

ks. Marek Truszczyński

Towarzystwo Naukowe im. A. Chętnika w Ostrołęce

WYKORZYSTANIE PRZEPISÓW ADMINISTRACYJNYCH W WALCE Z KOŚCIOŁEM KATOLICKIM W POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Autor wskazuje powody utrudniania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej rozwoju budownictwa sakralnego Kościoła rzymsko-katolickiego. Prawo zostało podporządkowane ideologii, przez co pozostawało na usługach rządzącej partii, kierującej się nienawiścią do Kościoła katolickiego i w ogóle związków religijnych. Autor używa określenia „zideologizowana nauka”, wskazując na jej zupełne uzależnienie od ideologii, w tym wypadku socjalistycznej i komunistycznej. Prawo, zdaniem Autora, było podstawową barierą w rozwoju terenowej organizacji kościelnej.

Słowa kluczowe: Kościół, budownictwo kościelne, trudności.

ks. Марк Трущинський. Використання адміністративних норм у боротьбі з Католицькою Церквою в Польській Народній Республіці.

Показано причини ускладнення у Польській Народній Республіці розвитку сакрального будівництва Римо-Католицької Церкви. Закони було підпорядковано ідеології, через що вони слугували правлячій партії, що керувалася ненавистю до Римо-Католицької церкви та до релігійних спільнот взагалі. Автор через вживання окреслення «ідеологізована наука» вказує на її цілковиту залежність від ідеології, в даному випадку — соціалістичної і комуністичної. На думку автора, закон був основною перешкодою у розвитку територіальної організації костюлу.

Ключові слова: церква, церковне будівництво, труднощі.

ks. Марк Трущинский. Использование административных норм в борьбе с Католической Церковью в Польской Народной Республике.

Показаны причины осложнения в Польской Народной Республике развития сакрального строительства Римо-Католической Церкви. Законы, подчиненные идеологии служили правящей партии, которая руководствовалась ненавистью к Римо-Католической церкви и к религиозным сообществам вообще. Автор, используя определение «идеологизированная наука», указывает на ее полную зависимость от идеологии, в данном случае — социалистической и коммунистической. По мнению автора, закон был основным барьером в развитии территориальной организации костела.

Ключевые слова: церковь, церковное строительство, трудности.

Marek Trushtchynsky. The Use of Administrative Regulations in Confrontation with Catholic Church in the Polish People's Republic.

The reasons of complication of the development of the sacral building of the Roman Catholic church in the Polish People's Republic has been demonstrated. The political doctrine had a decisive voice in shaping the law, and as a result, it completely served the ruling party. And it, in its turn, was embraced by hatred in relation to the Roman Catholic Church, as well as religious organizations at all. Using the phrase "ideologized science," the author points its absolute dependence from ideology - in this case, socialist and communist. The law was the main administrative building barrier to the development of the territorial organization of the Roman Catholic Church.

Key words: Church, church building, the difficulties.

Wstęp

W okresie realnego socjalizmu w PRL Kościół rzymskokatolicki borykał się z różnymi trudnościami, m.in. w budowaniu nowych świątyń. Biskupi polscy stanęli przed problemem zastosowania prawa budowlanego.

Takimi właśnie, trudnymi i odważnymi działaniami, wstawił swe imię biskup Ignacy Tokarczuk, zmarły w 2012 r. Nie bał się wtedy, kiedy bało się wielu wokół niego, ani nie uciekał przed odpowiedzialnością za swoje czyny, wówczas gdy czyniły to rzesze społeczeństwa. Biskup I. Tokarczuk postanowił stawiać widoczne znaki Kościoła rzymskiego na ziemi, czyli budować kolejne kościoły i kaplice. Wbrew władzy, w opozycji do niej. Z lękiem i strachem, lecz również odwagą w sercu. Cokolwiek by rzec o biskupie I. Tokarczuku, jest on (niewątpliwie) osobą odważną, mającą

swój ukształtowany i uporządkowany światopogląd, cechujący się określonymi wyznacznikami. Biskup pozostał im wierny.

Ukazanie złożoności przenikania się socjalistycznej doktryny i peerelowskiego prawa jest kolejnym istotnym elementem, który należy brać pod uwagę przy ocenianiu, w jaki sposób w okresie realnego socjalizmu „radzono sobie” z Kościołem rzymskokatolickim. Tylko głębokie poznanie (w tym wypadku: doktryny) pozwala na wskazanie wyznaczników, jakimi cechował się ów związek nauki z ideologią, dając w efekcie — zideologizowaną naukę.

Biskup Ignacy Tokarczuk w świetle materiałów operacyjnych Służby Bezpieczeństwa

Biskup I. Tokarczuk był jednym ze znanych polskich hierarchów, którzy wielokrotnie dawali dowody swej patriotycznej i uczciwej postawy moralnej, nawet w sytuacji, w której część jego sądów i osądów w III Rzeczpospolitej odbiega od nurtu wyważenia i bezstronności. Jednakże — nawet pomijając te niektóre słowa arcybiskupa już z okresu wolnej Polski — należy cenić jego niezłomną postawę moralną w czasie PRL. I warto wskazać, jak wielką cenę płacił za swą wierność ideałom.

Biskupowi założono Teczke Ewidencji Operacyjnej (na) Biskupa (TEOB) o numerze 22265, a więc miał on własną teczkę w aparacie „bezpieczeństwa”, notabene tak samo, jak każdy inny duchowny w PRL, ponieważ wszyscy księża w Polsce Ludowej mieli swoje, zakładane obligatoryjnie Teczki Ewidencji Operacyjnej (na) Księdza (TEOK) w „bezpiece”¹. Materiały, które gromadzono w tego typu teczkach, miały przeróżny charakter: od analiz psychologicznych, po opis osobistego życia danego duchownego. Nie był to jednakże wyłącznie „suchy” zbiór informacji, należy raczej postrzegać tego typu akta w kategoriach kształtowania pewnego rodzaju obrazu danej osoby inwigilowanej. Obraz składał się z wielu elementów, które po złożeniu w jedną całość pozwalały na możliwie wierne przybliżenie postawy i postaci „X” dla osób, które tegoż „X” kompletnie nie znały, w żadnym wymiarze.

Stąd właśnie akta „bezpieki” raziły swymi szczegółami z różnych sfer aktywności osób obserwowanych, zarówno związanymi z ich pracą zawodową, jak również z życiem osobistym. Wiadomym jest, iż akta te były bardzo szczegółowe, nieomal kronikarsko relacjonujące dzieje życia setek tysięcy osób, które znajdowały się w zasięgu zainteresowania „bezpieki”².

Charakter meldunków świadczył o tym, w jaki sposób będzie podejmowało się działania wobec figuranta „X”. Po pierwsze, chodziło o weryfikację podejrzeń, bez względu na treść materiałów z teczek zakładanych obligatoryjnie księżom, i określenie zasadności dalszego gromadzenia materiałów. W razie jej potwierdzenia, należało nie tylko rozpocząć zbieranie różnorodnych informacji, lecz także — w zależności od priorytetu działania — przeprowadzić na temat osoby „X” kwerendę w wielu miejscach i źródłach³. Dokonywano konfrontacji, w ramach potrzeb, mniej lub bardziej pośpiesznie, budując obraz danej osoby. Równocześnie, w zależności od sytuacji (ewentualnie: w zależności od działania samego „X”), obierano metody postępowania, jakie miała zastosować Służba Bezpieczeństwa w odniesieniu do swego figuranta. A w tym przypadku arsenał sił i środków był ogromny: od podsłuchów, poprzez prowokacje, osaczenie tajnymi agentami, aż po napady „Nieznanych Sprawców”, areszty, represje i próby werbunku.

Najczęściej, szczególnie przy konieczności dotarcia do środowisk (z różnych powodów) hermetycznych, uciekano się do siatki tajnych współpracowników⁴. Byli oni skuteczni, w zasadzie przenikali wszędzie i mieli jeszcze jedną zaletę: najczęściej posiadali własne „cywilne” kontakty z danym środowiskiem, więc „odpadała” konieczność wprowadzania ich do danego kręgu (często bardzo zaufanego i nieufnego wobec obcych) ludzi. Podobnie było w przypadku bpa Ignacego Tokarczuka, wobec którego — już w

¹ Wywiad z J. Żarynem, Kościół represjonowanych, „Przewodnik Katolicki”, 2005, nr 6. W wywiadzie J. Żaryn stwierdza: „W latach stalinowskich przez więzienia i obozy pracy przewinęło się około tysiąca księży rzymskokatolickich i greckokatolickich. Innych deportowano do Niemiec, a w ramach depolonizacji Kresów Wschodnich wielu księży trafiło w latach 1944-1945 na Daleki Wschód. W latach 60. i 70. w PRL-u tego typu masowe represje nie miały już miejsca, choć w stanie wojennym polityka władz była najbliższa rozwiązaniom z czasów stalinowskich. Na pewno można powiedzieć, że duchowieństwo w porównaniu z innymi stanami czy zawodami przez cały okres komunizmu było relatywnie najbardziej represjonowane. Służba Bezpieczeństwa z naprawdę nielicznymi przerwami stosowała w latach 1947-1989 permanentną inwigilację Kościoła. Zakładano TEOK-i – teczki ewidencji operacyjnej na księdza, TEOB-y – teczki ewidencji operacyjnej na biskupa i TEOP-y – teczki na parafię”.

² Było to możliwe poprzez stworzenie sieci agentów, którzy — rozlokowani w różnych sferach społecznych, na różnych stanowiskach, w wielu instytucjach etc. — byli w stanie przekazywać bardzo szczegółowe informacje, pozwalające na odtworzenie tego, co dana osoba robiła, myślała i chciała uczynić. Więcej na ten temat, zob. M. Jędraszewski, Teczki na Baraniaka, Poznań, 1999, t. 1-2.

³ K. Kaszyński, Teczki, czyli Widma bezpieki: „czarny scenariusz” czerwcowego przewrotu, Warszawa 1992, s. 121-123.

⁴ Teczki Wojtyły, red. C. Wilanowski, Warszawa 2003, s. 87-92.

połowie lat sześćdziesiątych XX w. — zastosowano osaczenie aż 8 współpracownikami „bezpieki”, z czego wszyscy znajdowali się w bezpośrednim i bardzo bliskim otoczeniu hierarchii⁵.

Wykorzystywanie tajnych współpracowników jako sposób na złamanie kapłana

Działania prowadzące do zaszczucia księdza poprzez otoczenie go siecią tajnych agentów prowadził IV Departament MSW w Rzeszowie. Na temat sławetnej „czwórki” przywołany już wcześniej Jan Żaryn pisał:

[...] Departament IV powstał w 1962 roku jako osobny dział w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i od tej pory aż do 1989 r. zajmował się Kościołem. Oczywiście również wcześniej i za czasów MBP i w MSW istniały departamenty oraz w terenie wydziały i sekcje zajmujące się realizacją polityki wyznaniowej partii. W 1973 roku w ramach pionu IV powołano tzw. grupę D, która od 1977 roku będzie się nazywała Wydziałem VI Departamentu IV. Ta jednostka w odróżnieniu od pozostałych wydziałów nie musiała pracować według tego samego schematu biurokratycznego. Dlatego prowadziła pewne gry operacyjne i akcje antykościelne w sposób bardziej samodzielny i wyrafinowany, inaczej mówiąc pozaprawny. Wydział VI stosował cały asortyment represji: od zabójstw — jak w przypadku ks. Jerzego Popiełuszki czy wcześniej ks. Romana Kotlarza — przez środki mniej radykalne, np. próbę podpalenia samochodu ks. kard. Henryka Gulbinowicza czy przebijanie opon samochodów biskupów, aż do nieustających prowokacji i preparowania fałszywek, jak w przypadku Jana Pawła II czy Prymasa Stefana kard. Wyszyńskiego; posługiwano się plotką, np. oskarżając i insynuując ukraińskie pochodzenie ordynariusza przemyskiego, co miało stawiać pod znakiem zapytania jego polskość. Przykładowo w stosunku do księdza Adolfa Chojnackiego rozpuszczano — z powodu jego imienia — nieprawdziwe informacje, że jego rodzina była zwolennikiem Hitlera. Wydział VI celował zresztą w bardzo prymitywnych i obrzydliwych działaniach jak np. włączanie się w szeregi Warszawskiej Pieszej Pielgrzymki, po to, by podrzucać tam materiały pornograficzne, zanieczyszczać śpiwory, przebijać opony towarzyszących peregrynacji samochodów czy wsypywać różne środki do napojów i posiłków, aby wywołać permanentną biegunkę.

Trudno jest się nie zgodzić z jego oceną sytuacji, gdyż — faktycznie — Departament IV MSW, a szczególnie już „Grupa D”⁶, były wyjątkowo agresywnym instrumentem represjonowania i tłamszenia duchownych, czasami posuwającym się do zabójstw⁷.

Kuria przemyska była pod stałą obserwacją agentów „bezpieki”, którzy usiłowali stosować względem biskupa Tokarczuka zróżnicowane działania operacyjne. Nie chodziło już wyłącznie o tajnych agentów, lecz także o szerszą dywersyjną aktywność, w ramach niszczenia całej kurii przemyskiej⁸. Przykładowo, bardzo szkodliwym był agent, który działał w ramach „bezpieki” od lat pięćdziesiątych XX w., korzystając z szerokich możliwości docierania do ścisłego gremium zarządzania diecezją, ponieważ był znanym wykładowcą przemyskiego seminarium⁹.

Ideologizacja prawa administracyjnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W latach siedemdziesiątych XX w. najsilniej tępiono poczynania biskupa Tokarczuka w ramach przyjętych po reformie¹⁰ nowych wytycznych co do postawy wobec Kościoła rzymskokatolickiego, które miały na celu znaczne ograniczanie jego aktywności w ramach diecezji (tu: przemyskiej). Zasadniczym polem działania władzy były zaś (przynajmniej w tym obszarze) wszystkie poczynania zmierzające

⁵ Fakt ten obala pewien mit, wedle którego kler rzymskokatolicki nie donosił sam na siebie ani na innych; otóż, księża rzymskokatolicki donosili i byli agentami Służby Bezpieczeństwa, czasami bardzo wysoko uplasowanymi w kościelnej hierarchii. Obecnie część historyków jest skłonnych pomniejszać ten problem zgodnie z duchem quasi-komisji kościelnej „Pamięć i Troska”, lecz fakty przeczą procedurom wybielania postaw księży.

⁶ Grupa „D”, czyli Wydział VI Departamentu IV MSW, w: Teczeki Wojtyły, s. 93.

⁷ Vide, działania Grupy „D”, która posługując się „Nieznanyimi Sprawcami”, mordowała księży, m.in. Tadeusza Suchowolca, Franciszka Blachnickiego i Jerzego Popiełuszkę.

⁸ Z uwagi na to, że biskup Ignacy Tokarczuk uznawany był za ważną postać w panteonie przeciwników władzy ludowej, osoby w pewien sposób z nim związane (kurialiści etc.) także były pod znacznie większą obserwacją „bezpieki”. A zatem władza partyjna postanowiła niszczyć nie tylko samego biskupa, lecz także jego otoczenie.

⁹ Tajni agenci uplasowani w strukturach kościelnych byli o tyle bardziej niebezpieczni od osób świeckich „z zewnątrz”, iż siłą rzeczy posiadali oni dostęp do znacznie większej liczby miejsc oraz osób, które byłyby trudne do osiągnięcia dla osób „cywilnych”, czyli świeckich. Bardzo liczni agenci w łonie Kościoła rzymskokatolickiego stanowili ogromne zagrożenie.

¹⁰ W roku 1975 odbyła się administracyjna reforma Służby Bezpieczeństwa, która była efektem ogólnej reformy w PRL w 1970 r. W omawianym przypadku rzeszowska Służba Bezpieczeństwa, która do tej pory zajmowała się biskupem Tokarczukiem, miała odtąd cztery podległe jednostki terytorialne: Krosno, Rzeszów, Przemyśl i Tarnobrzeg.

do ograniczenia budownictwa sakralnego, a biskup I. Tokarczuk wstąpił się jako niezłomny obrońca i krzewiciel wiary rzymskokatolickiej, jak również jako budowniczy kościołów wbrew władzom¹¹ i wbrew doktrynie władzy administracyjnej¹², wielbionej np. przez naukowców o takim uznanym i dużym dorobku, jak Jerzy Starościak, który wielokrotnie formułował zdecydowane poglądy nie tylko na temat samej istoty prawa administracyjnego, lecz także odnośnie do jego związków z ideologią socjalistyczną¹³. Zresztą, naukowiec ten nie był w żadnym stopniu odosobniony w swych poglądach. Został wspomniany, ponieważ jego przykład jest dość dobrą egzemplifikacją pewnego sposobu myślenia, który łączył w sobie trzy pierwiastki: doktrynę prawną (tu: prawa administracyjnego), ideologię polityczną (np.: prace poświęcone radom narodowym) oraz ideologię stricte socjalistyczną w ujęciu teoretycznej wyższości prawa stanowionego w socjalizmie nad kapitalistycznym (vide: prace poświęcone porównaniom systemu prawa administracyjnego w krajach socjalistycznych). Wszystkie z tych elementów, łączone w całość, dawały konglomerat w postaci zideologizowanego prawa, które było egzekwowane z powodów podobnie ideologicznych jak jego podstawy¹⁴.

Jerzy Starościak w swych pracach teoretycznych łączył zagadnienia związane bezpośrednio z prawem administracyjnym z — szeroko pojmowanym — ustrojem organów decyzyjnych w PRL. Jak zostało wskazane wcześniej, fakt ten jest o tyle istotny w ocenianiu ówczesnej polityki władz Polski Ludowej wobec Kościoła rzymskokatolickiego, w aspekcie przestrzegania rygorów prawa budowlanego (administracyjnego), że Jerzy Starościak jest jednym z przedstawicieli socjalistycznej dogmatyki prawniczej, który kształtował praktyczną formę przepisów, a więc także ich egzekucji. Było to szczególnie istotne w odniesieniu do wyroków sądów administracyjnych, które (podobnie jak i cała doktryna)

¹¹ Najczęściej bez pozwolenia lub przy negatywnej decyzji, co w zasadzie w obu przypadkach oznaczało ten sam stan faktyczny, tj. postawienie budowli sakralnej bez wymaganego pozwolenia budowlanego. Oczywiście jest, iż uzyskanie takowych zgód i pozwoleń budowlanych nie było w ogóle sprawą łatwą i szybką, zaś Kościół rzymskokatolicki miał z tym długim i niełatwym procesem jeszcze więcej (obiektywnych) trudności o charakterze administracyjnym i organizacyjnym. Władza państwowa robiła przeciw wszystko, by Kościół rzymskokatolicki nie mógł stawiać sakralnych budowli, więc w tym celu piętrzone problemy i trudności. W sytuacji, w której nie było już żadnych obiektywnych powodów merytorycznych do odmowy, odmawiano np. wobec czynników niezwiązanych z prawem budowlanym, czyli przykładowo wobec negatywnej opinii Urzędu ds. Wyznań.

¹² Z. Niewiadomski et al., Zarządzanie gospodarką narodową, Lublin 1978; Z. Niewiadomski, Zakres i formy oddziaływania wojewody na jednostki gospodarki narodowej zarządzane centralnie, Lublin 1980; Z. Niewiadomski et al., Podstawowe regulacje prawne z zakresu administracyjnego prawa gospodarczego, Lublin 1980; iidem, Zagadnienia teorii organizacji i kierownictwa, Lublin 1981; iidem, Podstawowe jednostki gospodarujące, Lublin 1984, s. 53-55.

¹³ J. Starościak, Administracyjny ustrój Polski, Warszawa 1947; tegoż autora: Swobodne uznanie władz administracyjnych, Warszawa 1948; System organizacyjny administracji polskiej: nauka administracji i prawo administracyjne, Warszawa 1949; Nauka administracji i prawo administracyjne: wybrane zagadnienia ogólne w wypisach i opracowaniach, Warszawa 1950; Świadczenia w naturze w Polsce Ludowej: szarwarki, Warszawa 1950; Administracja stosunków pracy, administracja budownictwa, administracja komunikacji i łączności, Warszawa 1957; Polskie prawo administracyjne: część szczegółowa. Administracja stosunków kulturalnych, administracja zdrowia i opieki społecznej, administracja gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, Warszawa 1957; Administracja stosunków kulturalnych, administracja zdrowia i opieki społecznej, administracja gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, Warszawa 1957; Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957; Administracja przemysłu, administracja handlu, prawo górnicze, Warszawa 1958; Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959; Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 1959; Decentralizacja administracji, Warszawa 1960; Sprawa samorządu w państwie socjalistycznym, Warszawa 1961; Nowe elementy systemu kontroli administracji, Warszawa 1961; Organizacja i praca rad narodowych, red. J. Starościak, Warszawa 1953; J. Starościak et al., Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego, Warszawa 1955; iidem, Polskie prawo administracyjne: część szczegółowa. Administracja stosunków kulturalnych, administracja zdrowia i opieki społecznej, administracja gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, Warszawa 1957, t. 1; iidem, Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1961.

¹⁴ J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1963; tegoż autora: Uwagi o zmianach w ustawie o radach narodowych, Warszawa 1964; Elementy nauki administracji, Warszawa 1964; Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, Warszawa 1965; Zarys nauki administracji, Warszawa 1966; Rady narodowe: przepisy o organizacji i działalności, Warszawa 1966; Refleksje o rozwoju nauki prawa administracyjnego w ZSRR, Warszawa 1967; Studia z teorii prawa administracyjnego, Wrocław 1967; Prawo administracyjne, Warszawa 1969; Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, t. 2, Warszawa 1969; Rady narodowe: ustrój i działalność, Warszawa 1971; Kontrola praworządności działania organów administracji, Warszawa 1971; Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego, Warszawa 1971; Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR, Warszawa 1971; Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972; Stan polskiej nauki prawa administracyjnego w latach 1964-1970 i perspektywy rozwoju, Warszawa 1972; Podstawy prawne działania administracji: źródła prawa administracyjnego, Warszawa 1973; Metoda porównawcza w nauce prawa administracyjnego, Warszawa 1974; Administracja: zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 1974; Ustawa o radach narodowych i niektóre ważniejsze przepisy, red. J. Starościak, Warszawa 1963; Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich, red. J. Starościak, Warszawa 1965; Zagadnienia rozwoju prawa administracyjnego w PRL, red. J. Starościak, Warszawa 1965; Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, red. J. Starościak, t. 1, Warszawa 1967; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, red. J. Starościak, t. 1, Warszawa 1971; Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych, red. J. Starościak, t. 2, Warszawa 1971; Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, red. J. Starościak, t. 3, Warszawa 1972; J. Starościak et al., Ustawodawstwo o postępowaniu administracyjnym europejskich krajów socjalistycznych, Warszawa 1974; iidem, Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, t. 4, Warszawa 1974.

kierowały się wyłącznie wskazaniem politycznymi oraz ideologicznymi, wedle których należało niszczyć oraz tępić wszelkimi środkami¹⁵ organizacje religijne, ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła rzymskokatolickiego. Oczywiście, istnieli przedstawiciele literatury przedmiotu, którzy nie tylko sankcjonowali taki stan rzeczy, lecz także wskazywali na jego istotność i prawidłowość — w aspekcie wierności i słuszności samej doktryny prawnej. Przykładem mogą być prace abpa Romualda Wyrzykowskiego¹⁶, czy też Piotra Szreniawskiego¹⁷.

Stosowanie przepisów prawa budowlanego na poziomie Rad Narodowych

Istniejąca w PRL doktryna prawa administracyjnego nie tylko łączyła sens prawnych przepisów z „odpowiednią” ideologią¹⁸, lecz także z systematyką oraz znaczeniem poszczególnych organów administracyjnych Polski Ludowej; w przypadku spraw budowlanych, a więc najbardziej newralgicznych, jeśli chodzi o bpa I. Tokarczuka, chodziło np. o znaczenie rad narodowych¹⁹. To właśnie rady narodowe²⁰ były najczęściej pierwszym ogniwem²¹, które negowało konieczność budownictwa sakralnego, aktywnie przeciwdziałając polityce Kościoła rzymskokatolickiego w tym aspekcie.

Służba Bezpieczeństwa nie tylko zbierała informacje o „Tokarczuku — wrogu ludu”, lecz także „Tokarczuku — budowniczym kościołów bez pozwoleń”, zaś po zgromadzeniu odpowiedniego materiału badawczego i pogładowego prowadzono wielorakie działania operacyjne o różnym charakterze. W aspekcie budowy kościołów tworzono dwuelementowe działania, stosowane na samym początku²²: po pierwsze, dzięki uzyskanym informacjom zawiadamiano stosowne urzędy o nielegalności budów, po drugie zaś, wdrażano politykę wyprzedzenia, tzn. usiłowano zapobiec postawieniu budowli sakralnej, zanim do niego przystępowano. W taki sposób interpretowano prawo administracyjne i jego rolę, zresztą zgodnie ze sposobem ideologizacji prawa administracyjnego, jaki funkcjonował w innych krajach demokracji i był uznawany za słuszny także przez „liberalnych fachowców partyjnych”, w rodzaju prof. Janusza Łętowskiego²³.

¹⁵ W tym przypadku chodziło o środki prawne, lecz wiadomym jest, że wobec Kościoła rzymskokatolickiego stosowano rozliczne mechanizmy, niemające niczego wspólnego z jakimkolwiek praworządnym porządkiem.

¹⁶ M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1974; tegoż autora: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978; *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983; *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1978.

¹⁷ J. Szreniawski, *Kształtowanie się funkcji prezydium rady narodowej*, Warszawa 1972; tegoż autora: *Wprowadzenie do zagadnień polityki administracyjnej*, Warszawa 1978; *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Lublin 1986; J. Szreniawski et al., *Zarządzanie gospodarką narodową*, Warszawa 1974; *iidem*, *Koordinacja terenowa w systemie organizacji funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej w PRL*, Lublin 1980; *iidem*, *Podstawowe regulacje prawne z zakresu administracyjnego prawa gospodarczego*, Warszawa 1980; *iidem*, *Zagadnienia teorii organizacji i kierownictwa*, Lublin 1981; *iidem*, *Podstawowe jednostki gospodarujące*, Warszawa 1984.

¹⁸ W szerszym sensie, np. z postępującą laicyzacją oraz ogólnym i administracyjnym forsowaniem ateizmu w społeczeństwie, przeciwko czemu bp Tokarczuk bardzo mocno protestował.

¹⁹ E. Rączka, *Zarys zmian podziału administracyjnego od wyzwolenia Polski*, Warszawa 1970; tegoż autora: *Rady narodowe*, Warszawa 1979; *Informator działacza rady narodowej*, Warszawa 1978.

²⁰ T. Bocheński, *Gromadzkie rady narodowe: zadania i organizacja pracy*, Warszawa 1955; tegoż autora: *Organizacja i działalność rad narodowych: wybór przepisów dla pracowników i działaczy rad narodowych*, Warszawa 1966; *Wybrane przepisy prawne z zakresu właściwości rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1967; T. Bocheński et al., *Rady narodowe: ustrój i działalność*. Teksty i wyjaśnienia, Warszawa 1971; *iidem*, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1974.

²¹ Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Warszawa 1963; tegoż autora: *Rady narodowe: zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa 1965; *Nauka administracji*, Warszawa 1970; *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1973; *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974; *Gminne rady narodowe i ich organy w Niemieckiej Republice Demokratycznej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Poznań 1975; *Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Warszawa 1976; *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach: praca zbiorowa*, Poznań 1976; *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1980; *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 1985; *Wojewódzka Rada Narodowa w Poznaniu – Poznańskie w 40-lecie Polski Ludowej: zbiór studiów*, Poznań 1987; *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL: rady narodowe, samorząd mieszkańców miast i wsi, terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1989; *Organizacja systemu rad narodowych*, Poznań 1989; Z. Leoński et al., *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970.

²² Chodzi tutaj o działania, które nie stanowiły rozwiniętej gry operacyjnej wobec danej osoby, a jedynie koncentrowały się na tzw. zabezpieczeniu danego zagadnienia/odcinka.

²³ J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Warszawa 1967; tegoż autora: *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1978; *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego: zbiór studiów*, Warszawa 1980; *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Warszawa 1981; *Pracownicy administracji w PRL*, Warszawa 1984; *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Warszawa 1985; *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, red. J. Łętowski, Warszawa-Wrocław 1967; J. Łętowski et al., *Odpowiedzialność pracownika administracji*, Warszawa 1978; *idem*, *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1983.

W ramach tej profilaktyki stosowano całą paletę środków personalnie uderzających w osoby świeckie związane z budową danego kościoła, lecz przede wszystkim w kler i hierarchów, będących w nią zaangażowanych. Dla władzy partyjnej oczywistym było, że budowle sakralne nie mogą przecież powstawać w oderwaniu od kleru tzw. dołowego, a z kolei księża diecezjalni nie mogli w tym względzie działać obok lub wbrew zaleceniom hierarchii diecezji, czyli także wbrew biskupowi ordynariuszowi.

Stąd właśnie PZPR utrzymywał swoistą współodpowiedzialność²⁴ kurii przemyskiej za wszystkie próby oraz dokonania nielegalnej zabudowy kościelnej, jaka powstawała na terenie wzmiankowanej diecezji. W sytuacji, w której zawodziły „zwykłe” środki nacisku²⁵ resortu „bezpieczeństwa”, wszczynano procedury specjalistyczne, obliczone na wywarcie znacznie silniejszego oraz trwalszego skutku na „X”. Przykładem takich działań, które miały na celu zatrzymanie sakralnego budownictwa Kościoła rzymskokatolickiego w przemyskiej diecezji, była aktywność „nieznanych sprawców”²⁶, polegająca na podpalaniu budowli kościelnych, tak kaplic, jak i samych kościołów. Zdarzenia te trwały od końca dekady Władysława Gomułki aż do końca dekady gierkowskiej²⁷. W taki właśnie — cokolwiek praktyczny — sposób przejawiały się teorie oraz idee „łączności władzy z ludem”, postulowane oraz stwierdzone — na przykładzie „bezpieki” oraz rad narodowych — choćby w pracach prof. Edwarda i Ewy Ury²⁸.

Działania Służby Bezpieczeństwa jako wsparcie dla postępowania administracyjnego

Wspomniany już wieloletni okres podpażeń, mimo zmieniania się kierownictwa partii w Polsce Ludowej, wskazuje na ogromną determinację, jaką odznaczali się funkcjonariusze „bezpieki”; pomimo różnych ekip trzymających ster w PZPR, czy też w PRL, akurat polityka antykościelna nie zmieniała się ani na jotę: owszem, duża zmiana rodzajowa nastąpiła między stalinizmem a epoką W. Gomułki²⁹, lecz następnie w zasadzie sankcjonowano i wygładzano już istniejący stan rzeczy. Powstanie MSW, na fali „odwilży”, spowodowało samoistne ukształtowanie się pewnego schematu działań wobec Kościoła rzymskokatolickiego i na te zastałe struktury działania nie miały wpływu żadne zmiany partyjne ani polityczne. Owszem, wytyczano nowe kierunki oraz szlaki relacji państwo — Kościół rzymskokatolicki, lecz nie oznaczało to faktycznego zmieniania używanych metod i środków. Ponieważ nie było już od dawna stalinizmu, zaś MSW pewne taktyki i sposoby działań wdrożyło w krwiobieg życia społecznego, toteż oczywistym było, że zmiany w podejściu do Kościoła rzymskokatolickiego nie zostaną szybko wprowadzone w polityce „bezpieki”³⁰. Nawet jeśli sprawa represji oraz niszczenia Kościoła rzymskokatolickiego nie była już przedmiotem tak wielkiej politycznej wagi, jak miało to miejsce w czasach rządów ekipy B. Bieruta, to jednakże nadal rygorystycznie i z pełnym przekonaniem lansowano koncepcję zwalczania organizacji rzymskokatolickiej różnymi metodami. W latach kolejnych, kiedy już nastąpiły rządy generała Wojciecha Jaruzelskiego, ów aparat represji na powrót nabrał cech stalinowskich³¹.

Służba Bezpieczeństwa usiłowała także wpłynąć na treść kazań, jakie głosił bp I. Tokarczuk. Aby tego dokonać, skrzętnie zbierano i archiwizowano wszystkie jego wypowiedzi (oficjalne

²⁴ Zasada uznawania wszystkich szczebli władzy kościelnej za współodpowiedzialne za dane działanie było charakterystyczną cechą postrzegania Kościoła rzymskokatolickiego przez władze partyjne już od końca wojny. Jedyne rozróżnienie w ramach struktur kleru dotyczyło tego, czy księża są „postępowi” (lojalni oraz serwilistyczni wobec władzy), czy też obstają przy pozycjach określanych w ideologii partyjnej jako antysystemowe, antyustrojowe oraz antypaństwowe — klasyfikujące się do określenia w ramach „wrogów ludu i klasy robotniczej”.

²⁵ Np. rozmowy ostrzegawcze, administracyjne kary, aresztowania etc.

²⁶ Czyli funkcjonariuszy MSW.

²⁷ Dokładniej: wspomniana fala podpażeń przetoczyła się przez diecezję przemyską w latach 1968-1978.

²⁸ E. Ura, Współdziałanie Milicji Obywatelskiej z radami narodowymi, Warszawa 1973; tegoż autora: Milicja Obywatelska w PRL: pozycja prawna i zakres działania, Warszawa 1974; Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego europejskich państw socjalistycznych, Warszawa 1980; Rady narodowe, administracja, samorząd: podstawowe zagadnienia, Warszawa 1986; Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1988.

²⁹ Zerwano z kurczowym trzymaniem się „wzorców radzieckich”, których notabene i tak nigdy nie wprowadzono do końca, nawet w czasach najbardziej zajadłej walki bierutowskiej.

³⁰ Tym bardziej iż grupa „D” powstała na tym terenie dopiero w roku 1973, więc w wiele lat po założeniu nie tylko samego MSW, lecz także nawet Departamentu IV.

³¹ Trudno jest określić to w inny sposób, skoro w czasach rządów generała Jaruzelskiego ginęli księża w ramach ataków „Nieznanych Sprawców”, przy czym metodologia używania takich „nieznanych” wykonawców aktów terrorystycznych była szeroko stosowana w całym PRL.

i nieoficjalne)³², ze szczególnym naciskiem na te, które „godziły w zasadnicze cechy ustroju”, tj. piętnowały politykę narzucanego ateizmu i laicyzacji, negowały działania partyjne zmierzające do niszczenia religii i instytucji oraz organizacji religijnych (ze szczególnym uwzględnieniem Kościoła rzymskokatolickiego), jak również podważały zasadność innych działań partyjnych mających na celu ograniczenie wolności światopoglądowej³³ etc.

Niekorzystna interpretacja istniejących przepisów w odniesieniu do budownictwa sakralnego
Zasadniczy element praktycznego działania bpa I. Tokarczuka, które było odczytywane przez władze jako zachowanie antypaństwowe, stanowiło wspieranie przez hierarchę budownictwa sakralnego w sensie ogólnym, ze szczególnym uwzględnieniem stawiania kościołów i kaplic bez zezwoleń³⁴. Polityka władz partyjnych oscylowała wokół zakazywania podobnych praktyk³⁵ na różne sposoby: najpierw administracyjnie, następnie zaś prewencyjnie — personalnie, zaś trzecim „etapem” były działania Służby Bezpieczeństwa.

Oczywistym przy tym jest, iż prawodawstwo (także w odniesieniu do przepisów prawa administracyjnego, w tym konkretnym przypadku, spraw budownictwa) było ściśle podporządkowane wytycznym politycznym, jak również ideologicznym. Dość dobrym przykładem takiego „zespolenia” ideologicznego prawodawstwa i idei socjalizmu mogą być prace Anatolija Aleksandrowicza Sobczaka³⁶. Może on być stawiany za przykład autora, który w swych ideach oraz pracach poddał wartości merytoryczne oraz naukowe swej badawczej dyscypliny całkowitej dominacji pierwiastków ideologicznych, politycznych i historycznych; rzecz jasna istniejących w ścisłej korelacji wobec socjalizmu. Bp I. Tokarczuk protestował wielokrotnie wobec takiego „politycznego” traktowania życia społecznego, to znaczy wobec przenikania tkanki społecznej przez socjalistyczną ideologię, wedle której kolejne sfery życia miały być kształtowane i której miały też być podporządkowywane. Biskup I. Tokarczuk rozumiał, iż poszerzanie zakresu ingerencji ideologii w kolejne aspekty życia społeczno-politycznego oraz gospodarczego oznacza (nasilające się) podporządkowywanie tych obszarów wytycznym politycznym i ideologicznym. Kościół rzymskokatolicki nigdy nie dawał na to zgody i w czasach PRL stał na stanowisku (zdecydowanie) wolnościowym. Wyjątek stanowili jedynie liczni agenci Służby Bezpieczeństwa w jego łonie, jak również wszelkiej maści odszczepieńcy, w rodzaju „księży — patriotów”, którzy z pełnym przekonaniem popierali politykę władz, choćby była ona najbardziej nienawistna, represyjna, czy też antyreligijna.

Sprzeciw biskupa Ignacego Tokarczuka wobec ograniczania budownictwa sakralnego

Większość autorów socjalistycznej literatury przedmiotu łączyło idee wskazujące „słuszny” kierunek budowlanego rozwoju Polski Ludowej, jak również tworzyło prace poświęcone przeróżnym ideologicznym aspektom rzeczywistości PRL, czy też przeszłości socjalizmu. Najwidoczniej wychodzili oni z założenia, iż metodologia łączenia w sobie pierwiastków doktryny nauki (np. prawa administracyjnego) z ideologią polityczną oraz partyjną jest elementem nieodłącznym tworzeniu uregulowań prawnych w krajach demoludów.

³² Ich źródło było rozmaite; zarówno chodziło o efekt pracy tajnych agentów, którzy przekazywali treść prywatnych rozmów, jak również np. relacje i nagrania z kazań głoszonych przez księdza.

³³ Paradoksalnie, takie słowa stanowiły dla władzy ludowej jeden z koronnych, „dyżurnych” argumentów przeciwko Kościołowi rzymskokatolickiemu, gdyż kościelne nawoływanie do szanowania wolności religijnej oraz wyhamowania i zaniechania przymusowej ateizacji i laicyzacji społeczeństwa odczytywane i traktowane były jako narzucanie „woli religijnej”, jak również czynienie zamachu na światopoglądową wolność PRL.

³⁴ J. Stoniński, *Inwestycje budowlane: organizacja i podstawy prawne*, Warszawa 1978.

³⁵ W. Szwajder, *Lokalizacja i terenowa koordynacja inwestycji*, Warszawa 1982.

³⁶ K. Sobczak et al., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961; *Koordinacja gospodarcza: studium administracyjno-prawne*, red. K. Sobczak, Warszawa 1971; K. Sobczak, *Z problemów prawnych form działania administracji gospodarczej: materiały z posiedzenia naukowego zorganizowanego przez Instytut Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Śląski Instytut Naukowy, Katowice, 12 kwietnia 1969 r.*, Katowice 1971; tegoż autora: *Postęp naukowo-techniczny: studium z prawa administracyjnego*, Warszawa 1974; *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego: przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna*, Warszawa 1976; *Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski*, Warszawa 1977; *Aktualne problemy organizacji i funkcjonowania administracji: synteza z badań wykonywanych w ramach Problemu MR III/7 – zespół: grupa tematyczna 10 „Rozwój instytucji prawnych zarządzania systemami administracyjnymi i gospodarczymi”*, Warszawa 1983; *Samodzielność przedsiębiorstwa w świetle prawa*, Lublin 1983; *Instrumenty prawne zarządzania*, Warszawa 1986; *Ustrój rad narodowych i administracji terenowej*, red. K. Sobczak, t. 1, Warszawa 1983; *Ustrój rad narodowych i administracji terenowej*, red. K. Sobczak, t. 2, Warszawa 1984; *Prawne problemy funkcjonowania władzy lokalnej i samorządu terytorialnego: synteza wyników badań w zakresie nadzoru i planowania*, red. K. Sobczak, Warszawa 1987; *Strategia zmian systemu lokalnego*, red. K. Sobczak, Warszawa 1988.

Jak już zostało wskazane, Kościół rzymskokatolicki (w tym także bp I. Tokarczuk) bardzo silnie piętnował wszelkie przejawy „upolityczniania” kolejnych obszarów polskiego życia społecznego oraz gospodarczego. Jednakże tworzone podówczas prace teoretyczne z zakresu prawa jasno wskazywały, iż to, co było piętnowane i wytykane przez Kościół rzymskokatolicki, znajdowało posłuch u władz, czy też w samej nauce polskiej. Przykładem mogą być choćby opracowania autorstwa Lucjana Bara³⁷, a także innych naukowców, np. pokroju Zbigniewa Rybickiego³⁸.

Autorzy ci odnosili się do substancji prawnej niczym do konglomeratu określonych cech doktryny, jak również politycznej ideologii socjalizmu. Kolejnym przykładem takiego traktowania prawa (na przykładzie prawa administracyjnego) mogą być prace tworzone przez Jana Służewskiego³⁹. L. Bar, Z. Rybicki, czy też J. Służewski to jedynie nieliczne przykłady postępującego ideologizowania nauk prawnych w okresie PRL; a przecież były to osoby szalenie znane i uznane jako mentorzy polskiej szkoły prawa budowlanego. Fakt, że nader jasno identyfikowali się oni z socjalistyczną doktryną i że tworzyli na ten temat wyjątkowo zaangażowane opracowania naukowe, stanowi najlepszy dowód na poparcie tezy o tym, iż naukowa i przedmiotowa literatura tamtego okresu była zdominowana przez partyjną i państwową ideologię⁴⁰, stąd też trudno jest dziwić się temu, że biskup I. Tokarczuk (budujący kościoły i kaplice także bez zezwolenia władz) traktowany był nieomal niczym wróg publiczny.

Najczęstszym środkiem administracyjnym było piętrzenie trudności w otrzymaniu stosownych pozwoleń⁴¹, zaś w sytuacji, w której wyczerpana została droga administracyjna⁴², usiłowano zablokować tego typu budowy poprzez negatywne decyzje gremiów, które nie miały bezpośredniego związku z prawnym aspektem uzyskiwania budowlanych pozwoleń⁴³. Najczęściej odwoływano się do opinii Urzędu do Spraw Wyznań, który (wręcz machinalnie) był zawsze negatywnie ustosunkowany do jakichkolwiek wniosków strony rzymskokatolickiej w sprawie stawiania budownictwa sakralnego. Dokumentacja tamtych lat wskazuje, iż powody odmowy bywały kuriozalne⁴⁴, niemniej jednak

³⁷ L. Bar et al., Informator budowlany techniczno-prawny, Warszawa 1955; iidem, Mała encyklopedia prawa, Warszawa 1959; L. Bar, Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego: z badań nad pozycją przedsiębiorstwa państwowego w PRL: studium wstępne, Warszawa 1968; tegoż autora: Kodeks budowlany: przepisy i objaśnienia, Warszawa 1978; L. Bar et al., Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1966—1968; Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej: materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 21-22 maja 1979 r., Warszawa 1980; Instytucje prawne w gospodarce narodowej: studia prawne, Warszawa 1981; Instytucje prawne w reformowanej gospodarce narodowej: studia prawne, Warszawa 1989; Studia z dziedziny prawa administracyjnego: prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycyego Jaroszyńskiego, Członka Rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, red. L. Bar, Warszawa 1971; Grupowanie przedsiębiorstw państwowych: zagadnienia prawne: prace z zakresu studiów nad problematyką prawną zarządzania gospodarką narodową, red. L. Bar, Warszawa 1974.

³⁸ Z. Rybicki, Wypisy do prawa administracyjnego: część ogólna, t. 1, Warszawa 1952; tegoż autora: Wypisy do prawa administracyjnego. Postępowanie administracyjne, t. 2, Warszawa 1953; Wypisy do prawa administracyjnego, t. 3, Warszawa 1953; Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL, Warszawa 1954; Rady Delegatów Robotniczych w Polsce 1918-1919, Warszawa 1962; Szkice o samorządzie robotniczym, Warszawa 1962; Administracja stosunków gospodarczych P. R. L., Warszawa 1963; Zarządzanie gospodarką narodową w PRL: zagadnienia administracyjno-prawne, Warszawa 1963; Działalność i organizacja rad narodowych w PRL, Warszawa 1965; Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej, Warszawa 1966; Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową, Wrocław 1968; Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na etapie przekształceń ustrojowych: zagadnienia administracyjno-prawne, Warszawa 1969; Podstawy socjalistycznej państwowości, Warszawa 1970; System rad narodowych w PRL, Warszawa 1971; Administracja – rok 1999 – zbiór szkiców, Warszawa 1974; Administracja gospodarcza europejskich krajów RWPG, Warszawa 1975; Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski, Warszawa 1977; Administracja gospodarcza w PRL, Warszawa 1980; Z. Rybicki et al., Organizacja i praca rad narodowych, Warszawa 1953; iidem, Przepisy karno-administracyjne: teksty i komentarze, Warszawa 1954; iidem, Samorząd robotniczy: zagadnienia prawne, Warszawa 1962; iidem, Administracja gospodarki terenowej, Warszawa 1964; iidem, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1984; iidem, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1988; Z. Rybicki, Szkice o administracji: problemy organizacyjno-prawne, Warszawa 1988.

³⁹ J. Służewski, Materiały do nauki prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa, 1952; t. 2, Warszawa 1953; t. 3, Warszawa 1954; tegoż autora: Przepisy karno-administracyjne, Warszawa 1954.

⁴⁰ Wskazani autorzy łączyli przecież umiejętność tworzenia „odpowiednio przenikliwych” tekstów z zakresu prawa budowlanego, wraz z „właściwie dialektycznymi” dysertacjami np. na temat historii rad delegatów robotniczych. Ich identyfikacja z „jedynie słusznymi” poglądami była oczywista, wręcz manifestacyjna.

⁴¹ Prawo budowlane było dość rygorystyczne, szczególnie zaś w odniesieniu do stawiania budowli sakralnych. Droga administracyjna, sprowadzająca się do spełnienia wielu kryteriów merytorycznych, była długa i trudna. Na wielu jej odcinkach istniała realna możliwość oddalenia bądź spowalniania wniosku o budowę kościoła albo innego budynku sakralnego. Oczywiście, istniała możliwość faktycznego spełnienia wszystkich wymogów (nawet przy bardzo niechętniej postawie poszczególnych urzędów oraz innych organów wydających kolejne opinie). W takiej sytuacji pozostawały jeszcze administracyjne środki w postaci negatywnych opinii „podmiotów zewnętrznych”, w rodzaju WRN czy Urzędu ds. Wyznań. W ten sposób władza ludowa zastrzegła sobie praktyczne możliwości oddziaływania na decyzje administracyjne, które (przynajmniej teoretycznie) miały być niezależne i niezawisłe.

⁴² S. Jędrzejewski, Ogólne postępowanie administracyjne i sądowa kontrola decyzji administracyjnych, Warszawa 1981.

⁴³ Np. chodziło o opinie Urzędu ds. Wyznań, czy też np. „samoczynne protesty mieszkańców”.

⁴⁴ S. Jędrzejewski et al., Odpowiedzialność w budownictwie, Warszawa 1981.

w jakiś sposób należało uzasadnić brak zgody. Ewentualnie, Urząd do Spraw Wyznań — w przypadku już całkowitego braku argumentów — wydawał decyzję negatywną bez uzasadnienia, co stanowiło złamanie prawa nawet w oczach zadeklarowanych „ekspertów socjalistycznych”⁴⁵.

Antykościelna interpretacja zapisów „ustawy budowlanej” z 1974 roku

Przedstwione standardy i zasady działania obowiązywały na podstawie wszystkich trzech Ustaw „Prawa budowlanego”, z lat: 1961⁴⁶, 1974⁴⁷ i 1981⁴⁸. Ze względów formalnych najistotniejszą była Ustawa z 1974 r., ponieważ nowela z 1981 r. nanosiła jedynie pewne zmiany do niej, zaś gomułkowska ustawa z 1961 r. zdezaktualizowała się dość szybko⁴⁹, nie mówiąc już o tym, iż mniej więcej od połowy panowania Edwarda Gierka była zastąpiona innym aktem prawnym. I to właśnie Ustawa z 1974 r.⁵⁰, stanowiła o „prawidłowym” wymiarze socjalistycznego budownictwa, o czym świadczyła nawet jej preambuła⁵¹.

Przez kilkanaście lat tzw. „ustawa budowlana”, jak potocznie określano Ustawę o prawie budowlanym z roku 1974, odciskała się swym biurokratycznym piętnem⁵² na możliwości przestrzennego rozwoju Kościoła rzymskokatolickiego. Już nawet jej pierwszy artykuł stwierdzał, jaka jest jej rola:

[...] Ustawa normuje działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji państwowej w tych dziedzinach⁵³.

Ustawa stanowiła ponadto, iż obiekty budowlane⁵⁴ mogą być zlokalizowane tylko i wyłącznie na tych obszarach, które mają odpowiednią funkcjonalność do tego przeznaczoną. Zapis ten, który w ustawie przybrał postać art. 3⁵⁵, był uzupełniany przez art. 4⁵⁶, który równie często bywał wykorzystywany w rozgrywce z Kościołem rzymskokatolickim jako powód odmowy wydania pozwolenia na budowę. Kwestia „harmonizacji architektonicznej” jest wszak sprawą całkowicie subiektywną, nie zaś obiektywną i o każdym budynku można powiedzieć, iż „nie harmonizuje on z otoczeniem”. Władza państwowa często stosowała ten wykręt, aby uzasadnić swoją negatywną decyzję.

Relatywnie często administracja korzystała także z treści art. 5, par. 1⁵⁷ jako powodu odmowy wydania pozwolenia na budowę. Na bazie tego przepisu zwracano uwagę np. na uciążliwość sąsiedztwa kościoła z budynkami świeckimi, co miało stanowić naruszenie interesów osób trzecich,

⁴⁵ S. Jędrzejewski, *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Warszawa 1973.

⁴⁶ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, w: Dz. U. 1961, nr 7, poz. 46.

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, w: Dz. U. 1974, nr 38, poz. 229.

⁴⁸ Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, Dz. U. 1981, nr 12, poz. 57.

⁴⁹ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 1976.

⁵⁰ Idem, *Nowe prawo budowlane*, Warszawa 1978.

⁵¹ „Rola budownictwa w rozwoju socjalistycznej gospodarki oraz w podnoszeniu poziomu życia społeczeństwa wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej oraz interesem społecznym. Kierując się tymi względami, a zwłaszcza dążąc do usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, zapewnienia ładu przestrzennego w zabudowie miast i wsi, wzmoczenia ochrony środowiska, zapewnienia wysokiej jakości budownictwa i podniesienia jego efektywności, pełniejszego wykorzystania osiągnięć nauki i techniki, a także usprawnienia działalności organów administracji państwowej w budownictwie, stanowi się, co następuje”, ibidem, s. 76.

⁵² S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane w systemie prawa polskiego: ogólna charakterystyka; Zakres i zasady stosowania prawa budowlanego; Prawo budowlane a proces inwestycyjny*, Warszawa 1980.

⁵³ Art. 1 Ustawy Prawo Budowlane, z roku 1974, w: Dz. U. 1974, nr 38, poz. 229.

⁵⁴ Przez „obiekty budowlane” rozumie się stałe i tymczasowe budynki lub inne stałe i tymczasowe budowle, jak mosty, budowle ziemne, tunele, drogi, linie kolejowe, sieci energetyczne i telekomunikacyjne, budowle hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, ściany oporowe, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, stanowiące całość techniczno-użytkową, wyposażoną w instalacje i urządzenia niezbędne do spełniania przeznaczonych im funkcji.

⁵⁵ „Obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym”.

⁵⁶ „Forma architektoniczna obiektów budowlanych powinna być zharmonizowana z otoczeniem, uwzględniać walory krajobrazu i wpływać na podniesienie estetyki otoczenia”.

⁵⁷ „Obiekty budowlane powinny być projektowane, budowane i utrzymywane zgodnie z wymaganiami współczesnej wiedzy, w sposób zapewniający: 1) bezpieczeństwo ludzi i mienia; 2) ochronę środowiska; 3) niezbędne warunki zdrowotne; 4) właściwy układ funkcjonalny; 5) odpowiednie warunki użytkowe, a w szczególności potrzeby w zakresie ochrony przeciwpożarowej, oświetlenia, zaopatrzenia w wodę, usuwania ścieków, ogrzewania i wentylacji; 6) ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich — zgodnie z przepisami, w szczególności techniczno-budowlanymi i normami”.

opisanych w art. 5, par. 2⁵⁸ oraz art. 5, par. 3⁵⁹ (w tym wypadku uzasadniano odmowę brakiem zgody na budowę obiektów towarzyszących, które naruszałyby charakter zasadniczej budowli). Tak więc plebania nie była brana pod uwagę, skoro sakralna funkcja kościoła powodowała, iż — na bazie istniejącego prawodawstwa — obiekty towarzyszące/połączone winny mieć podobny charakter. Innymi, dość typowymi powodami oddalania wniosków o pozwolenie na budowę kościoła, były choćby artykuły 9⁶⁰ i 11 wspomnianej Ustawy. Na podstawie pierwszego z nich stwierdzano, iż (w fazie projektowej) nie opierano się na nowoczesnych opracowaniach z dziedziny architektury oraz budownictwa, mimo że w art. 10⁶¹ przewidywano takowe odstępstwo, i to nawet nie tylko od nowoczesnych rozwiązań, lecz nawet od przepisów techniczno-budowlanych, wyszczególnionych w art. 5, par. 4⁶². Z kolei art. 11⁶³ stosowano jako uzasadnienie negatywnej decyzji z powodu „braku ujednolicenia wyposażenia wnętrza”.

Skoro władza państwowa uznawała budownictwo sakralne za zbędne w społeczeństwie laickim, nie należy się dziwić, iż ta sama władza — podczas decydowania o ewentualnym pozwoleniu na rozpoczęcie budowy — traktowała kościoły jako budynki „uciążliwe”, a co za tym idzie, odnosiła do nich np. art. 13⁶⁴ jako powód odmowy wydania zgody na zagospodarowanie terenu. Przepis ten odnosił się do „szczególnych zabezpieczeń”, jakie miały być stosowane wobec budynków uciążliwych dla... środowiska naturalnego. Zgodnie z logiką partyjną, każdy kościół był takim właśnie obiektem, ponieważ generował hałas (dzwony, nagłośnienie etc.), który ingerował w miejscową społeczność i środowisko naturalne. Nawet tak karkołomne uzasadnienia były kłódami, które (nie tylko bpowi I. Tokarczukowi) rzucano pod nogi przy budowie kościołów i kaplic. Często także uznawano za podstawę odmowy art. 14⁶⁵ Ustawy z roku 1974, który odwoływał się do stwierdzenia, że kościół będzie szkodliwy dla tzw. zielonego otoczenia, ponieważ będzie je niszczyć.

Częstokroć także wstrzymywano pozwolenie (już wydane!) na prowadzenie robót budowlanych, jeśli na etapie tychże prac stwierdzano, że są one prowadzone w sposób nieprawidłowy. Była to kolejna z furtek, jakie partia zastrzegła sobie celem ingerowania w postępowanie administracyjne, jeśli chodzi o wydawanie pozwoleń na budowę kościołów i kaplic. Jako podstawę merytoryczną

⁵⁸ „Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w ust. 1 pkt 6, obejmuje w szczególności zapewnienie dojazdu (dojścia) do drogi publicznej, ochronę przed pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego oraz przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibrację, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby”.

⁵⁹ „Dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodne z wymaganiami art. 4, zrealizować je przed oddaniem tych obiektów (zespołów) do użytku oraz zapewnić utrzymanie tego zagospodarowania we właściwym stanie przez okres istnienia obiektów (zespołów) budowlanych”.

⁶⁰ „Przy projektowaniu, wykonywaniu robót budowlanych, utrzymaniu i użytkowaniu obiektów budowlanych należy uwzględniać wyniki badań naukowych, a zwłaszcza opracowania szkół wyższych, innych placówek naukowych i naukowo-badawczych oraz jednostek zaplecza badawczo-rozwojowego, dotyczące w szczególności zagadnień określonych w art. 5 ust. 1. Opracowania, o których mowa w ust. 1, mogą być wykorzystane jako materiały pomocnicze bądź też wprowadzone jako obowiązujące lub zalecane”.

⁶¹ „1. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych lub normy jest dopuszczalne w razie konieczności wprowadzenia rozwiązań dających lepsze efekty społeczno-gospodarcze. Zgodną z tym odstępstwo wyraża organ lub jednostka określona przez ministra właściwego do wydania przepisów lub ustanowienia normy.

2. Odstępstwo, o którym mowa w ust. 1, nie może spowodować pogorszenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, ochrony środowiska oraz warunków higieniczno-sanitarnych i użytkowych”.

⁶² „Do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się: 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane; 2) warunki techniczne wykonywania i odbioru robót budowlanych; 3) warunki techniczne utrzymania i eksploatacji obiektów budowlanych”.

⁶³ „W budownictwie należy stosować w szerokim zakresie unifikację rozwiązań oraz typizację elementów budowlanych i wyposażenia obiektów budowlanych, jeżeli nie narusza to wymagań określonych w art. 4 oraz wymagań związanych z ochroną zabytków”.

⁶⁴ „Obiekty budowlane, zwłaszcza te, które ze względu na swoje położenie, przeznaczenie, sposób użytkowania lub prowadzoną w nich działalność są lub mogą być uciążliwe dla otoczenia, powinny być projektowane, budowane, utrzymywane i użytkowane w sposób zapewniający ochronę środowiska, w szczególności wody, powietrza atmosferycznego, gleby, przyrody i krajobrazu, oraz ochronę przed hałasem, wibracjami, promieniotwórczością i promieniowaniem elektromagnetycznym. Obowiązek zapewnienia ochrony, o której mowa w ust. 1, dotyczy jednostek organizacyjnych i osób przygotowujących i realizujących inwestycje budowlane, jednostek organizacyjnych i osób użytkujących obiekty budowlane oraz organów administracji państwowej, wykonujących zadania określone ustawą”.

⁶⁵ „Przy projektowaniu obiektów budowlanych należy w szczególności zapewnić ochronę zieleni oraz ograniczać zmiany przeznaczenia terenów zieleni do niezbędnych rozmiarów, uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi”.

brano wtedy pod uwagę art. 16⁶⁶ i 17⁶⁷ wspomnianej Ustawy, które pozwalały także (niewyłącznie, lecz władza interpretowała je jednostronnie, zawsze na szkodę Kościoła rzymskokatolickiego) na takie odczytanie, zgodnie z którym prowadzone prace niedostatecznie chronią zieloną roślinność, nieprzeznaczoną do likwidacji. Jak również świadczą o niewłaściwym zagospodarowaniu terenu (np. nieuprzątnięcie) od czasu przejścia go do rozpoczęcia zabudowy. Takie przepisy, a także wiele innych, pozwalały na szalenie swobodną interpretację, a co za tym idzie — dość dowolne ingerowanie w proces decyzyjny w zasadzie w odniesieniu do wydania każdego pozwolenia na budowę. Wszak wobec każdej budowy można było wyciągnąć podobne negatywne wnioski, jak również postawić zarzuty prowadzące do cofnięcia pozwolenia. Tyle tylko, że dla władzy ludowej niekoniecznie miały znaczenie „inne” budowy, gdyż istotniejsze znaczenie przykładała ona do „tych”, konkretnych, realizowanych przez Kościół rzymskokatolicki.

Wspomniana Ustawa z roku 1974 zawierała w sobie znacznie większą liczbę artykułów, które — z dużą dozą złej woli — wykorzystywano przeciwko Kościołowi rzymskokatolickiemu (np. art. 18, par. 1-2)⁶⁸ w aspekcie wydawania pozwoleń na budowę kościołów i kaplic. A zatem, jaki obraz bpa Ignacego Tokarczuka wyłania się z materiałów Służby Bezpieczeństwa? Jest to obraz niezłomnego kapłana, którego celem było nie tylko promowanie patriotyzmu i polskości, lecz także walka z totalitaryzmem, laicyzmem i postępującą degradacją religii w społeczeństwie. Biskup płacił za to dużą cenę. Spotykały go szykany, dręczenie i wybitnie „czuła i czujna” opieka Służby Bezpieczeństwa. Niemniej jednak, mimo tych wszystkich represji, kapłan niezłomnie szedł swoją drogą. Drogą prawdy.

Zakończenie

Łatwo można ocenić, w sposób jednoznaczny, z jakich powodów Polska Ludowa blokowała rozwój budowlany Kościoła rzymskokatolickiego. Ponieważ doktryna polityczna miała decydujący głos przy kształtowaniu przepisów prawa, były one całkowicie podporządkowane wytycznym, które narzucała władza partyjna. Ta zaś kierowała się nienawiścią względem Kościoła rzymskokatolickiego, jak również organizacji religijnych sensu stricto.

W artykule wskazano sposób kształtowania się czegoś, co można określić mianem „zideologizowanej nauki”, czyli doktrynie danej dyscypliny naukowej w pełni zależnej oraz podporządkowanej ideologii — w tym wypadku, socjalistycznej oraz komunistycznej.

Przepisy prawa budowlanego były najpowszechniejszą administracyjną barierą na drodze topograficznego rozwoju organizacji Kościoła rzymskokatolickiego.

⁶⁶ „W czasie trwania robót budowlanych wykonawca robót jest obowiązany zabezpieczyć przed możliwością zniszczenia znajdujące się na placu budowy i w jego otoczeniu, a nie przewidziane do likwidacji — glebę, roślinność, zbiorniki i ciekły wodne oraz inne elementy środowiska, jak też instalacje i urządzenia”.

⁶⁷ „Przed oddaniem obiektu budowlanego do użytku wykonawca robót jest obowiązany odpowiednio uporządkować tereny czasowo wykorzystane na potrzeby budowy. Tereny przejęte w związku z realizacją inwestycji, a przeznaczone do późniejszego wykorzystania, do czasu przystąpienia do ich zabudowy powinny być odpowiednio wykorzystane lub zagospodarowane. Właściwy terenowy organ administracji państwowej może zobowiązać inwestora do określonego wykorzystania lub zagospodarowania tych terenów. Tereny zbędne do realizacji inwestycji inwestor będący jednostką gospodarki społecznej jest obowiązany przekazać do dyspozycji właściwego terenowego organu administracji państwowej”.

⁶⁸ Chodziło o wykazanie, że „rzymskokatolicy budownicy” nie mają odpowiedniego teoretycznego przeszkolenia do tego, by projektować/prowadzić prace/nadzorować. Przepis art. 18, par. 1-2 stanowił jasno, że samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe do wykonywania tych funkcji, a w szczególności odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się wykonywanie działalności zawodowej w budownictwie, związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych w tej działalności lub samodzielnego rozwiązywania zagadnień urbanistycznych, architektonicznych i innych technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalności obejmującej: 1) projektowanie w budownictwie; 2) sprawdzanie prawidłowości rozwiązań projektowych w budownictwie; 3) kierownictwo, nadzór i kontrolę techniczną robót budowlanych; 4) kierownictwo i kontrolę techniczną wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych; 5) kontrolę techniczną utrzymywania obiektów budowlanych.