsamienia gminy z jego treścią.

4. Symbolika religijna w lokalnej przestrzeni publicznej

Jednym z najbardziej problematycznych zagadnień jest stała obecność symboliki religijnej w pomieszczeniach urzędów oraz salach obrad organów JST. Spór o krzyż w takiej przestrzeni dotyczy jednocześnie wolności sumienia i religii, tradycji kulturowej oraz sposobu, w jaki odbiorca może odczytywać instytucjonalny przekaz władzy publicznej. W polskim orzecznictwie cywilnym ukształtował się kierunek, zgodnie z którym sama obecność krzyża w pomieszczeniu organu władzy publicznej nie jest wystarczająca do stwierdzenia naruszenia dóbr osobistych osoby reprezentującej odmienny światopogląd [Sobczyk 2012, 149-55; Matusiak-Frącczak 2025, 72-74]. W wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 26 marca 2010 r. [11] oddalono powództwo o ochronę dóbr osobistych związane z ekspozycją krucyfiksu w sali konferencyjnej rady miejskiej i innych pomieszczeniach

[10] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, Dz. U. z 2026 r., poz. 399 z późn. zm.

[11] Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 26 marca 2010 r., sygn. akt I C 28/10, Lex nr 1135961.

urzędu miejskiego [Osuchowska 2014]. W sprawie dotyczącej krzyża w sali posiedzeń Sejmu podobny kierunek przyjął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 9 grudnia 2013 r.[12] Rozstrzygnięcie to stało się przedmiotem bezpośredniej analizy w doktrynie [Stanisz 2014, 152-58], a całość problematyki symboli religijnych w budynkach urzędów została ponownie podjęta w najnowszej literaturze [Matusiak-Frącczak 2025, 72-76].

Z rozstrzygnięć tych nie należy jednak wyprowadzać zasady, zgodnie z którą organy JST mogą swobodnie kształtować oficjalną przestrzeń urzędu według przekonań aktualnej większości politycznej. Podstawą procesową analizowanych spraw były roszczenia cywilnoprawne o ochronę dóbr osobistych. Sądy odwoływały się wprawdzie do konstytucyjnej zasady bezstronności, ale zasadniczym przedmiotem rozstrzygnięcia pozostawało ustalenie, czy w konkretnym stanie faktycznym doszło do bezprawnego naruszenia indywidualnego dobra osobistego. Stwierdzenie, że obecność symbolu religijnego nie naruszyła takiego dobra, nie przesądza samo przez się, że każda forma jego oficjalnej ekspozycji przez organ władzy publicznej odpowiada pełnemu standardowi bezstronności wynikającemu z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP. Zasada ta ma bowiem wymiar instytucjonalny i wiąże władze publiczne jako takie [Brzozowski 2011, 54-57; Sobczyk 2012, 153-55; Matusiak-Frącczak 2025, 74-76].

Istotny jest również kontekst. Inaczej należy oceniać historyczną kapliczkę na gruncie komunalnym, krzyż będący elementem pomnika ofiar, nazwę ulicy upamiętniającą duchownego zasłużonego dla lokalnej społeczności, a inaczej nową decyzję organu, której podstawowym celem jest zadeklarowanie religijnej identyfikacji urzędu. Ten sam symbol może pełnić różne funkcje prawnie relewantne. Nie można również utożsamiać bezstronności z obowiązkiem proporcjonalnego rozmieszczenia w każdym urzędzie symboli wszystkich religii i światopoglądów. Taki model byłby praktycznie niewykonalny i mógłby prowadzić do jeszcze silniejszych sporów światopoglądowych. Z perspektywy konstytucyjnej ważniejsze jest, aby organ nie stosował kryterium zgodności przekonań z własną linią polityczną. Nabiera to szczególnego znaczenia przy świadczeniu usług, zatrudnianiu, wynajmie mienia czy dotowaniu zadań.

---

[12] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 608/13, Lex nr 1428254.

5. Ocena dopuszczalnej aktywności światopoglądowej JST

Dotychczasowe rozważania pozwalają zaproponować narzędzie, które można określić jako sposób oceny dopuszczalnej aktywności światopoglądowej JST. Nie jest to nowa norma prawna, ale uporządkowany sposób stosowania istniejących zasad konstytucyjnych i ustawowych. Jego zaletą jest przesunięcie oceny z odpowiedzi na pytanie „czy działanie jest religijne?" na serię pytań prawnych. Po pierwsze, należy zbadać kompetencje oraz realizację zadania publicznego. Organ ma ustalić, czy sprawa pozostaje w zakresie zadań danej JST oraz czy istnieje norma pozwalająca właściwemu organowi zastosować konkretną formę działania. Samo uznanie tematu za ważny dla mieszkańców nie tworzy jeszcze kompetencji. W przypadku uchwał deklaratywnych znaczenie tej reguły zostało potwierdzone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

W dalszej kolejności trzeba ustalić, czy komunikat lub działanie będzie odbierane jako wypowiedź samej władzy publicznej, czy jako aktywność podmiotu prywatnego korzystającego na równych zasadach z infrastruktury publicznej. Im silniejsze instytucjonalne przypisanie do JST, tym większy ciężar uzasadnienia zgodności z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP. Patronat prezydenta miasta, uchwała rady i finansowanie z budżetu mają inną wagę niż odpłatny wynajem sali parafii lub stowarzyszeniu ateistycznemu. Należy również zbadać cel publiczny. Działanie może mieć religijny kontekst, ale jego celem powinno być wykonanie zadania publicznego. Może to być np. ochrona dziedzictwa, kultura, pomoc społeczna, integracja mieszkańców, edukacja lub upamiętnienie wydarzenia. Jeżeli rzeczywistym celem jest afirmacja określonej doktryny albo potępienie konkurencyjnego światopoglądu, organ wychodzi poza rolę bezstronnej władzy.

Konieczna jest również ocena zgodności działania z zasadą równego traktowania. Organ powinien ustalić, czy w porównywalnej sytuacji zastosowałby te same kryteria wobec podmiotu należącego do innego związku wyznaniowego albo reprezentującego odmienne przekonania światopoglądowe. Równe traktowanie nie oznacza obowiązku uzyskania identycznego rezultatu w każdej sprawie. Zróżnicowanie sytuacji podmiotów znajdujących się w porównywalnym położeniu wymaga jednak wskazania obiektywnych przyczyn [Sitarz 2015, 158-59, 162; Szymanek 2009, 167-69].

W praktyce JST może być to szczególnie użyteczne przy konkursach dotacyjnych, udostępnianiu mienia komunalnego oraz udzielaniu patronatów.

Ocena powinna obejmować również ustalenie, czy działanie organu nie wywołuje bezpośredniej lub pośredniej presji na uczestnictwo lub nieuczestnictwo w praktykach religijnych. Czy nie prowadzi do wymuszania ujawnienia światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Art. 53 ust. 6 i 7 Konstytucji RP chroni bowiem zarówno wolność od przymusu w zakresie praktyk religijnych, jak i prawo jednostki do zachowania milczenia w sprawach światopoglądowych [Świst 2018, 150-151]. Szczególna ostrożność jest potrzebna tam, gdzie między instytucją publiczną a adresatem jej działania istnieje stosunek zależności. Należy ją zachować zwłaszcza wobec uczniów, pracowników lub osób korzystających z usług publicznych, których faktyczna możliwość wyboru jest ograniczona.

W praktyce samorządowej ocena powinna zostać uzupełniona o wymóg przejrzystości. Uzasadnienie uchwały, zarządzenia, umowy dotacyjnej albo decyzji o patronacie ma wskazywać podstawę kompetencyjną oraz publiczny cel działania. Jest to istotne również dla organów nadzoru i sądów. Umożliwia bowiem kontrolę rzeczywistego działania bez potrzeby wywodzenia jej z wypowiedzi politycznych.

Na potrzeby analizy opisany model można określić jako neutralność funkcjonalną samorządu. Pojęcie to nie oznacza odrębnej zasady ani nowego standardu konstytucyjnego. Stanowi propozycję uporządkowania kryteriów oceny działań JST w świetle obowiązujących norm konstytucyjnych. W takim ujęciu o zachowaniu bezstronności decydują w szczególności podstawa prawna i cel działania, charakter podejmowanej czynności, możliwość przypisania jej treści władzy publicznej oraz jej skutki dla równego traktowania i wolności sumienia mieszkańców. Model ten nie zakłada eliminowania religii z życia publicznego i pozostaje zgodny z konstytucyjną możliwością współdziałania władz publicznych z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi [Borecki 2006, 95; Tabak 2018, 273, 281]. Nie pozwala natomiast organowi samorządowemu rozstrzygać o prawdziwości określonych przekonań ani promować jednego światopoglądu jako właściwego dla wspólnoty mieszkańców [Tabak 2018, 271].

Zakończenie

Neutralność światopoglądowa państwa w działalności samorządu terytorialnego powinna być rozumiana przede wszystkim jako konstytucyjny obowiązek bezstronnego wykonywania władzy publicznej. Nie jest równoznaczna z nakazem usunięcia religii z przestrzeni publicznej. Nie daje również podstaw do preferowania religii większościowej pod pozorem tradycji. Punkt ciężkości leży w legalności, równości i ochronie wolności sumienia.

Analiza praktyki pokazuje, że szczególne ryzyko powstaje wtedy, gdy polityczna lub aksjologiczna wypowiedź większości zostaje ubrana w formę aktu organu JST. Orzecznictwo dotyczące tzw. uchwał anty-LGBT trafnie przypomniało, że organ władzy publicznej nie ma takiej samej swobody wypowiedzi jak uczestnik debaty publicznej. Najpierw musi wykazać kompetencję. Ta reguła ma pełne zastosowanie również do deklaracji o treści religijnej. Z drugiej strony, konstytucyjna bezstronność nie wyklucza współdziałania z podmiotami wyznaniowymi. JST może finansować zadanie publiczne wykonywane przez kościelną osobę prawną, chronić zabytkowy obiekt sakralny, wynajmować salę wspólnocie religijnej lub współtworzyć wydarzenie zakorzenione w lokalnej tradycji. Jednak działanie to musi mieć podstawę prawną, cel publiczny oraz odbywać się według równych i przejrzystych kryteriów.

Proponowana ocena dopuszczalnej aktywności pozwala pogodzić wymagania prawa wyznaniowego i samorządowych ustaw ustrojowych. W praktyce może ona służyć jako procedura poprzedzająca podjęcie uchwały, udzielenie dotacji, ustanowienie patronatu, udostępnienie mienia lub organizację wydarzenia. Dla sądu administracyjnego może stanowić uporządkowaną matrycę oceny, czy samorząd wykonuje zadanie publiczne, czy jednak wykorzystuje instytucjonalny autorytet do zajmowania stanowiska w sporze światopoglądowym. W pluralistycznej wspólnocie lokalnej właśnie to rozróżnienie wyznacza zasadniczą granicę dopuszczalnej aktywności JST.

PIŚMIENNICTWO

Bielecki, Marek. 2008. „Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty." *Studia z Prawa Wyznaniowego* 11:193-209.

Borecki, Paweł. 2006. „Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne." *Studia z Prawa Wyznaniowego* 9:75-99.

Borecki, Paweł. 2022. „Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim." *Studia Prawa Publicznego* 4 (40):85-110. https://doi.org/10.14746/spp.2022.4.40.5

Borecki, Paweł. 2026. „Ekspertyza w sprawie rozdziału państwa i kościoła (związków wyznaniowych) oraz bezstronności (neutralności) światopoglądowej władz publicznych na szczeblu samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce." *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 15:287-311. https://doi.org/10.34888/ppw.2023.287-311

Brzozowski, Wojciech. 2011. *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Matusiak-Frącczak, Magdalena. 2025. „Kilka uwag o krzyżach w pomieszczeniach budynków urzędów publicznych na tle orzecznictwa ETPCz i TSUE." *Palestra* 5:61-78. https://doi.org/10.54383/0031-0344.2025.05.5

Osuchowska, Marta. 2014. „Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 26 marca 2010 roku (sygn. I C 28/10)." *Zeszyty Naukowe KUL* 57, nr 2:19-30.

Ożóg, Michał. 2017. „Ustanawianie osób świętych i błogosławionych Kościoła katolickiego patronami jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego." *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 9:39-57.

Ożóg, Michał. 2019. „Współdziałanie Kościoła katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej." *Studia z Prawa Wyznaniowego* 22:289-314. https://doi.org/10.31743/spw.5483

Pietrzak, Michał. 1999. *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*. Warszawa: Liber.

Sitarz, Mirosław. 2015. „Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych." *Kościół i Prawo* 4 (17), nr 1:141-68. https://doi.org/10.18290/kip.2015.4.1-10

Słowikowska, Anna. 2014. „Soborowa zasada współdziałania Kościoła i państwa w kontekście zasad ją warunkujących." *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 9, nr 11 (2):31-62. https://doi.org/10.32084/bsawp.5780

Sobczyk, Paweł. 2012. „Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP." *Studia z Prawa Wyznaniowego* 15:137-55.

Sobczyk, Paweł. 2015. „Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi." *Kościół i Prawo* 4 (17), nr 1:169-84. https://doi.org/10.18290/kip.2015.4.1-11

Stanisz, Piotr. 2011. „Naczelne zasady instytucjonalnych relacji państwo-kościół." W Artur Mezglewski, Henryk Misztal, i Piotr Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, 74-88. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Stanisz, Piotr. 2014. „Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 608/13." *Przegląd Sejmowy* 5:152-58.

Steczkowski, Piotr. 2008. „Konstytucyjna zasada współdziałania państwa i Kościoła w kontekście interpretacji zasad poszanowania godności osoby ludzkiej i dobra wspólnego." *Studia z Prawa Wyznaniowego* 11:155-70.

Szymanek, Jarosław. 2002. „Regulacja stosunków państwo–kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku." *Przegląd Sejmowy* 3:27-46.

Szymanek, Jarosław. 2004. „Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)." *Państwo i Prawo* 5:-32-48.

Szymanek, Jarosław. 2009. „Konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych." *Studia Prawnicze* 1-2:161-76.

Szymanek, Jarosław. 2012. „Trybunał Konstytucyjny wobec kwestii światopoglądowych (uwagi na marginesie sprawy U 10/07)." *Studia Prawnicze* 1 (190):5-32. https://doi.org/10.37232/sp.2012.1.1

Świderski, Krzysztof. 2022. „Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw." *Studia Prawa Publicznego* 1:29-60.

Świst, Grzegorz. 2018. „Wolność sumienia i religii w Konstytucji RP z 1997 roku w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym." *Studia Gdańskie* 42:145-59. https://doi.org/10.26142/stgd-2018-010

Tabak, Adrian. 2018. „Fundamentalne zasady instytucjonalnych relacji państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w świetle art. 25 Konstytucji RP z 1997 r." *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, (Ius)* 65 (2):265-81. https://doi.org/10.17951/g.2018.65.2.265-281