

Budownictwo sakralne i kościelne na terenie obecnej Diecezji Opolskiej  
w latach 1950-1989 a działania Urzędu do Spraw Wyznań.  
Studium prawno-historyczne  
Łukasz Denys

Streszczenie

Przedmiotem niniejszej dysertacji jest analiza prawna działalności Urzędu do Spraw Wyznań w zakresie budownictwa sakralnego i kościelnego. Obszar prowadzonych badań ograniczyłem do terenu obecnej Diecezji Opolskiej. Ramy czasowe pracy wyznacza powołanie do życia na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej Urzędu do Spraw Wyznań podlegającego Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z zapisami tej ustawy zakres działania urzędu obejmował „sprawy stosunku państwa do wyznań”. W praktyce koncentrował się on na ograniczaniu i nadzorowaniu działalności kościołów i innych związków wyznaniowych z uwzględnieniem bieżącej polityki wyznaniowej państwa. Działalność Urzędu do Spraw Wyznań w ramach powierzonych mu kompetencji dotyczyła również sfery budownictwa sakralnego i kościelnego. Aby określić raito legis przepisów prawnych, zastosowałem metody wykładni tekstów prawnych, tj. językową, funkcjonalną i systemową. Przy interpretacji aktów prawnych posłużyłem się również metodą historycznoprawną i porównawczą – odwołującą się do systemu prawa kanonicznego. Żeby w pełni zrozumieć wolę historycznego ustawodawcy, sięgnąłem po materiały parlamentarne w postaci projektów aktów

Sformułowany problem badawczy uzasadnił przyjęcie struktury pracy. Rozprawa składa się z pięciu merytorycznych rozdziałów. W pierwszym zaprezentowałem historię Kościoła lokalnego w świetle uwarunkowań prawnych w latach 1945-1989. Przełomowe wydarzenia w Kościele lokalnym na Śląsku Opolskim wiązały się z zakończeniem II wojny światowej, które uwarunkowało sytuację polityczną tzw. Ziem Zachodnich i Północnych. I tak jak szybko nowe władze państwa polskiego wprowadziły na tym terenie zmiany administracyjne, tak trzeba było czekać kilkadziesiąt lat, zanim ustanowiono stałą administrację kościelną - diecezję Kościoła katolickiego. W tym rozdziale omówiłem zatem, istotne dla zrozumienia całości prezentowanej przeze mnie problematyki, zagadnienie kształtowania się granic obecnej Diecezji Opolskiej, której początki związane są wydaniem dekretu z dnia 14 sierpnia 1945 r. ustanawiającego Administraturę Apostolską w Opolu. Od tego momentu możemy mówić o nowym Kościele lokalnym, kilkadziesiąt lat później przekształconym w diecezję. Dokonałem szczegółowych badań obszaru Administracji Apostolskiej Śląska Opolskiego oraz stanu

zniszczonej infrastruktury kościelnej i etapów remontów oraz odbudowy kościołów. W dalszej kolejności przeprowadziłem analizę struktury ludności zamieszkującej tereny Administracji Apostolskiej Śląska Opolskiego i późniejszej Diecezji Opolskiej. Zgłębiłem tematykę przemian struktury etnicznej, demograficznej, ekonomicznej i społeczno-zawodowej oraz zmian funkcji wszelkiego typu instytucji społecznych, co miało wpływ również na rozwój budownictwa sakralnego i kościelnego. Drugi rozdział niniejszej pracy poświęciłem analizie struktury i zadań terenowych organów państwowej administracji wyznaniowej. Przedstawiłem w nim działania związane z kształtowaniem się administracji wyznaniowej w Polsce po 1945 r. Korzystając z kwerendy w Archiwum Państwowym w Opolu i Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, dokonałem analizy działalności Komitetu Wojewódzkiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w Opolu w aspekcie wyznaniowym. W dalszej części zaprezentowałem organizację i zakres działania Wydziału do Spraw Wyznań – Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Opolu w latach 1950-1973. Następnie dokonałem przeglądu funkcjonowania Wydziału do Spraw Wyznań Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w latach 1973-1989.

W trzecim rozdziale dokonałem analizy prawnej dotyczącej administracyjno-prawnych uwarunkowań procesu budowlanego z uwzględnieniem budownictwa sakralnego i kościelnego. Przeprowadziłem szczegółową interpretację zmian legislacyjnych prawa budowlanego oraz jego wpływu na realizację inwestycji kościelnych. Podjąłem także dyskurs na temat zmian w prawie budowlanym oraz zmian w przepisach prawa kanonicznego dotyczących budownictwa sakralnego. Czwarty rozdział poświęciłem infrastrukturze kościelnej na terenie obecnej Diecezji Opolskiej. W tym celu wykorzystałem wyniki kwerendy przeprowadzonej przeze mnie w Archiwum Diecezji Opolskiej oraz Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Przedstawiłem analizę prawną wniosków Kurii Biskupiej, a od chwili utworzenia Diecezji Opolskiej - Kurii Diecezjalnej, oraz decyzji administracyjnych w formie zezwoleń na budowę kościołów wydawanych przez UdSW oraz w formie pozwoleń budowlanych wydawanych przez terenowe organy administracji architektoniczno- budowlanej. Dla pełnego zilustrowania badanego problemu przedstawiłem również kwestie dotyczące finansowania budownictwa sakralnego i kościelnego oraz związane z tym trudności.

Industrializacja, dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego i ustawiczny postęp w procesach urbanizacyjnych spowodował wzrost zapotrzebowania na budowle sakralne. Typowym zjawiskiem w latach 70 i 80 XX wieku było udzielanie zezwolenia na budowę monumentalnych świątyń na osiedlach mieszkaniowych. Urząd do Spraw Wyznań w ten sposób chciał ograniczyć liczbę wniosków o zezwolenia na budowę składanych przez stronę

kościelną, która zostałaby uwikłana w pojedyncze, lecz wymagające dużych nakładów finansowych inwestycje. W związku z tym w rozdziale piątym przeprowadziłem case study realizacji procesu inwestycyjnego charakterystycznych obiektów sakralnych i kościelnych na największych osiedlach mieszkaniowych w Opolu. Dokonałem analizy zabiegów związanych z uzyskaniem zezwolenia na budowę świątyń, erygowaniem parafii, przebiegiem procesu inwestycyjnego budowy kościołów wraz z zespołami obiektów parafialnych. Przedstawiłem również aspekt reglamentacji materiałów budowlanych wpływający na realizację tychże.

Uzupełnieniem pracy są aneksy przedstawiające w sposób tabelaryczny i graficzny dane statystyczne na temat budownictwa sakralnego i kościelnego.

Przeprowadzone przeze mnie badania i ich rezultaty opisane w niniejszej pracy pozwoliły na wyciągnięcie wniosków będących odpowiedzią na postawione pytania:

- Według jakich kryteriów reglamentowano zezwolenia na budowę obiektów sakralnych i kościelnych na terenie obecnej Diecezji Opolskiej?
- Jak przebiegał bieżący nadzór Urzędu do Spraw Wyznań nad realizacją nowych sakralnych i kościelnych inwestycji?
- Jakie były administracyjno-prawne uwarunkowania realizacji budowy obiektów sakralnych i kościelnych?
- Jak przebiegała realizacja inwestycji sakralnych i kościelnych na terenach największych osiedli mieszkaniowych w Opolu?

Organy administracji publicznej posiadały kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych związanych z budownictwem sakralnym i kościelnym. Urząd do Spraw Wyznań wydawał decyzje administracyjne - zezwolenia, które były sine qua non w stosunku do wydawanych w kolejnym etapie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej decyzji administracyjnych- pozwolenia na budowę.

Urząd do Spraw Wyznań również sprawował bieżący nadzór nad wydawaniem zezwoleń związanych z budownictwem obiektów sakralnych i kościelnych. Kryteria, jakimi się przy tym kierował, nie były jednoznacznie ustalone.

Ponadto od 1957 r w ramach władztwa administracyjnego rząd PRL, rozpoczął stosowanie procedury planowania przyszłych inwestycji sakralnych i kościelnych, czego rezultatem miało być ograniczenie budownictwa w tym zakresie, gdyż w latach 1957-1980 wprowadzono system

planów rocznych. Efektem działania tego systemu, były składane przez Kurię Diecezjalną wnioski, na które władze państwowe udzielały odpowiedzi odmownych, nie wyrażając zgody na rozpoczęcie inwestycji, przy czym w uzasadnieniu do decyzji administracyjnych przez lata odwzorowywany był jeden argument związany z: „trudną sytuacją materiałową w realizacji zamierzeń planu gospodarczego w budownictwie, co przemawia za czasowym wstrzymaniem budowy nowych obiektów sakralnych” . W niektórych przypadkach uzasadnieniem było odniesienie się do spraw personalnych wewnątrz Kościoła np. niezrealizowanie przez opolską Kurię żądania Prezydium PWRN WdSW w Katowicach związanego z obsadzeniem kościelnego stanowiska duchownego.

Zdarzały się również sytuacje, że Wydział do Spraw Wyznań w Opolu nie akceptował wniosku Kurii Diecezjalnej i udzielał odpowiedzi bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia podjętej decyzji.

Rozwiązanie istniejącej sytuacji w postaci tzw. uzgodnień planów budownictwa sakralnego i kościelnego, też nie zapewniało obu stronom pewności co do ostateczności zapadających wcześniej decyzji, gdyż podjęte ustalenia podlegały częstym dodatkowym modyfikacjom zapisywanym w protokołach uzgodnień i rozbieżności.

Można więc stwierdzić, że wybudowanie obiektu sakralnego lub kościelnego w opisywanym przeze mnie czasie było uzależnione od uznaniowo przyznawanej przez władze administracyjne zgody; częściej liczone się z odmową jej udzielenia niż akceptacją, stąd pojawienie się w Diecezji Opolskiej incydentalnych przypadków samowoli budowlanej i celowego łamania prawa przez niektórych inwestorów kościelnych.

W latach 1981-1989 zaczął obowiązywać system planów pięcioletnich w sprawie realizacji przyszłych inwestycji sakralnych i kościelnych. Stwierdzam, że bilans procesu budowlanego w tej sferze od czasów powojennych do 1989 r., biorąc pod uwagę procedurę wydawania wniosków i decyzji administracyjnych, po 1982 r. był najbardziej zintensyfikowany.

Przebieg procesu inwestorskiego przy budowie kompleksów sakralno-kościelnych w największych parafiach w Opolu na nowo powstających osiedlach mieszkaniowych z tzw. „wielkiej płyty” wszędzie był podobny, a inwestorzy kościelni zmagali się z takimi samymi problemami. Należały do nich:

- uzyskanie zezwolenia na budowę obiektów sakralnych i kościelnych od Wydziału do Spraw Wyznań Urzędu Wojewódzkiego w Opolu. Wydział do Spraw Wyznań nie wyrażał zgody na

budownictwo sakralne i kościelne w pobliżu osiedli mieszkaniowych. Odwilż decyzyjna nastąpiła dopiero pod koniec lat siedemdziesiątych i wtedy w całej Polsce rozpoczęły się inwestycje na największych osiedlach mieszkaniowych,

- pozyskanie odpowiedniego miejsca na budowę. Kościół Opolski zmagał się z problemem nieruchomości gruntowych, ponieważ w każdym z tych trzech przypadków inwestorzy musieli scalać działki, a dodatkowo nie spełniały one warunków technicznych do prowadzenia jakichkolwiek inwestycji budowlanych. Najlepiej ten problem ilustruje budowa kościoła p.w. bł. Czesława realizowana na terenach osuwiskowych i zalewowych,

- reglamentacja materiałów budowlanych i trudności związane z organizacją pracy budowy, wyposażenia w sprzęt odpowiedni do prowadzenia robót. W każdym z przypadków inwestycyjnych to właśnie parafianie angażujący się w cały proces budowlany i księża budowniczy kościołów posiadający odpowiednie walory osobowościowe doprowadzali do tego, że zostały ukończone duże kompleksy sakralno-kościelne.

Ponadto wszystkie trzy inwestycje opisane w rozdziale piątym niniejszej pracy na drodze swojej realizacji napotykały trudności wynikające z prowadzonej w okresie ich powstawania polityki państwa względem Kościoła.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że prawne uregulowanie procesu inwestycyjnego w budownictwie obiektów sakralnych i kościelnych były dla wszystkich stron postępowania nieprecyzyjne. Terenowe organy administracji wyznaniowej nie badały stanu faktycznego przed podejmowaniem decyzji związanych z budownictwem sakralnym i kościelnym, lecz w pełni wykonywały instrukcje i wytyczne Urzędu do Spraw Wyznań w Warszawie. Natomiast terenowe organy administracji architektoniczno-budowlanej uzależniały swoje decyzje od wcześniej wydanych zezwoleń Urzędu do Spraw Wyznań.

Słowa kluczowe: Urząd do spraw Wyznań, prawo budowlane, prawo kanoniczne, decyzja administracyjna, zezwolenie, pozwolenie, inwestycje kościelne, obiekt sakralny, obiekt kościelny, Diecezja Opolska, Administratura Apostolska Śląska Opolskiego.