

Beata Kozicka

ORCID 0000-0001-8329-1023

Uniwersytet Opolski

bkozicka@uni.opole.pl

PROBOSZCZ PARAFII KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO, A NIE PARAFIA, PODMIOTEM ZOBOWIĄZANYM DO UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ¹

„Gdy norma nakłada na obywateli jakiekolwiek obowiązki, ograniczenia [...] to należy ją tłumaczyć w sensie łagodniejszym, wychodząc z domniemania o miłosierdziu ustawodawcy, który nie ścieśnia wolności i samodzielności obywateli [...] bez rzeczywistej potrzeby”

E. Waśkowski, 1936²

WPROWADZENIE

Doniosłość problemu relacji pomiędzy prawem kanonicznym i świeckim pomimo zmian nomenklaturowych pozostaje, w różnych obszarach życia, wciąż aktualna. Znaczący przedmiot zasadnie przy tym podnoszą, że dokonany przez ustrojodawcę w Konstytucji RP³ rozdział między państwem a związkami wyznaniowymi uzasadnia niedopuszczalność ingerencji organów władzy publicznej w kwestie wewnętrznych relacji danego związku wyznaniowego z jego członkami lub osobami utrzymującymi z tym związkiem stałe kontakty⁴.

Konstytucja RP najważniejsze regulacje odnoszące się do prawa wyznaniowego grupuje w dwóch przepisach, tj. art. 25 i 53. Pierwszy z nich zawiera unormowania dotyczące sytuacji prawnej związków wyznaniowych oraz ich relacji

¹ Tekst odnosi się do Kościoła katolickiego, jego parafii i proboszczów tych parafii, stąd też użyte w nim pojęcie „Kościół” występuje właśnie w odniesieniu do Kościoła katolickiego.

² E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936, s. 116.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Zob. D. Walencik, *Przetwarzanie danych osobowych przez związki wyznaniowe a uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, „Forum Prawnicze” 2013, s. 22 oraz wskazane tam orzecznictwo i literatura, zwłaszcza: A. Mezglewski, *Działalność związków wyznaniowych a ochrona danych osobowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 15–16 oraz M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 224–226, 256–257; tenże, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 21–23 i P. Stanisławski, P. Sobczyk, *Opinia prawna dotycząca konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony dla polskiego prawa wyznaniowego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 3, s. 221. W niniejszym tekście – z uwagi na obszerność tematyki – relacji tych nie poddano szerszym rozważaniom, ograniczając je wyłącznie do sfery udzielenia informacji publicznej.

z państwem. Usytuowany został w rozdziale I, zatytułowanym *Rzeczpospolita*. Natomiast drugi, poświęcony głównie wolności sumienia i religii w wymiarze indywidualnym, umieszczony został w rozdziale II, zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*.

Art. 25 Konstytucji RP, zawierający pięć ustępów, odgrywa znaczącą, o ile nie najważniejszą rolę w określeniu statusu Kościołów i związków wyznaniowych⁵. Zwolennicy takiego poglądu podnoszą także, że o ile w art. 8 Konstytucji ustanowiono, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, o tyle należy pamiętać, iż, podobnie jak w całym systemie prawa polskiego, także na gruncie prawa wyznaniowego podstawową formą regulacji prawnej jest ustawa⁶.

W piśmiennictwie zasadnie zwraca się uwagę, że gwarancja ustanowiona w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP nadaje równoprawność Kościołom i związkom wyznaniowym w „powszechnym obrocie prawnym”⁷. Zasada równości wobec prawa odnosi się nie tylko do obywateli RP, ale też do podlegających jurysdykcji RP osób fizycznych i osób prawnych. Trybunał Konstytucyjny określił zasadę równości polegającą na tym, że „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”⁸.

Prezentując relacje państwo i stanowione przez nie prawo a Kościół należy mieć na uwadze, że władze publiczne to nie tylko władze państwowe, czyli administracja państwowa w sensie ścisłym, ale także wszystkie inne władze publiczne, wśród których w pierwszej kolejności należy wymienić władze samorządowe oraz inne organy tzw. administracji pośredniej (do których zalicza się m.in. władze spółdzielcze, szkolne)⁹. Przy czym, dostrzegając złożoność i obszerność podnoszonej problematyki, na potrzeby tematu rozważania zostaną ograniczone do relacji parafia–proboszcz, w aspekcie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej.

Mając na względzie uregulowania państwo–Kościół, nasuwa się tym samym pytanie o korelację skonstruowanego w ustawie o dostępie do informacji

⁵ Zob. A. Tabak, *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 Lublin – Polonia” 2018, t. 65, s. 266 i nn.

⁶ Tamże, s. 266 i nn.

⁷ D. Walencik, *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda* [w:] P. Sobczyk (red.), *Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2020, s. 152.

⁸ Wyrok TK z 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK ZU 1995, nr 3, poz. 18.

⁹ Zob. P. Sobczyk, *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 139–140.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązanym...

publicznej prawa jednostki do niej z jej innymi publicznymi prawami podmiotowymi i prawami innych podmiotów, jak – w szczególności – parafii i proboszcza parafii¹⁰.

Równocześnie, mając na uwadze odrębność systemów regulujących dostęp do informacji publicznej i podmiotowość kościelnych osób prawnych w aspekcie podmiotu zobowiązanego do wykonania ustawowego obowiązku, jawi się potrzeba odpowiedzi na pytanie odnośnie do pozycji prawnej parafii i jej proboszcza¹¹. Tym samym, w odniesieniu do regulacji prawnych przedmiotu oraz judykatury i piśmiennictwa, w pracy zostaną poruszone kwestie relacji państwo–Kościół na płaszczyźnie wykonywania czy też realizacji zadań publicznych w wybranym obszarze, jakim jest realizowanie przez parafie zadań publicznych i poddanie ich kontroli społecznej w trybie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹².

POZYCJA PRAWNA PARAFII I PROBOSZCZA

W literaturze¹³ wskazuje się na etymologiczne znaczenie pojęć: „parafia” i „proboszcz”, akcentując, że określenie parafii w języku łacińskim jako *communitas christifidelium* wskazuje, że nie ma to być wyłącznie społeczność (*societas*) osób żyjących obok siebie, ale postuluje taką relacyjność międzyosobową wiernych, aby na drodze „kościelnego uspołecznienia” miało miejsce ich permanentne przechodzenie od ewentualnego stanu osób żyjących obok siebie do stanu ludzi umotywowanego ukierunkowania ku wspólnocie.

Słowo „proboszcz” (łac. *parochus*) – jak wyjaśnia Mateusz Wójcik za Edwardem Szafrrowskim – pochodzi z języka greckiego i oznacza: „dostawcę”, „gospodarza”. Polskie wyrażenie „proboszcz” najprawdopodobniej pochodzi od łacińskiego *praepositus* oznaczającego „przełożonego”, „rządcę”. Możliwe również, że pochodzi od starogermańskiego *probost*, w którym końcówkę „st” zamieniono

¹⁰ Rozważania dotyczą wyłącznie parafii katolickich i jej organów (nie odnoszą się do parafii obrządków wschodnich).

¹¹ W związku z granicami tematu, dostrzegając jednocześnie jego obszerność, zwłaszcza z aspekcie reprezentacji parafii i możliwości dalszego umocowania do działania w jej imieniu, kwestia ta zostanie li tylko poruszona w zakresie niezbędnym, aczkolwiek wystarczającym do przedstawienia poruszanej problematyki; będzie ona stanowiła przedmiot dalszych rozważań.

¹² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 902 ze zm. (dalej: *udip*).

¹³ M. Wójcik, *Zadania proboszcza parafii powierzonej instytutowi zakonnemu*, „Kościół i Prawo” 2020, nr 2, s. 83–95, a także przytaczany przez niego: E. Szafrrowski, *Podręcznik prawa kanonicznego*, t. 2, Warszawa 1985, s. 55 i nn.

na „szcz”, lub od starofrancuskiego *provost*. W obu ostatnich przypadkach ma analogiczne znaczenie: „przełożonego”, „rządcę”¹⁴.

Ponadto w art. 519 Kodeksu Prawa Kanonicznego ustanowiono, że „Proboszcz jest własnym pasterzem zleconej sobie parafii, podejmującym pasterską troskę o powierzoną mu wspólnotę pod władzą biskupa diecezjalnego. Powołany jest do uczestnictwa w posłudze Chrystusa, ażeby dla tejże wspólnoty wykonywał zadania nauczania, uświęcania i kierowania, przy współpracy także z innymi prezbiterami i diakonami oraz udzielającymi pomocy wiernymi świeckimi, zgodnie z normami prawa”¹⁵.

Wskazując na pozycję i zadania proboszcza parafii, należy także zauważyć, że w piśmiennictwie dostrzega się, iż proboszcz, jako pasterz i rządcą parafii, dysponuje władzą trojakiego rodzaju:

1. jurysdykcją sakramentalną i pozasakramentalną;
2. ojcowską (*potestas domestica*), rozumianą jako obowiązek i prawo czuwania nad wiernymi i pouczania ich (napominania) oraz
3. administrowania parafią¹⁶.

Prezentując relacje państwo–Kościół, należy zwrócić uwagę, że mocą art. 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ „Kościół rządzi się własnym prawem”, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Zaś na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy parafie są terytorialną jednostką organizacyjną Kościoła, mającą osobowość prawną. Parafia jest przy tym, co wymaga podkreślenia, terytorialnie najmniejszą jednostką Kościoła katolickiego, wchodzącą w skład diecezji.

Z kolei w art. 1 Konkordatu¹⁸ ustanowiono, że „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Państwo uznaje osobowość cywilnoprawną wszystkich instytucji kościelnych. Nabycie osobowości prawnej parafii nie jest w żaden sposób uzależnione od uznania władzy państwowej, uzyskują

¹⁴ Tamże.

¹⁵ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983 r.), AAS 75 (1983), pars II, s. 1–317; tekst polski w: *Kodeks prawa kanonicznego*, przekład zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984, kan. 519.

¹⁶ T. Borutka, *Spółeczna rola proboszcza w parafii*, „Seminare. Poszukiwania Naukowe” 2004, t. 20, s. 344 i nn.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 ze zm. (dalej: usppk).

¹⁸ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w dniu 28 lipca 1993 r., tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

bowiem taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego. Władza kościelna dokonuje stosownego powiadomienia kompetentnych organów państwowych¹⁹.

Art. 6 ust. 1 Konkordatu stanowi natomiast, że „tworzenie właściwych Kościołowi struktur należy do kompetentnej władzy kościelnej; dotyczy to w szczególności erygowania, zmieniania i znoszenia prowincji kościelnych, archidiecezji, diecezji, ordynariatu polowego, administratur apostolskich, prałatur personalnych i terytorialnych, opactw terytorialnych, parafii, instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego oraz innych kościelnych osób prawnych”.

W art. 6 ust. 2 unormowano zaś, że „żadna część terytorium polskiego nie będzie włączona do diecezji lub prowincji kościelnej mającej swą stolicę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast w ust. 3, że „żadna diecezja mająca swą stolicę w Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie się rozciągała poza granice Państwa Polskiego”.

Tym samym państwo *ex lege* uznaje zatem osobowość prawną parafii, jeśli została ona utworzona w sposób zgodny z przepisami prawa kanonicznego i w trybie przez nie określonym²⁰.

Przy czym nie można tracić z pola widzenia, że ustawodawca w art. 14 uspkk zobowiązał władzę kościelną do powiadamiania właściwego organu administracji państwowej, o ile ratyfikowane umowy nie stanowią inaczej, o powołaniu i odwołaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej. Powiadomienie obejmuje imię i nazwisko, obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania danej osoby.

Zdaniem Dariusza Walencika za nieobowiązującą należy uznać normę zawartą w art. 13 ust. 1 uspkk, zgodnie z którą „kościelne jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 7 i 8 oraz art. 9 ust. 1 pkt 7, nabywają osobowość prawną z chwilą powiadomienia właściwego organu administracji państwowej o ich utworzeniu przez władzę kościelną”, zwłaszcza że w tym przepisie przewidziano możliwość innego unormowania tej kwestii w umowie międzynarodowej. Norma ta winna obecnie być interpretowana w ten sposób, iż osobowość wszelkich

¹⁹ Art. 4 ust. 1–3 Konkordatu. Art. 4 ust. 2 zdanie drugie Konkordatu stanowi o obowiązku powiadomienia właściwych władz państwowych; art. 13 ust. 1 i 2 pkt 2 uspkk uszczegóławia tę kwestię, wskazując, iż nabycie osobowości prawnej następuje z chwilą powiadomienia właściwego organu administracji państwowej (województwa). Tryb powiadomienia przewiduje *Instrukcja dotycząca sposobu powiadamiania organów państwowych o uzyskaniu osobowości prawnej przez terytorialne i personalne instytucje kościelne* (art. 4 ust. 2 Konkordatu) oraz *Instrukcja dotycząca sposobu powiadamiania o powoływaniu i odwoływaniu osoby sprawującej funkcję organu osoby prawnej*. Zdaniem M. Pietrzaka nadanie osobowości prawnej parafii odbywa się bez zgody właściwej władzy administracyjnej w systemie „informacyjno-deklaracyjnym”, zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 260.

²⁰ Zob. szerzej R. Sobański, *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6(640), s. 17; G. Radecki, *Organy osób prawnych Kościoła katolickiego w Polsce (na styku prawa kanonicznego i prawa cywilnego)*, „Rejent” 2003, nr 7–8(147–148), s. 132.

terytorialnych i personalnych kościelnych jednostek organizacyjnych zostaje uznana na forum państwowym z chwilą powiadomienia właściwego organu administracji państwowej o ich utworzeniu przez władzę kościelną²¹.

Równocześnie wskazania wymaga, że ustawodawca w art. 14 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania unormował, że jeżeli odrębna ustawa lub ratyfikowana umowa międzynarodowa nie stanowią inaczej, Kościół lub inny związek wyznaniowy powiadamia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych i wojewodę właściwego ze względu na siedzibę jednostki organizacyjnej Kościoła lub innego związku wyznaniowego o utworzeniu, zmianie nazwy, siedziby, granic lub połączeniu, podziale i zniesieniu diecezji (okręgów i porównywalnych jednostek organizacyjnych) oraz parafii (zborów, gmin i porównywalnych jednostek organizacyjnych)²².

Dostrzec przy tym należy, że w praktyce pojawił się problem związany z następstwem prawnym parafii po innych jednostkach organizacyjnych Kościoła katolickiego. Odnosząc się do tej kwestii, należy zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone przez skład siedmiu sędziów SN w uchwale z 12 września 2018 r., sygn. akt III CZP 14/18, że „Parafiom Kościoła Rzymskokatolickiego położonym na terenie zaboru pruskiego, które po pierwszej wojnie światowej znalazły się w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje uprawnienie do wystąpienia z roszczeniami przewidzianymi w art. 61 w związku z art. 63 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 380), dotyczącymi nieruchomości będących wcześniej własnością katolickich gmin kościelnych”²³.

21 Szerzej na temat uzyskiwania osobowości prawnej: D. Walencik, *Opinia prawna w sprawie nabywania osobowości prawnej przez dom zakonny Zgromadzenia Sióstr Najświętszej Rodziny z Nazaretu z siedzibą w Żarkach*, sporządzona na podstawie umowy o dzieło nr 4 DWRMNIE MSWIA/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. pomiędzy wskazanym autorem a Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji a Polskim Towarzystwem Prawa Wyznaniowego. W opinii tej autor wyraził pogląd, z którym w pełni się utożsamiam, że wymienione kościelne jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z dniem ich utworzenia przez kompetentną władzę kościelną.

22 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 265.

23 Uchwała SN z 12 września 2018 r., sygn. akt III CZP 14/18. W uchwale tej wskazano, czego nie można nie zaaprobować, że „w Kościele katolickim prawo zwyczajowe miało i nadal ma istotne znaczenie. Jeżeli zwyczajowo przyjmowano, że jakaś parafia istniała od «niepamiętnych czasów», to nie było wątpliwości, iż jej byt ma charakter prawny i korzysta ona z osobowości prawnej. Kodeks prawa kanonicznego z dnia 27 maja 1917 r. (Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus, Acta Apostolicae Sedis, Roma 9 (1917) pars II) wyróżniał kategorię «osób moralnych» na oznaczenie jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego. Pojęcie to jest odpowiednikiem «osoby prawnej» w prawie świeckim. Kanon 515 § 3 k.p.kan. z 1983 r. (Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP II promulgatus, Acta Apostolicae Sedis, Roma 75 (1983) pars II) stanowi, że «parafia erygowana zgodnie z prawem posiada mocą samego prawa osobowość prawną». Sąd Najwyższy wyeksponował równocześnie, że przed 1989 r. ustawodawca

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

Stanowisko to, co istotne dla tematu opracowania, zbieżne jest z tym wyrażonym w judykaturze, w którym zasadnie akcentowano, i do której odwołał się Sąd Najwyższy w przywołanej powyżej uchwale, że parafie są podmiotami prawa cywilnego w zakresie praw majątkowych byłych podstawowych, terytorialnych jednostek Kościoła katolickiego (katolickich gmin kościelnych, kościołów parafialnych, beneficjów proboszczowskich itp.) również co do zdarzeń prawnych, które miały miejsce po wygaśnięciu Konkordatu z 1925 r.²⁴

Z kolei w kan. 515 § 1 ustanowiono, że parafia jest określoną wspólnotą wiernych, utworzoną na sposób stały w Kościele partykularnym, nad którą pasterską pieczę, pod władzą biskupa diecezjalnego, powierza się proboszczowi jako jej własnemu pasterzowi. Zaś w § 2 kan. 515 wskazano, że erekcja parafii, zniesienie jej lub dokonywanie w niej zmian należy do wyłącznej kompetencji biskupa diecezjalnego. Nie powinien on erygować parafii albo ich znosić, ewentualnie dokonywać poważnych zmian, bez wysłuchania rady kapłańskiej. Natomiast w kan. 515 § 3 *explicite* określono, że parafia erygowana zgodnie z prawem, mocą samego prawa, ma osobowość prawną²⁵.

Pomimo upływu lat, przeobrażeń społecznych i kulturowych, ale także zmian w regulacjach prawnych nie zmieniło się, co do zasady, powszechne ujęcie parafii. Aktualny pozostaje opis, jakiego dokonał w listach z roku 1953 Giovanni Battista Montini (późniejszy papież Paweł VI), że „Parafia to mniejsza część jedynej i powszechnej owczarni [...]. Podporządkowana władzy duchowej proboszcza”²⁶. Należy przy tym wskazać również, że w doktrynie istnieje rozbieżność, z którą chwilą następuje nabycie osobowości prawnej przez parafię. Część przedstawicieli nauki uznaje, iż momentem tym jest jej erygowanie, inni przedstawiciele sądzą, że następuje z zawiadomieniem wojewody o jej utworzeniu²⁷.

Z dotychczas wskazanego wynika zatem, co wymaga powtórzenia, że to parafia ma osobowość prawną, a proboszcz tej parafii jest jej organem i ją reprezentuje.

.....
uznawał osobowość prawną w stosunku do takich jedynie kościelnych osób prawnych, jak parafie, diecezje oraz seminaria duchowne.

²⁴ P. Sobczyk, *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] P. Stanisz, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 286.

²⁵ Zob. szerzej R. Sobański, *Prawo kościelne a prawo świeckie*, „Prawo Kanoniczne” 1987, nr 3–4, s. 63–74; K. Nitkiewicz, *Proboszcz terytorialny i proboszcz personalny* [w:] S.L. Głódź, J. Krukowski, M. Sitarz (red.), *Parafia w prawie kanonicznym i w prawie polskim*, Lublin 2013, s. 57–78.

²⁶ JB Montini, *La parossie, cellule de l'ordre social*, „La Documentation Catholique” 1953, nr 1162, k. 1549–1552, przywołany przez M. Kołodzieja, *Erygowanie parafii w prawie kanonicznym i prawie polskim*, [b.m.] 2020, s.22. Szerzej zob. M. Misztal, *Proboszcz jako organ parafii Kościoła katolickiego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny, Review of law, Business & Economics” 2017, nr 39, s. 155 i nn.

²⁷ Zob. szerzej Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne* [w:] W. Uruszcak, K. Krzysztofek, M. Mikula (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 71–89.

Dariusz Walencik²⁸ zasadnie przy tym akcentuje, o czym także szerzej wyżej, że „osobowość prawna wszelkich terytorialnych i personalnych jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego, które zostały utworzone po dniu wejścia w życie konkordatu (a które przykładowo zostały wymienione rodzajowo w art. 7-9 ustawy) zostaje uznana na forum państwowym w drodze powiadomienia właściwego organu administracji państwowej. Wynika stąd, że wymienione kościelne jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z dniem ich utworzenia przez kompetentną władzę kościelną”²⁹. Z powyższego wynika potrzeba, a wręcz prawna konieczność, wprowadzenia rejestru kościelnych osób prawnych. Taki zbiór danych niewątpliwie usprawniłby obrót prawny z udziałem tych podmiotów i przyczyniłby się do jawności ich bytu prawnego.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ POZOSTAJĄCEJ W DYSPOZYCJI PARAFII – WYBRANE OBSZARY³⁰

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, mające umocowanie w art. 61 Konstytucji RP, jest – co wymaga podkreślenia – publicznym prawem podmiotowym. W literaturze fachowej zauważa się, że prawo do informacji publicznej jest przejawem upodmiotowienia jednostki, stanowi warunek *sine qua non* i jednocześnie daje gwarancję jej pozostałych publicznych praw podmiotowych³¹.

Ustrojodawca w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ustanowił gwarancję prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Konkretyzacja prawa dostępu do informacji nastąpiła z chwilą wejścia w życie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³². W ustawie tej, tj. w jej art. 1 ust. 1 i art. 6, ustawodawca określił pojęcie informacji publicznej.

²⁸ Zob. D. Walencik, *Opinia prawna...*, dz. cyt.

²⁹ Tamże.

³⁰ W publikacji wybrałam te obszary z życia publicznego stanowiące o wykonaniu dyspozycji obowiązku udzielenia informacji publicznej, które uznaję jako dające odpowiedź na postawione w niej pytanie.

³¹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 33. Autor stwierdza także, z czym należy się zgodzić, iż „informacja jest bronią obosieczną. Niezależnie bowiem od wolnego dostępu do niej pojawia się problem ochrony danych osobowych. Zebrane przez administrację informacje mogą godzić w dobro osobiste człowieka”.

³² Udiip.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

Zgodnie z nimi informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w jej art. 6, która podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybach określonych w tej ustawie. Innymi słowy: informacja publiczna to zbiór danych, które te organy i podmioty tworzą lub nimi dysponują w ramach wykonywanej działalności publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi rozwinięcie i realizację konstytucyjnej oraz konwencyjnej zasady obywatelskiego dostępu do informacji publicznej, zgodnie z którą informacja publiczna jest jawna i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności³³. Prawo do informacji, jako prawo konstytucyjne, nie jest i nie może być ograniczane pod względem podmiotowym, wobec czego dla realizacji wniosku nie ma znaczenia, kto jest żądającym informacji i jakie są jego intencje i potrzeby. Nie musi mieć on żadnego związku prawnego lub faktycznego z informacją, której udostępnienia wnioskujący żąda, ani z działalnością lub zakresem kompetencji organu, do którego się zwraca. Z tych względów dla udzielenia informacji publicznej nieprzetworzonej ustawa nie wymaga wykazania żadnego interesu prawnego czy interesu publicznego.

Artykuł 2 udip określa, że każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1), a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w jej uzyskaniu. Jednak prawo do uzyskania tej informacji zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, w przypadku ubiegania się o uzyskanie informacji publicznej przetworzonej, ulega ograniczeniu przez wykazanie, iż jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego³⁴.

Na podstawie przywołanych przepisów, uwzględniając konstytucyjną konstrukcję prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, zawartą w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne i inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.

Podkreślić należy, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty

³³ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Go 254/20, oraz orzecznictwo tam przytoczone. Wszystkie przytaczane orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁴ Z uwagi na ramy tematu w publikacji nie poruszam kwestii odnoszącej się do informacji przetworzonej, pozostawiając to kolejnej z danego cyklu.

niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią, jak wskazano powyżej, zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i tych, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet – co wymaga podkreślenia – gdy nie pochodzą wprost od niego³⁵.

W literaturze dostrzega się, że definicja ta stanowi przykład błędu logicznego *idem per idem*³⁶. Z uwagi na problem z jej interpretacją doprecyzowuje ją – jak wskazano powyżej – orzecznictwo sądowe, w którym przyjmuje się, że „informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji³⁷. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów”³⁸.

Toteż podsumowując – na podstawie tych regulacji – przyjąć należy, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne i inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, co ważne, przez kogo zostały wytworzone.

35 Zob. wyroki NSA z 22 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1457/18; z 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 253/16; z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11; z 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 155/12; z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11; wyrok WSA w Gliwicach z 8 września 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 352/20, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 1 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3989/21.

36 T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 93–94.

37 W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych o charakterze publicznym (zob. wyroki NSA z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06, z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2093/14). Warto powtórzyć, że art. 6 ust. 1 udiop wymienia przykładowe kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu.

38 Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 28; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015, s. 9; M. Jabłoński, *Realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej – uwagi na tle projektu ustawy o jawności życia publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 207 i nn. Zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Go 156/21, oraz orzecznictwo tam przytoczone.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

Ustrojodawca, dostrzegając potrzebę ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw obywatela, w tym dostępu do informacji publicznej, przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, tworząc swoistą hierarchię dóbr. Dlatego w treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wskazał, że ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić między innymi ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych. Należy mieć zatem na względzie, że na tej podstawie w art. 5 ust. 2 udip ustawodawca dokonał wyważenia pomiędzy interesem podmiotu żądającego dostępu do informacji publicznej, a prawem do zachowania w tajemnicy danych korzystających z ochrony prawnej przed jej ujawnieniem.

Mając na uwadze, że szersze wywody z tego zakresu wykraczają poza ramy opracowania, to li tylko zasygnalizować należy, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowane jest stanowisko, że „ograniczenia wolności gospodarczej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Określając bowiem konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności)”³⁹.

W doktrynie, z czym należy się zgodzić, wskazuje się, że wkraczanie w tę sferę musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należyłą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją⁴⁰. O zakwalifikowaniu danej informacji jako podlegającej udostępnieniu na podstawie udip decyduje zatem treść i charakter żądanej informacji, a także, czy związane są one z zadaniami przynależnymi władzy publicznej.

Jak zaznaczono powyżej, w art. 6 ust. 1 udip, ustawodawca wymienił jedynie przykładowe sfery działalności, o których informacja podlega udostępnieniu jako informacja publiczna. Przy czym, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d udip, informacją publiczną są bezspornie wszelkie informacje dotyczące majątku podmiotu reprezentującego osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, pochodzącym z zadosponowania majątkiem stanowiącym majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, inne prawa majątkowe przysługujące państwu i jego długi,

³⁹ Zob. wyroki NSA z 12 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 759/14, oraz z 1 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3989/21.

⁴⁰ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Akademickiego” 2014, nr 1, s. 23

majątek jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątek osób prawnych samorządu terytorialnego i pożytków z tego majątku i jego obciążeń.

Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d udip udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Należy podkreślić, że ustawodawca nie precyzuje pojęcia „sprawy publicznej”. Niewątpliwie są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i w znacznym stopniu koresponduje z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu) lub też jest ważna z punktu widzenia poprawności funkcjonowania organów państwa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem, który można wykorzystać w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Zakres przedmiotowy tej ustawy obejmuje tylko dostęp do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji. Dostęp do informacji w sprawach publicznych ma na celu nie tylko zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, ale także zapewnienie społecznej (powszechnej) kontroli nad sposobem i trybem załatwiania spraw w znaczeniu ogólnym oraz nad funkcjonowaniem organów (podmiotów) władzy publicznej w sferach często niepoddanych ustawowo zinstytucjonalizowanym formom kontroli podejmowanej przez inne organy państwa.

Inaczej jest już jednak w sprawach indywidualnych (karnych, cywilnych, administracyjnych, egzekucyjnych), tam bowiem prawo przewiduje odpowiednie zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia, środki nadzoru oraz odwołalność, które służą tej kontroli. Często więc sprawy indywidualne są ze swej natury pozbawione elementu publicznego w tym znaczeniu, że nie dotyczą spraw ogółu (spraw powszechnych). Chociaż może zdarzyć się, że sprawa indywidualna zawiera również element publiczny (np.: sprawa przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności, sprawa komunalizacji majątku państwowego, sprawa udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcy itp.). Natomiast art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi udip zawiera sformułowanie, że informacją publiczną jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli.

W wyroku z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13, Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że niektóre dokumenty wytwarzane przez audytora, inne niż tylko plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, mogą stanowić informację publiczną i być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Dokumenty te, zdaniem TK, zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, wyrażają

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

końcowe stanowisko audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe.

Trybunał zauważył przy tym, że część dokumentów wytwarzanych przez audytora nie zawiera informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP. Są to bowiem różnego rodzaju dokumenty o charakterze roboczym: zapiski czy notatki sporządzane w stadium zbierania informacji i przygotowania końcowego stanowiska, które stanowią jedynie etap na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jednak informacji tej jeszcze nie stanowią⁴¹.

W innym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że „analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązkiwaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane”. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „W świetle art. 61 Konstytucji zagadnienia zakresu materialnego i granic prawa do informacji z jednej strony, zaś trybu udzielania informacji z drugiej nie są tożsame. Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bowiem bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy, o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym. Skoro zatem ustawy zwykle mogą nawet, w zakresie wskazanym w art. 61 ust. 3 Konstytucji, zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej, to oznacza to, że współwyznaczają one zakres tego prawa”⁴².

Tym samym każdorazowo podmiot zobowiązany do załatwienia wniosku na żądanie kierowane do niego w trybie dostępu do informacji publicznej w przedmiocie udostępnienia objętych nim informacji zobowiązany jest do odniesienia się do treści dokumentu i danych w nim zawartych w aspekcie tego, czy je udostępnia, czy uznaje ich ochronę w zakresie tajemnicy chronionej prawnie, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i dlaczego tak uznaje.

Przechodząc do stanowiącego o obowiązku udzielenia informacji publicznej pojęcia „zadań publicznych”, zaznaczenia wymaga także, że brak jest jego definicji legalnej, jest ono pojęciem prawniczym, znajdującym dookreślenie w judykaturze i literaturze fachowej. W doktrynie prawa trafnie przyjmuje się, że zadania publiczne rozumiane jako zadania kierowane przez prawodawcę do organów administrujących to normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistniania określonego celu państwa,

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 532.

⁴² Wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1306.

przy pomocy wyznaczonych środków i form działania, jako normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie wyznaczonych środków⁴³.

Zadania publiczne wynikają ze specjalnych norm, tzw. zadaniowych, co oznacza, że dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego niezbędnym jest odnalezienie skierowanej w przepisach prawa adresowanych do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która jednoznacznie określa zachowania organu administrującego wymagane do urzeczywistnienia określonego celu wyznaczonego przez państwo. Określenie zadania i celu działania podmiotu administracji publicznej jest jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot obowiązku albo wykonania tego zadania, albo osiągnięcia wyznaczonego celu⁴⁴. Stanowi to wynik założenia, że określony stan rzeczy, którego osiągnięcie nakazuje norma zadaniowa, ma być osiągnięty bez względu na panujące okoliczności.

W przypadku tego rodzaju norm najczęściej też nie określa się okoliczności, w jakich działanie ma być realizowane. Jako cechę charakterystyczną norm zadaniowych, zarówno w judykaturze, jak i doktrynie, wskazuje się, że wyznaczony w nich obowiązek nie może być zrealizowany przez pojedynczą czynność, ale jego realizacja musi polegać na wykonaniu szeregu czynności jednorodzących lub wielorodzących, prawnych lub faktycznych, a swoistą odmianą norm zadaniowych są te, które nie wyznaczają wprost samych zadań, ale określają „urządzenia lub przedsięwzięcia” potrzebne do spełnienia tych zadań⁴⁵.

Kategoria zadań pozostaje też w związku z sytuacją prawną obywateli. Przyjmuje się, że istnienie określonego zadania publicznego umożliwia obywatelowi domaganie się wykonania tego zadania⁴⁶. Znajomość tych cech norm zadaniowych ułatwia ich odkodowanie z przepisów prawnych, przy tym – co ważne – istnienia normy zadaniowej nie można domniemywać. Niemniej jednak ustalenie treści takiej normy w procesie stosowania prawa często wymaga przeprowadzenia szerszych procesów wykładni⁴⁷.

43 M. Górski, *Pojęcia: „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 1992, t. 52, s. 170–172.

44 Zob. także J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 99, s. 65.

45 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2020, s. 65; J. Filipek, dz. cyt., s. 65, a także wyroki NSA z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2747/12, z 6 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2327/11, z 21 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21, oraz wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 208/21, i przytoczona tam literatura i orzecznictwo.

46 Tamże.

47 Szerzej na ten temat: K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 8; T. Rabska: *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 110; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązanym...

Za takie zadania publiczne sądy administracyjne, zasadnie, uznają informacje dotyczące danych o liczbie osób pochowanych na cmentarzu parafialnym, rodzajów opłat cmentarnych pobranych (w tym m.in. opłat za oddanie miejsca pod grób, ustawienie ławki, wycięcie drzewa, opłat za czynności związane z pochowaniem zwłok czy wjazd pojazdów na teren cmentarza), ale także, czy istnieje dokument (cennik) ustalający ich wysokość.

Zdaniem WSA w Krakowie i NSA⁴⁸, które należy podzielić, parafia jest podmiotem, któremu powierzono wykonanie zadania publicznego mocą art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴⁹, a tym samym jej proboszcz ma obowiązek udzielić informacji publicznej w tym zakresie. Motywując zdanie, sądy wskazały, że obowiązek umożliwienia realizacji prawa do godnego pochówku wchodzi w zakres zadań publicznych. O ile, jak akcentowały, zadaniem publicznym nie jest zakładanie, rozszerzanie i utrzymywanie cmentarzy wyznaniowych, o tyle do zadań publicznych ustawowo wskazanych podmiotów należy realizowanie na takich cmentarzach publicznego prawa podmiotowego do godnego pochówku.

Podzielając wyrażone w przytoczonych judykatach stanowisko, zasadnym jest odwołanie się do głównych motywów, które legły u podstaw tej oceny. Przede wszystkim należy odnieść się do regulacji prawnych i podkreślić, że treść art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych koresponduje z treścią art. 45 ust. 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym w miejscowościach, gdzie nie ma cmentarzy komunalnych, zarządy cmentarzy umożliwiają pochowanie na cmentarzach, o których mowa w ust. 1, na równych prawach także innych zmarłych.

Z użytego w nim sformułowania („umożliwiają” a nie „mogą umożliwić”) wynika prawny obowiązek realizowania prawa do godnego pochówku przez zarząd cmentarza. Tę wykładnię potwierdza treść art. 45 ust. 4 tej ustawy, który stanowi, że przepisy ust. 1–3 nie naruszają ogólnych przepisów o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o planowaniu przestrzennym oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co oznacza, że nie naruszają one również art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Pojęcie „zarząd cmentarza”, na co zwraca się uwagę w doktrynie, zostało użyte w przytoczonej regulacji w znaczeniu podmiotu, który sprawuje czynności zarządzania cmentarzem. Inaczej rzecz ujmując: chodzi o podmiot, któremu

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 6 września 2018 r., sygn. akt II SAB/Kr 113/18, a także wyrok NSA z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 125/19.

⁴⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2705 ze zm.

powierzono zarządzanie cmentarzem, tj. o parafię⁵⁰. Podmiotem reprezentującym parafię jest – zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – proboszcz lub administrator parafii. Oznacza to, że w zakresie ustawowego obowiązku realizowania prawa do godnego pochówku na cmentarzu wyznaniowym katolickim, w prawnie określonych sytuacjach, podmiotem zobowiązanym do wykonywania tego rodzaju zadania publicznego jest parafia.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 udip⁵¹ obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności m.in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. W konsekwencji obowiązkiem proboszcza parafii jest zrealizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej poprzez udostępnianie informacji publicznej, tj. informacji o działalności parafii (zarządu cmentarza) w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania, czyli w zakresie, w jakim obowiązana jest ona do umożliwienia realizowania na cmentarzu wyznaniowym prawa do godnego pochówku.

Zasadnie rozważania w tej kwestii podsumował Marek Bielecki, podnosząc, że obowiązek udostępniania informacji publicznej dotyczy jedynie tych sytuacji, w których – wobec braku cmentarza komunalnego – na cmentarzu katolickim pochowane są osoby, które nie identyfikowały się z Kościołem katolickim⁵². Zdaniem tego autora nie jest zadaniem publicznym, obciążającym parafię, prowadzenie cmentarza wyznaniowego, natomiast w kategorii tej mieści się obowiązek umożliwienia godnego pochówku niezależnie od tego, czy osoba zmarła należała do Kościoła katolickiego⁵³.

Zgodzić należy się z Markiem Bieleckim, że Kościół i państwo działają dla dobra jednostki i dobra wspólnego, co jednakże nie oznacza, że podczas wspólnych przedsięwzięć tracą swoją autonomię. Kościół katolicki jest podmiotem, który swoje relacje z państwem opiera na ściśle określonych zasadach, z której jedna ustanowiona jest w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, druga zaś w art. 1 Konkordatu z 1993 r. Tym samym Kościół zachowuje autonomię i niezależność w zakresie regulowania spraw wewnętrznych, co daje mu możliwość kierowania się ustanowionymi przez siebie normami wewnętrznymi, również tymi odnoszącymi się do cmentarzy.

⁵⁰ Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Łódź 2008, Komentarz do art. 45, teza 3.

⁵¹ Udip.

⁵² M. Bielecki, *Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez kościelne osoby prawne w związku z prowadzeniem cmentarzy wyznaniowych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2020 r. (IOSK 125/19)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24, s. 496 i nn.

⁵³ Tamże.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

Konstatacja ta jest wynikiem rozróżnienia pochówku osób należących do Kościoła katolickiego od pogrzebu pozostałych. Kościół w odniesieniu do pierwszej grupy zachowuje autonomię rządzenia się własnym prawem i nie ma obowiązku udzielania informacji publicznej o szczegółach związanych z ich pogrzebem. Taki obowiązek powstaje zaś w przypadku podmiotów należących do drugiej grupy⁵⁴.

Uwzględniając przy tym wpływ orzeczeń na wykładnię i stosowanie prawa, warto wskazać, że zgodnie z art. 184 Konstytucji RP w związku z art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵⁵ sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana jest pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności. Oznacza to, że kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy organ administracji nie naruszył prawa.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że podstawowa zasada polskiego sądownictwa administracyjnego została określona w art. 1 pusa, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶. Zgodnie z jej art. 134 § 1 sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną z zastrzeżeniem jej art. 57a. W świetle art. 134 § 1 ppsa sąd nie ma obowiązku do badania tych zarzutów i wniosków, które nie mają znaczenia dla oceny legalności zaskarżonego aktu⁵⁷. Orzekanie – na podstawie art. 135 ppsa – następuje w granicach sprawy będącej przedmiotem kontrolowanego postępowania, w której został wydany zaskarżony akt lub czynność i odbywa się z uwzględnieniem wówczas obowiązujących przepisów prawa. Z istoty kontroli wynika bowiem, że zasadność zaskarżonego rozstrzygnięcia podlega

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1259 ze zm. (dalej: pusa).

⁵⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. (dalej: ppsa).

⁵⁷ Zob. wyrok NSA z 11 października 2005 r., sygn. akt FSK 2326/04.

ocenie przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie jego podejmowania. Niezwiązanie zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd administracyjny bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu, czynności czy bezczynności organu administracji publicznej.

Powołane regulacje określają podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego i toczącego się przed nim postępowania, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. W ramach tej kontroli sąd administracyjny nie bada celowości czy też słuszności zaskarżonej decyzji. Nie jest zatem władny oceniać takich okoliczności jak pokrzywdzenie strony decyzją, wówczas gdy wiąże się ona z negatywnymi skutkami dla niej, związany jest bowiem normą prawną odzwierciedlającą wolę ustawodawcy, wyrażoną w treści odpowiedniego przepisu prawa.

Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 7 Konstytucji RP). Obowiązkiem organów orzekających jest zatem kierowanie się w toku postępowania administracyjnego zasadami wynikającymi z przepisów prawa proceduralnego.

Tym samym zauważenia wymaga, że sądy administracyjne zgodne są także przy zakwalifikowaniu umów zawartych z wykonawcami w przedmiocie prac konserwatorskich finansowanych ze środków publicznych, jako zadania publiczne stanowiące informację publiczną⁵⁸. Zdaniem sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że zawnioskowane dane w postaci treści umów zawartych z wykonawcami prac konserwatorskich miały publiczny charakter, gdyż odnosiły się do sposobu rozdysponowania kwoty 100 tys. złotych otrzymanej w formie dotacji od ministra kultury i dziedzictwa narodowego na realizację zadania związanego z konserwacją ołtarza. W ocenie sądów, którą należy zaaprobować, bez wątpienia mamy tu bowiem do czynienia z zadysponowaniem majątkiem Skarbu Państwa, czyli innym słowem z majątkiem publicznym, co wypełnia dyspozycję art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d udip.

W podobnym zarysie w aspekcie przypisania cech informacji publicznej sądy administracyjne uzasadniają przyjęcie, że informacją publiczną jest wynagrodzenie księdza-katechety uzyskiwane w związku z prowadzonymi zajęciami w placówce oświatowej finansowanej ze środków publicznych⁵⁹. Sądy administracyjne uznają, że o ile wykonywanie „funkcji publicznej” nie wyłącza

⁵⁸ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 72/17; wyrok WSA w Lublinie z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 74/19.

⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 97/21; wyrok WSA w Gdańsku z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 557/19; wyrok WSA w Gdańsku z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 555/19; wyrok WSA w Lublinie z 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 51/19.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

prawa do prywatności, to akcentują, iż granice dostępu do określonych danych wyznacza charakter zadań. Tak doktryna, jak sądy podnoszą, że informacje, które mogą zostać ujawnione, muszą dotyczyć kwestii związanych bezpośrednio z wykonywaną funkcją⁶⁰.

Sądy administracyjne analogicznie uznają wynagrodzenie czy obsługę księdza kapelana w placówkach penitencjarnych, medycznych bądź też w strukturach służb mundurowych⁶¹. Argumentując, podnoszą, że w art. 6 ust. 1 udiop zawarto tylko przykładowy katalog spraw i dlatego dla prawidłowego ustalenia znaczenia tego pojęcia uwzględnić należy także regulacje Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 ustala prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Takie unormowanie prawa dostępu do informacji publicznej – jak wskazano także powyżej – uzasadnia stanowisko, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne czy inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.

W motywach orzeczeń sądy administracyjne odwołują się do analizy prawnej pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną” zaprezentowanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05⁶², w którym stwierdzono, że pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa dostępu do informacji publicznej. W ocenie sądów administracyjnych i Trybunału nie może budzić wątpliwości, iż chodzi o osoby, które związane są formalnymi więzami z instytucją publiczną, czyli organem władzy publicznej. Sprawowanie funkcji publicznej – jak akcentują – wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych.

Równocześnie sądy administracyjne akcentują za Trybunałem, że wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do

⁶⁰ Zob. K. Żaczekiewicz-Zborska, *Wynagrodzenie księdza katechety nie jest jego prywatną sprawą*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wynagrodzenie-ksiedza-katechety-jest-jawne,514344.html> [dostęp: 6 września 2022]. Autorka, odwołując się do orzeczeń sądów administracyjnych, przytoczonych w publikacji, akcentuje, że sądy uznają, że charakter uprawnień nauczyciela jako członka rady pedagogicznej powoduje, iż jest on „osobą wykonującą funkcje publiczne”.

⁶¹ Zob. wyroki WSA w Opolu z 30 grudnia 2021 r., sygn. akt II SAB/Op 97/21, i z 23 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Op 9/21, a także wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 36/18.

⁶² OTK-A 2006/3/3U.

badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne⁶³. Podnoszą także, że osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu przywołanego przepisu jest nie tylko osoba działająca w sferze imperium, ale również osoba, która wywiera wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a zatem pełniąc takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych rozstrzygnięć dotyczących innych podmiotów.

Nadto sądy administracyjne, odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zauważają także, że chodzi o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Zatem nie każdy pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. W ocenie Trybunału, podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, należy uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Zatem zdaniem Trybunału Konstytucyjnego spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, które mają charakter usługowy lub techniczny, choćby były pełnione w ramach organów władzy publicznej⁶⁴.

Oznacza to, że każdorazowo podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej muszą ocenić, czy określone informacje o osobie pełniącej funkcję publiczną, które można ujawnić, odnoszą się tak do zadań, które jej powierzono, jak i na ile pozostaje to w związku z celem instytucji dostępu do informacji publicznej jako narzędzia prawnego kontroli społecznej nad instytucjami publicznymi, a także gospodarowania lub zarządzania majątkiem pochodzącym ze źródeł publicznych bądź administrowania przedmiotem użyteczności publicznej.

63 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 36/18, oraz wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05. Należy także zauważyć, iż odmienne w części stanowisko wyraził WSA we Wrocławiu w (nieprawomocnym w czasie odwołania się do niego) wyroku z 22 czerwca 2021 r., stwierdzając, że sam fakt wypłacania ze środków publicznych kwot wynagrodzeń konkretnemu pracownikowi podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej nie jest wystarczający do uznania, że podmiot ten będzie zobligowany do ujawnienia kwoty wynagrodzenia lub innych danych osobowych pracownika, jeśli pracownik taki nie wykonuje funkcji publicznych mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji w rozumieniu generalnie akceptowanym w doktrynie i orzecznictwie.

64 Tamże.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

Sądy administracyjne podkreślają, z czym nie sposób się nie zgodzić, że dostęp do informacji publicznej nie może służyć załatwianiu prywatnych interesów ani tym bardziej zaspokojeniu zwykłej ciekawości. Dotyczy to szczególnie wynagrodzenia, które pokrywane jest ze środków publicznych, a zarządzanie nimi i ich wydatkowanie poddane odpowiedniej kontroli – tak państwowej, jak i społecznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem publicznych instytucji. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się wobec tego pogląd, iż wnioski o udostępnienie informacji publicznej składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej, nie odnoszą się bowiem do „sprawy publicznej”⁶⁵.

Analogicznie sądy administracyjne uznają obowiązki szkół katolickich w zakresie udzielenia informacji publicznej, podnosząc, że jak każda uczelnia publiczna – są osobami prawnymi wykonującymi zadania publiczne oraz dysponują majątkiem publicznym. Wobec tego organ reprezentujący taką placówkę jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznych z mocy art. 4 ust. 1 pkt 5 udiop⁶⁶.

Podsumowując, warto zaznaczyć, że przepisy udiop determinują sposób i formę załatwienia wniosku (sprawy) o udostępnienie informacji publicznej. Jest to: czynność udostępnienia informacji publicznej, decyzja o odmowie jej udostępnienia, decyzja o umorzeniu postępowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 udiop odmowa, podobnie jak i umorzenie postępowania, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 ww. ustawy następuje w drodze

⁶⁵ Zob. wyroki NSA z 11 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 918/14; z 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 430/14; z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 617/14. Zob. też P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 171 i nn.; M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151.

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 391/11; postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 1381/12; wyrok WSA w Opolu z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Op 125/18; wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2018 r., sygn. akt II SAB/Lu 87/18. Z uwagi na ramy tematu w publikacji nie zostanie szerzej przedstawiona, li tylko zasygnalizowana, problematyka obowiązków niepublicznych placówek oświatowych wykonujących zadania publiczne. Uwaga ta jawi się jako istotna, albowiem zgodnie z art. 70 Konstytucji RP oświatę oraz kształcenie należy uznać za zadania publiczne, nawet w przypadku gdy są one realizowane przez szkoły niepubliczne. Nadto zadania te mogą być realizowane w dwóch równoważnych, choć zarazem nieetożsamych formach, organizowanych przez (1) organy państwa bądź też (2) inne osoby fizyczne i prawne. Tym samym szkoła niepubliczna, jako że realizuje zadania publiczne, a właściwie jej dyrektor, ma obowiązek udostępniania informacji publicznej, zwłaszcza wynikających z udostępnienia danych w BIP. Zatem potrzebne wyróżnienia form kształcenia oraz zakres prowadzonych zajęć znacznie wykroczyłyby poza ramy opracowania, stanowiąc przyczynek do podjęcia tej problematyki w kolejnych rozważaniach; zob. też A. Maj, *Szkoła Katolicka w polskim systemie szkolnictwa*, „Pedagogia Christiana” 2007, t. 19, nr 1, s. 126 i nn.

decyzji, przy czym zgodnie z art. 16 ust. 2 udip do decyzji odmownej, z wyjątkami, o których mowa w tym przepisie, stosuje się przepisy Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁷. Podstawą do wydania decyzji odmownej jest z kolei ograniczenie prawa dostępu do żądanych informacji publicznych zgodnie z art. 5 udip.

Tym samym powtórzenia wymaga, że każdorazowo, rozpoznając wniosek, jego adresat zobowiązany jest ustalić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 udip, i wydać wówczas decyzję odmowną, w razie ich zaistnienia, bądź też udzielić informacji publicznej w braku ograniczenia do niej dostępu lub umorzyć postępowanie. Wniosek o udostępnienie informacji nie powoduje bowiem automatycznego jej udostępnienia, a głównym celem postępowania o udostępnienie informacji publicznej jest wyjaśnienie, czy nie zachodzą przesłanki z art. 5 ust. 1 i 2 udip.

ZAKOŃCZENIE

Jak wskazano powyżej, art. 25 ust. 1–5 Konstytucji RP jednoznacznie określa, że stosunki państwo–Kościół oparte są na dwóch zasadach: pierwszej – autonomii – i drugiej – wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie⁶⁸.

Parafia, mając zdolność prawną i zdolność do czynności prawnej, uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym, ale to jej proboszcz działa, jako organ, w zakresie kompetencji wynikającej z pozycji ustrojowej osoby prawnej, którą reprezentuje. Na podstawie przytoczonych aktów normatywnych oraz odwołując się do doktryny, wykazano w pracy, że w prawie polskim jest zasadą, że osobowość prawną ma każdy Kościół i związek wyznaniowy jako całość oraz poszczególne jego jednostki organizacyjne⁶⁹. Ustrój parafii to sprawa wewnętrzna Kościoła. Publicznoprawne zaś, zadaniowe „uwikłanie” kościelnej osoby prawnej wyznacza jej pozycję prawną w obrocie prawnym.

Trafne, ugruntowane i znajdujące w normach konstytucyjnych i stanowiących o pozycji i roli Kościoła w Polsce (ale nie tylko) jest stanowisko, zgodnie z którym wszelka aktywność kościelnej osoby prawnej w ramach realizacji zadań publicznych poddana jest m.in. kontroli społecznej, której przejawem jest dostęp do informacji publicznej, a w następstwie tego także dokonywanej przez sądy

⁶⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, 2185 ze zm.

⁶⁸ Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 271.

⁶⁹ W przytoczonych aktach prawnych regulujących związki wyznaniowe określono również, kto pełni funkcję organów poszczególnych osób prawnych; zob. H. Misztal, *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 142; J. Matwiejuk, *Pozycja prawna organizacji i stowarzyszeń religijnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2003, t. 6, s. 7 i nn.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązanym...

administracyjne. Wylączona z niej jest każda inna przez Kościół wykonywana, a nieodnosząca się do zadań publicznych. Oznacza to, że istnieją różne sfery działalności kościelnych osób prawnych poddane tym samym różnym reżimom prawnym. Nie każda bowiem aktywność Kościoła czy kościelnej osoby prawnej determinowana jest kategorią zadań publicznych, wręcz jest ona marginalna w obszarze jego działalności.

Mając na uwadze dotychczas podniesione argumenty, pojawia się konstatacja, że o ile parafia, tak jak jej proboszcz, jest podmiotem mającym w obrocie prawnym zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków, o tyle w obszarze ustanowionym przez ustawodawcę związanym z realizacją zadania publicznego to proboszcz tej parafii staje się podmiotem, którego wszelkie prawa i obowiązki zdeterminowane są podstawowym „metaobowiązkiem” wynikającym z tych zadań.

Konkludując, należy podkreślić, że w relacji państwo–Kościół jawią się dwa ściśle ze sobą powiązane, dające się wyodrębnić aspekty samodzielności Kościoła. Pierwszy – negatywny, oznaczający wolność od arbitralnej ingerencji władzy publicznej i innych osób niepowiązanych strukturalnie z Kościołem, stanowiący o możliwości swobodnego wyboru podejmowanych działań niebędących działaniami publicznymi. Drugi – pozytywny, oznaczający prawną możliwość ingerencji władzy publicznej, niestanowiący możliwości swobodnego wyboru podejmowanych działań będących działaniami publicznymi.

W konsekwencji uzasadnione jest twierdzenie, że jeżeli parafia rzymskokatolicka wykonuje zadania publiczne, to proboszcz tej parafii, jako jej organ, zobowiązany jest do udzielenia informacji publicznej z tego zakresu⁷⁰.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bielecki M., *Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez kościelne osoby prawne w związku z prowadzeniem komentarzy wyznaniowych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2020 r. (IOSK 125/19)*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2021, t. 24, s. 495–508.
- Borutka T., *Spółeczna rola proboszcza w parafii*, „*Seminare. Poszukiwania Naukowe*” 2004, t. 20, s. 343–356.
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.

⁷⁰ W pracy, w związku z zakresem tematyki, nie poruszano kwestii dotyczących odmowy udzielania informacji publicznej, trybu i przesłanek, z uwagi np. na ochronę prawa do prywatności czy tajemnicy chronionej prawem, pozostawiając to kolejnym publikacjom.

- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 99, s. 83–101.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Górski M., Pojęcia: „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 1992, t. 52, s. 170–177.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jabłoński M., *Realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej – uwagi na tle projektu ustawy o jawności życia publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 207–224.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 9–14.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Kołodziej M., *Erygowanie parafii w prawie kanonicznym i prawie polskim*, [b.m.] 2020.
- Maj A., *Szkoła Katolicka w polskim systemie szkolnictwa*, „Pedagogia Christiana” 2007, t. 19, nr 1, s. 125–136.
- Matwiejuk J., *Pozycja prawna organizacji i stowarzyszeń religijnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2003, t. 6, s. 7–29.
- Mezglewski A., *Działalność związków wyznaniowych a ochrona danych osobowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, t. 10, s. 5–21.
- Misztal H., *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 141–157.
- Misztal M., *Proboszcz jako organ parafii Kościoła katolickiego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny, Review of law, Business & Economics” 2017, nr 39, s. 155–165.
- Montini JB, *La parossie, cellule de l'ordre social*, „La Documentation Catholique” 1953, nr 1162, s. 1549–1552.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 1–55.
- Nitkiewicz K., *Proboszcz terytorialny i proboszcz personalny* [w:] S.L. Głódź, J. Krukowski, M. Sitarz (red.), *Parafia w prawie kanonicznym i w prawie polskim*, Lublin 2013, s. 58–76.
- Pietrzak M., *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 21–22.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.
- Radecki G., *Organy osób prawnych Kościoła katolickiego w Polsce (na styku prawa kanonicznego i prawa cywilnego)*, „Rejent” 2003, nr 7–8(147–148), s. 127–155.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Łódź 2008.
- Sobański R., *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6(640), s. 3–17.
- Sobański R., *Prawo kościelne a prawo świeckie*, „Prawo Kanoniczne” 1987, nr 3–4, s. 63–74.
- Sobczyk P., *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 137–153.
- Sobczyk P., *Negocjacje i zawarcie umowy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP [w:] P. Stanisław, M. Ordon (red.), Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013, s. 277–288.
- Stanisław P., Sobczyk P., *Opinia prawna dotycząca konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony dla polskiego prawa wyznaniowego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 3, s. 211–250.
- Sztafrowski E., *Podręcznik prawa kanonicznego*, t. 2. Warszawa 1985.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 171–180.
- Tabak A., *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 Lublin – Polonia” 2018, z. 2, s. 265–281.
- Walencik D., *Cywilnoprawna ochrona kolektywnej wolności sumienia i wyznania. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda [w:] P. Sobczyk (red.), Prawna ochrona wolności sumienia i religii. Stan de lege lata oraz postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2020, s. 91–154.
- Walencik D., *Opinia prawna w sprawie nabycia osobowości prawnej przez dom zakonny Zgromadzenia Sióstr Najświętszej Rodziny z Nazaretu z siedzibą w Żarkach, sporządzona na podstawie umowy o dzieło nr 4 DWRMNIE MSWIA/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. pomiędzy wskazanym Autorem a Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji a Polskim Towarzystwem Prawa Wyznaniowego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2011, t. 3, s. 259–268.

- Walencik D., *Przetwarzanie danych osobowych przez związki wyznaniowe a uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych*, „Forum Prawnicze” 2013, s. 8–22.
- Waśkowski E., *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936.
- Wójcik M., *Zadania proboszcza parafii powierzonej instytutowi zakonnemu*, „Kościół i Prawo” 2020, nr 2, s. 83–95.
- Zarzycki Z., *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne* [w:] W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 71–89.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2020.
- Żaczekiewicz-Zborska K., *Wynagrodzenie księdza katechety nie jest jego prywatną sprawą*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wynagrodzenie-ksiedza-katechety-jest-jawne,514344.html> [dostęp: 6 września 2022].

ORZECZNICTWO

- Postanowienie NSA z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 1381/12.
- Uchwała SN z 12 września 2018 r., sygn. akt III CZP 14/18.
- Wyrok NSA z 1 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3989/21.
- Wyrok NSA z 11 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 918/14.
- Wyrok NSA z 11 października 2005 r., sygn. akt FSK 2326/04.
- Wyrok NSA z 12 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 759/14.
- Wyrok NSA z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11.
- Wyrok NSA z 21 października 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21.
- Wyrok NSA z 22 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1457/18.
- Wyrok NSA z 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 155/12.
- Wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11.
- Wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2747/12.
- Wyrok NSA z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 617/14.
- Wyrok NSA z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 125/19.
- Wyrok NSA z 4 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 430/14.
- Wyrok NSA z 6 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2327/11.
- Wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 391/11.
- Wyrok NSA z 8 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 253/16.
- Wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1306.
- Wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006/3/3U.
- Wyrok TK z 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK ZU 1995, nr 3, poz. 18.
- Wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13, Dz. U. z 2015 r., poz. 532.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 555/19.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 557/19

Proboszcz parafii Kościoła katolickiego, a nie parafia, podmiotem zobowiązany...

- Wyrok WSA w Gliwicach z 8 września 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 352/20.
 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Go 254/20.
 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Go 156/21.
 Wyrok WSA w Krakowie z 6 września 2018 r., sygn. akt II SAB/Kr 113/18.
 Wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2018 r., sygn. akt II SAB/Lu 87/18.
 Wyrok WSA w Lublinie z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 74/19,
 Wyrok WSA w Lublinie z 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 51/19.
 Wyrok WSA w Opolu z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Op 125/18.
 Wyrok WSA w Opolu z 23 marca 2021 r., sygn. akt II SAB/Op 9/21.
 Wyrok WSA w Opolu z 30 grudnia 2021 r., sygn. akt II SAB/Op 97/21.
 Wyrok WSA w Rzeszowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 97/21.
 Wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 208/21.
 Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 36/18.
 Wyrok WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wr 150/21.
 Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 72/17.

PODSTAWOWE AKTY PRAWNE

- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983 r.), AAS 75 (1983), pars II, s. 1–317; tekst polski w: *Kodeks prawa kanonicznego*, przekład zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984, kan. 519.
 Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w dniu 28 lipca 1993 r., tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.
 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 265.
 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 ze zm.
 Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1259 ze zm.
 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.
 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.

STRESZCZENIE

W pracy przedstawiono zagadnienia charakteru i roli parafii oraz proboszcza parafii jako podmiotów wykonujących zadania publiczne, w tym relacje Kościół–państwo i stanowione przez nie prawo. Zaprezentowano pozycję prawną parafii oraz jej proboszcza, którą mają w związku z realizacją zadania publicznego, a także związane z tym uprawnienia kontrolne osób trzecich i sądów administracyjnych w Polsce. Na wybranych przykładach przedstawiono zadania publiczne realizowane przez parafie i jej proboszcza, a także wynikający z tego obowiązek udzielenia informacji publicznej.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, źródła prawa, orzecznictwo sądowe, wykładnia prawa, współczesne przemiany w stosowaniu prawa, Kościół, parafia, proboszcz, Konkordat, dostęp do informacji publicznej, cmentarze wyznaniowe, cmentarze komunalne

SUMMARY

THE PARISH PRIEST, AND NOT THE PARISH, OF THE CATHOLIC CHURCH LIKE
THE ENTITY PROVIDING PUBLIC ACCESS TO INFORMATION

The work presents character issues and the role of parish and parish priest as entities performing public tasks including Church–State relations and the law established by them. The legal position of the parish and its parish priest was presented, they have in connection with the performance of public task, as well as related ones including control powers of third parties and administrative courts in Poland. Public tasks are presented on selected examples carried out by the parish and its parish priest, as well as the resulting obligation to provide public information.

Keywords: public information, sources of law, interpretation of the law, modern transformations in the use of law, Church, parish, parish priest, Concordat, access to public information, religious cemeteries, municipal cemeteries