

Poznań, 10 marca 2025 r.

Prof. UAM dr hab.
Maksymilian Paweł Stanulewicz
Zakład Badań nad Ustrojem Państwa
i Myślą Polityczno- Prawną
Wydział Prawa i Administracji
UAM w Poznaniu
maxstanu@amu.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0002-0259-3570>

Recenzja pracy doktorskiej Pana mgr Kamila Reczka zatytułowanej
Rola związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji
zadań publicznych.
przygotowanej w WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej pod kierunkiem
prof. dr hab. Pawła Leszczyńskiego

I. Podstawa prawna sporządzenia recenzji

Recenzja została sporządzona w związku z powołaniem przez do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych p. mgr Kamila Reczki jakie nastąpiło na podstawie Uchwały Nr27/2024 Rady Naukowej WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 18 października 2024 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki* (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1789, dalej jako u.s.n.), mającego zastosowanie w sprawie w związku z art. 187 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. 2018 r. poz. 1669), recenzent ocenia, czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej doktoranta w zakresie prawa, a także umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.s.n. kryteria formalne to: posiadanie tytułu zawodowego magistra, zdane egzaminy doktorskie, przedstawiona i obroniona rozprawa doktorska. Kryteria te są poza zakresem oceny dokonywanej przez recenzenta w przewodzie doktorskim, którego uwaga winna się koncentrować na ocenie rozprawy doktorskiej.

Natomiast kryterium merytoryczne, uzasadniające nadanie stopnia doktora, dotyczy właśnie rozprawy doktorskiej. Przede wszystkim powinna ona stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (co znajduje wyraz w postawionej w niej tezie lub tezach szczegółowych), dowodzić ogólnej wiedzy teoretycznej doktoranta w zakresie prawa, a także umiejętności prowadzenia samodzielnie pracy naukowej.

Z perspektywy tych właśnie kryteriów zostanie oceniona rozprawa doktorska przedstawiona przez p. mgr Kamila Reszkę.

II. Ogólna charakterystyka rozprawy doktorskiej

Rozprawa jest zwarta – podstawowy tekst liczy 170 stron, który poprzedzony jest spisem treści i wykazem skrótów. Z kolei spis wykorzystanych źródeł zawarty jest na 20 stronach. To dobrze świadczy o Autorze, który uniknął w ten sposób przesadnego, a często będącego wyzwaniem dla recenzenta, „wypluwania wody dla odrobiny planktonu” jak mawiał legendarny „Ghandi” czyli Prof. Zygmunt Ziemiński.

Praca napisana jest poprawnym i zrozumiałym językiem. Jest to cecha pozytywna ze względu na często spotykaną w tego typu opracowaniach manierę posługiwania się trudnym do strawienia żargonem, co jakoby ma im nadawać bardziej naukowy charakter. Od strony formalnej praca nie wzbudza zastrzeżeń. a powoływanie się na źródła jest prawidłowe.

Układ rozprawy jest logiczny i przejrzysty.

Wychodząc bowiem od założeń generalnych, zawartych w Konstytucji i ustawodawstwie wyznaniowym Autor przechodzi do zagadnień szczególnych, odnotowując wszelkie przejawy aktywności związków wyznaniowych w sferze publicznej. Problemem wydaje się jednak pewne zakłócenie w proporcjach przedstawionej rozprawy. Zagadnienie główne bowiem stanowi ok. 1/3 pracy tym samym pod względem treści ustępując rozważaniom wprowadzającym.

III. Wybór tematu rozprawy doktorskiej

Zagadnienie partycypacji związków wyznaniowych w zadaniach publicznych stanowi jedno z najważniejszych w badaniu wzajemnych relacji pomiędzy państwem a wspólnotami religijnymi. Co więcej, rola partycypacji związków wyznaniowych w sferze zadań publicznych stanowi realizację konstytucyjnej zasady „dobra wspólnego”, która jest jednym z fundamentów ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowanie to ustawodawca pomieścił zarówno w tekście preambuły Konstytucji RP jak i w jej art. 1, podkreślając w ten sposób wspólnotę wszystkich obywateli, zarówno w wymiarze politycznym jak i aksjologicznym.

Ma to swoje konsekwencje dla kształtowania się praktyki ustrojowej Rzeczypospolitej.

Z jednej strony bowiem jako dobro wspólne, państwo polskie może rozwijać się wyłącznie jako państwo demokratyczne, „demokratyczne państwo prawne”, z szacunkiem odnoszące się do praw mniejszości i troszczące się o prawa większości, z drugiej zaś – ma możliwości, a często obowiązek ich ograniczania właśnie w imię dobra wspólnego. Przykładem szczególnym tak swoistych relacji jest art. 25 ustawy zasadniczej, a zwłaszcza jego ustęp 3¹.

Z tego punktu widzenia należy wysoko ocenić wybór tematyki pracy, która odnosi się do tematyki niełatwej, jaką są zagadnienia z zakresu relacji pomiędzy państwem polskim

¹ Art. 25 ust. 3 Konstytucji brzmi następująco: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

a Kościołami i związkami wyznaniowymi. W zamierzeniach jest to zatem opracowanie zarówno z zakresu prawa wyznaniowego jak i konstytucyjnego i administracyjnego. Takie *res mixtae* czy raczej *mixta argumenta* wskazują na szerokie zainteresowania badawcze Doktoranta i stawiały pomyślnie horoskopy co do ostatecznych rezultatów.

Problem pojawia się już jednak przy uważnemu przyjrzeniu się tytułowi rozprawy. Wydaje się, że procesie prywatyzacji zadań publicznych związki wyznaniowe nie odgrywają roli co raczej biorą udział. Nie są to bowiem podmioty dominujące, o ściśle określonych przez prawo zadaniach, a raczej współdziałające z państwem w zakresie przypisanym i określonych celach. Różnica na pierwszy rzut oka umykająca ale mająca zasadnicze znaczenie. .

IV. Uwagi szczegółowe

Rozważania swoje Doktorant rozpoczyna od omówienia zagadnień podstawowych, jego zdaniem kluczowych w kontekście dalszych rozważań, a mianowicie genezy i rozwoju zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych/kościół. Autor słusznie zauważa, że na gruncie konstytucyjnym kluczowe są tu normy art.25 ust. 3 Konstytucji RP i tu należy szukać źródeł szerokiego zaangażowania podmiotów religijnych w realizację zadań publicznych. Zasadnicze bowiem dla tych działań jest pojęcie „dobro wspólne” jakim wprost posługuje się ustrojodawca. Jak podkreśla Doktorant, pojęcie to doktryna prawa wiąże zarówno z art. 1 jak i art. 30 Konstytucji RP, akcentującymi tak elementy wspólnotowe jak i niezbywalną godność każdego człowieka. Mówiąc o dobru wspólnym nie można pominąć także nauczania społecznego Kościoła katolickiego, który tylko we wspólnocie szanującej prawa człowieka gdzie realizowane jest dobro wspólne, widzi społeczeństwo sprawiedliwe.

Zasada współdziałania (współpracy) państwa i związków wyznaniowych (Kościoła) określa ona aktualnie mniej lub bardziej wyraźnie praktykę stosunków państwo – związki wyznaniowe w zdecydowanej większości demokratycznych państw europejskich. Nie jest wszakże równie często wprost artykułowana w konstytucjach wspomnianych krajów. Współdziałanie państwa i Kościoła występuje w wymiarze normatywnym zarówno w państwach świeckich, jak i w państwach wyznaniowych. Bez wątplenia jednak są to zagadnienia dotyczące praw i wolności nieodmiennie związanych z realizacją wolności sumienia i wyznania, w obu zresztą wymiarach: indywidualnym i kolegialnym, gdyż zarówno człowiek jak i związek religijny są podmiotami takiej wolności.

Co więcej, zakres podmiotowy wykonywania wolności sumienia i wyznania zarówno przez związek wyznaniowy jak i przez jednostkę są ze sobą ściśle związane. To bowiem każdy człowiek realizuje swą wolność sumienia i wyznania m.in. przez przynależność bądź tworzenie związków wyznaniowych zaś te cieszą się pełną wolnością w prowadzeniu swojej misji, w tym pozyskiwaniu nowych wyznawców czy właśnie podejmowaniu działań w sferze publicznej.

Należy tu podkreślić, na co również zwraca uwagę Doktorant, że współdziałanie państwa i wspólnot wyznaniowych, oparte o dialog i poszanowanie odrębności jest korzystne dla obu stron, stanowiąc jednocześnie element stabilizacji społecznej i politycznej. Dlatego też, zwrócenie uwagi w recenzowanej pracy na swoiste zniuansowanie tego zagadnienia, zwłaszcza w wymiarze społecznym, uznać należy za szczególnie cenne.

W ostatnim podrozdziale Autor zawarł rozważania poświęcony istocie prywatyzacji zadań publicznych. Bez wątpienia to wartościowy fragment pracy, dotyczący problematyki głównie z zakresu tzw. publicznego prawa administracyjnego, świadczący o dobrej orientacji piszącego w podejmowanej tematyce badawczej. Stanisław Biernat, na tle problematyki prywatyzacji zadań publicznych, dokonuje ich trójpodziału². Analizując pierwszy sposób ujmowania zadań publicznych, Autor zauważa, iż są nimi zadania realnie wykonywane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

W ramach tego sposobu „chodzi o ustalenie stanu faktycznego, realnego zasięgu i rodzajów zadań publicznych wykonywanych przez państwo”. W drugim ujęciu są to „zadania swoiste i charakterystyczne dla państwa. W tym ujęciu chodzi o »modelowe« zadania publiczne albo, inaczej mówiąc, o zadania publiczne w czystej postaci”. Ich zakres kształtowany jest przez konstytucję i ustawy ustrojowe. Wprawdzie istnieją trudności w wyróżnieniu tych zadań, które byłyby niejako ze swej natury przypisane państwu, a ich zakres jest zmienny w czasie i zróżnicowany w poszczególnych ustrojach, to można wyróżnić „pewne zadania (...) charakterystyczne dla każdego państwa, np. zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego, a więc te zadania, które dla swego urzeczywistnienia wymagają dysponowania przymusem”. Zgodnie z ostatnim, trzecim ujęciem, zadaniami publicznymi są zadania państwa i samorządu, które wynikają z całego obowiązującego w danym czasie porządku prawnego, a zatem z konstytucji, ustaw zwykłych i aktów normatywnych niższej rangi. Stanisław Biernat wskazuje na podstawowe kryterium pozwalające uznać dane zadanie za publiczne. Jest nim ponoszenie w świetle prawa odpowiedzialności przez państwo lub samorząd terytorialny za wykonywanie tegoż zadania, także wówczas, gdy zostało przekazane do realizacji podmiotowi niepublicznemu².

Jednakże z punktu widzenia obowiązujących rozwiązań, na gruncie prawa polskiego, ze względu na to, iż zadania publiczne realizowane są dla dobra wspólnego, a nie indywidualnego wydaje się, że mówienie o prywatyzacji wykonywania zadań publicznych bez dokonania dystynkcji podmiotów realizujących je nie oddaje istoty analizowanego zjawiska. Bowiem realizację zadania przez organizację np. non profit należy zakwalifikować inaczej niż wykonywanie go przez przedsiębiorcę kierującego się ekonomicznym rachunkiem zysków i strat. Pierwszą z sytuacji można określić mianem społecznienia wykonywania zadań publicznych natomiast do drugiego przypadku wydaje się być adekwatne sformułowanie „prywatyzacja wykonywania zadań publicznych”. Warto podnieść, że ustawodawca odmiennie reguluje te dwie kategorie podmiotów niepublicznych. Pamiętajmy, że organizacje pozarządowe, realizując zadania publiczne, nie mogą osiągać zysku podczas gdy ograniczenie to nie dotyczy przedsiębiorcy wykonującego takie zadania. I tu pojawia się pytanie zasadnicze, właśnie o związki wyznaniowe. Nie są one bowiem organizacjami non profit ani tym bardziej, przedsiębiorstwami. Zatem ich umocowanie do wykonywania części powierzonych im przez podmioty władzy publicznej zadań, musi wynikać z nieco odmiennego uzasadnienia. Autor próbował na potrzeby rozważań, zdefiniować istotę kościoła czy związku wyznaniowego, choć moim zdaniem nie do końca trafnie, o czym poniżej.

Rozdział II recenzowanej rozprawy stanowić może odrębne studium. Wychodząc słusznie od stwierdzenia, że pojęcie prywatyzacji zadań publicznych odnosić się może i

² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa- Kraków 1994, s. 15 – 17.

powinno również do związków wyznaniowych, Doktorant dokonuje szerokiej analizy zagadnienia fundamentalnego, a mianowicie próby odpowiedzi na pytanie „czym są kościoły i związki wyznaniowe” i jak kształtuje się ich pozycja w systemie ustrojowo – prawnym Rzeczypospolitej. Autor analizuje drobiazgowo poszczególne różnorodne aspekty tego zagadnienia w tym również ustawodawstwo wyznaniowe i czyni to w sposób zasadniczo poprawny jednak można mieć kilka uwag krytycznych.

Próbując uchwycić subtelny różnicę w pojęciach używanych przez Konstytucję w art. 25, a zatem „kościół i inne związki wyznaniowe” Autor w konsekwencji swego wyводу zarzuca ustawodawcy nieracjonalność, gdyż jego zdaniem, ustawa zasadnicza używa pojęć tożsamyh jakimi są synonimy „kościół”, „związek wyznaniowy”. Zgadza się z Autorem, że każdy kościół to związek wyznaniowy podkreślić należy, że ta relacja nie jest oczywistą w drugą stronę. Nie można traktować pojęcia tych pojęć jako synonimy, co stara się wykazać Doktorant.

Kościół to wspólnota wyznaniowa, które zasadniczo są chrześcijańskie w związku z tym – jak zauważa – takie podejście jest wyrazem określonego światopoglądu co może budzić wątpliwości, zwłaszcza, że nie istnieje żadna definicja legalna „kościół”. Pomijając już fakt, że nie istnieje również definicja dla związku wyznaniowego (funkcjonuje tylko celowościowa i opisowa) podkreślić należy, że na kościoły spojrzeć należy jako zjawisko społeczne, będące egzemplifikacją potrzeb religijnych ich członków, którzy podzielają tę samą wiarę. Stąd też kościoły można ujmować w sposób wąski i szeroki.

W tym pierwszym ujęciu są one ze swej natury nie są tylko wspólnotami religijnymi wyznającymi Symbolum Apostolicum (Credo) tak w wydaniu rzymskim jak i niecejsko – konstantynopolitańskim. Immanentną ich cechą jest posiadanie hierarchii duchownej, sformalizowanej organizacji oraz historycznie uformowanej doktryny. Te elementy przesądza o tym czy można czy nie można mówić o kościele w znaczeniu wąskim.

W ujęciu szerokim pojęcie „kościół”/”kościół” odnoszą się do tych wspólnot religijnych, które – jak wiele wspólnot restoracjonistycznych czy nowoewangelikalnych, powstałych głównie w Ameryce po tzw. *Wielkim Zawiedzeniu* - postawiły sobie za cel przywrócenie apostołskiego modelu chrześcijaństwa i oczyszczenie go z późniejszych, katolickich, protestanckich i innych naleciałości. Pomimo, że istnieje wiele wątpliwości co do ich rzeczywistego, chrześcijańskiego charakteru (np. Kościół Świętych Dni Ostatnich, Świadkowie Jehowy) przedstawiają się one, również w swych nazwach, jako kościoły. Podobny mechanizm działa w przypadku niechrześcijańskich związków religijnych/wyznaniowych, które przyjmują nazwę „kościół” akcentując pierwotne, greckie znaczenie tego pojęcia ((gr. ἐκκλησία ekklesia „zwołanie, zgromadzenie” od ἐκ καλεομαι „kaleo” „wołam spoza, zwołuję”).

I wbrew temu co pisze Autor, związki takie to nie jest to margines. Wystarczy sięgnąć do *Rejestru kościołów i związków wyznaniowych* by przekonać się, że na ogólną liczbę ponad 170 zarejestrowanych związków wyznaniowych aż 75 wspólnot używa w swej nazwie pojęcia kościół. Doktorant, zaznajomiony z rejestrem, na co wskazują inne wątki pracy, jakoś nie zauważył tego faktu.

Co więcej, trudno zgodzić się jeszcze z dwiema tezami. Po pierwsze – nie wydaje się, żeby twórcy polskich regulacji wyznaniowych po 1989 roku bezrefleksyjnie powtarzali nomenklaturę czy to okresu II RP czy też PRL. Inna była wówczas polityka wyznaniowa, inny charakter państwa wreszcie odmienna pozycja i rola Kościoła Katolickiego. Dlatego trudno szukać analogii dla zastosowanych przez współczesnego ustawodawcę

pojęć tym bardziej, że właśnie reforma prawa wyznaniowego z maja 1989 roku i akty ją uzupełniające miały być **odejściem** od formuły podporządkowania stosunków religijnych państwu poprzez przyjęcie modelu konsensualnego, z poszanowaniem autonomii i realizacją idei wzajemnej współpracy.

Tym samym przez kilka lat trwała dyskusja o rzeczywistych relacjach pomiędzy państwem a Kościołem większościowym i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, zwłaszcza wobec ewidentnych braków formalnych umowy ze Stolicą Apostolską. Bałagan ten uporządkowała dopiero Konstytucja z 1997 r., której twórcy do porządku dziennego przeszli nad zastrzeżeniami ekspertów, nadając Konkordatowi rangę konstytucyjną, a ustawę konfesyjną (u.s.k.k.) sprowadzając do rangi przepisów technicznych i objaśniających. Zatem to nie jest do końca tak, jak wykazuje p. Kamil Reszka, że ustawa gwarancyjna z 17 maja 1989 r. była zbyt wąską regulacją, która nie obejmowała specyfiki wszystkich związków wyznaniowych, co stworzyło konieczność wydania przez ustawodawcę owych dwunastu ustaw konfesyjnych, odrębnych od *lex generali* jaką była wspomniana u.g.s.w. To sprzeciw hierarchów katolickich już przy *Okrągłym Stole* wobec obowiązywania ustawy gwarancyjnej jako **jedynego źródła prawa** dla wszystkich związków wyznaniowych, zmusił stronę rządową do wyjścia z projektem ustawy *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL* uchwalonej także 17 maja 1989 r. co otworzyło pozostałym, dużym kościołom i związkom wyznaniowym drogę do negocjowania odrębnych ustaw konfesyjnych.

Co więcej, podejmując decyzję, że stosunki między Kościołem Katolickim a Rzeczpospolitą Polską ma określać umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, historyczny prawodawca chciał zbliżyć sytuację prawną nierzymskokatolickich związków wyznaniowych, zwłaszcza w zakresie formy regulacji ich stosunków z państwem polskim, do położenia prawnego Kościoła większościowego.

W związku z tym nadał stosunkom tych konfesji z państwem charakter bilateralny, wykluczający w szczególności arbitralność władz publicznych w określaniu ich położenia prawnego. Ponieważ kościoły i inne związki wyznaniowe nierzymskokatolickie nie mają jako całość ani ich organy kierownicze osobowości prawnomiędzynarodowej, w art. 25 ust. 5 Konstytucji przewidziano, że ich stosunki z Rzeczpospolitą Polską określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Jak twierdzą M. Pietrzak i P. Borecki, przepis ten oraz art. 25 ust. 5 stanowią w odstępstwo od pryncypialnie rozumianej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych³. Zasada ta nakazuje bowiem zastosowanie takiej samej formy prawnej uregulowania stosunków z państwem **wszystkich wspólnot religijnych**. A przecież umowa międzynarodowa w wymiarze formalnym zapewnia Kościołowi Katolickiemu lepsze gwarancje stabilności jego położenia prawnego.

Inną sprawą jest pytanie na ile wspomniany przepis art. 25 ust. 4 Konstytucji ma charakter konstytutywny a na ile wyłącznie deklaratoryjny, stwierdzający istnienie takich umów *ex post* jako gwarantowanych ustawą zasadniczą ale bez możliwości zawierania kolejnych. Piszący te słowa bliższy jest tej drugiej interpretacji, gdyż przyjmując stanowisko konstytutywności wspomnianego przepisu należałoby przyjąć, że ustawodawca dopuścił się rażącej luki w katalogu źródeł prawa gdzie powinny być ujęte owe umowy, będące samoistnymi źródłami prawa. A tak nie jest. Pamiętać bowiem trzeba, że ustawy regulujące

³ M. Pietrzak, P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy kościołów do Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2010 roku*, „Studia z prawa wyznaniowego” Tom 15, 2012, s. 294.

status prawny kilkunastu kościołów i związków wyznaniowych podlegały jeszcze znowelizowanym przepisom konstytucyjnym z 1952 r. Dlatego, wobec obowiązującego wówczas jeszcze tzw. „otwartego katalogu źródeł prawa” oraz braku hierarchii aktów normatywnych, dopuszczalne były umowy ze związkami wyznaniowymi, które stanowiły tzw. samoistne źródło prawa. Rzecz uległa zmianie w Konstytucji z 1997 r., której art. 87 ust. 1 nie przewiduje innych aktów normatywnych jak: ustawa zasadnicza, ustawy zwykłe, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Można postawić tezę, że przepis art. 25 ust. 5 znalazł się w Konstytucji wyłącznie w celu petryfikacji istniejącego już, a nie do końca zgodnego z systematyką źródeł prawa, sposobu regulacji statusu prawnego niektórych wspólnot religijnych, sięgającego swymi korzeniami początków III RP. W świetle powyższego nie można pomijać praktyki organów w ciągu ostatnich 25 lat, gdyż bardzo wyraźnie zaznacza się tendencja do traktowania zbioru kościołów i związków wyznaniowych o statusie regulowanym odrębną ustawą konfesyjną, jako zbioru w rzeczywistości zamkniętego wobec polityki *numerus nullus* prowadzonej przez władze względem wspólnot wyznaniowych ubiegających się o taką regulację⁴.

Po drugie – stwierdzenie Doktoranta, że użycie przez ustawodawcę pojęcia „kościół” jako zaczerpnięte ze słownika pojęciowego chrześcijaństwa może grozić konfesjonalizacją państwa, uważam za daleko idące. Zwłaszcza, że przywoływany w tekście prof. Paweł Borecki, pisząc o elementach konfesyjnych, związanych z jednym wyznaniem, nie odnosił się do pojęcia „kościół”, które związane jest nie tyle z konkretnym wyznaniem lecz z całym systemem religijnym. A w takim ujęciu trudno czynić zarzut polskiemu ustawodawcy, że odwołuje się chrześcijańskiego dziedzictwa cywilizacyjnego. Na marginesie wspomnę tylko, że w pracy Doktorant z godnym podziwu uporem, używa nazwy Kościół katolicki zarówno odnosząc się do Kościoła powszechnego jak i w Polsce. Tymczasem, na gruncie obowiązującego prawa, w odniesieniu do części partykularnej części Kościoła powszechnego w Polsce, używamy w pisowni nazwy Kościół Katolicki, co znalazło swój wyraz we wszystkich aktach normatywnych, a przede wszystkim w Konkordacie z 1993 r.

Przegląd regulacji ustawowych dot. działalności kościołów i związków wyznaniowych, w wykonaniu p. Kamila Reszki stanowi sprawnie przeprowadzony wywód. Autor wychwytuje różne niuanse, zwłaszcza w relacji państwa tak z Kościołem Katolickim czyli kościołem większościowym, podkreślając uzależnienie sfery regulacji wyznaniowych od koniunktury politycznej w naszym kraju. Odnotowując proces, który możemy nazwać „kanonizacją” norm prawa świeckiego, Autor ukazuje zjawisko szersze, a mianowicie, budzące wątpliwość przenikanie elementów systemu prawa kanonicznego do prawa świeckiego, a zatem systemu z zasady odrębnego. Nie oznacza to jednak, że rozważania Doktoranta są wyczerpujące czy też nie wymagają pewnych uwag krytycznych.

Należy podkreślić w tym miejscu, że status prawny innych niż katolickie kościołów i związków wyznaniowych stanowi wprost wynikową braku pełnej i rzeczywistej realizacji konstytucyjnej zasady ich równouprawnienia. Jak niezwykle skomplikowane jest to zagadnienie niech świadczy fakt, że na gruncie prawa polskiego mamy do czynienia ze swoistą hierarchizacją, zróżnicowaniem poszczególnych regulacji, co ma wpływ na pozycję prawną i rzeczywiste funkcjonowanie związków wyznaniowych. Dość powiedzieć, że regulacja taka może odbywać się w drodze jednego z czterech sposobów –

⁴ W ostatnich latach władze odmówiły podjęcia rozmów dot. nowelizacji względnie nowej regulacji ustawowej Muzułmańskiemu Związkowi Religijnemu oraz Kościołowi Ewangelicko – Augsburskiemu.

konkordat, ustawa partykularna, ustawa gwarancyjna, konstytucyjna zasada wolności sumienia i wyznania – z których pierwszy obejmują wyłącznie Kościół katolicki, zaś sposób drugi – Kościół katolicki i kilkanaście innych konfesji.

Tymczasem związków wyznaniowych i kościołów w Polsce mamy oficjalnie ponad 200 i te, jako związki wyznaniowe w rozumieniu formalnym, funkcjonują w oparciu o ustawę gwarancyjną z 17 maja 1989 r. i objęte rejestrem. Co więcej, nie znana jest liczba związków wyznaniowych, które korzystając z gwarancji konstytucyjnych, często wobec daleko posuniętego formalizmu zastrzonych w 1997 roku przepisów ustawy, wybierają formę stowarzyszenia czy fundacji. Powstaje zatem zasadnicze pytanie o rzeczywiste równouprawnienie związków wyznaniowych na które Doktorant nie udziela do końca wyczerpującej odpowiedzi.

Podobne zastrzeżenia budzić może tryb rejestracji kościołów i związków wyznaniowych. Utrudnienia wprowadzone po nowelizacji u.g.s.w. z 1997 r. miał znaczący wpływ na zmniejszenie liczby rejestrowanych związków wyznaniowych, co zawsze rodzi pytanie o rzeczywistą realizację wolności sumienia i wyznania w Polsce. Dlatego też, sformułowanie użyte przez Autora, jakoby obowiązujące przepisy w tej materii to *rozwiązanie {...} adekwatne i sprzyja bezpieczeństwu obrotu prawnego, ponieważ zabezpiecza ono przed składaniem bezpodstawnych wniosków* (s. 69) uznać trzeba za stwierdzenie za daleko idące. Autonomia i niezależność związków wyznaniowych bowiem ma charakter pierwotny i nie pochodzi one z nadania państwa. Państwo i owszem, może w swoim systemie prawnym owe autonomię i niezależność w jakiś sposób limitować ale musi ją uznawać. Wynika to z faktu, że źródłem tych wartości jest wolność religii, a ta wywodzi się w świetle art. 30 Konstytucji RP z przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej⁵. Co więcej, aktualne rozwiązania ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w zakresie rejestracji, czyli nabywania osobowości prawnej przez kościoły i inne związki wyznaniowe budzą jeszcze jedno **fundamentalne** zastrzeżenia.

Zgodnie bowiem z kierunkiem przyjętym przez ustrojodawcę, który oddał pod właściwość sądów wyrokowanie o nabywaniu osobowości prawnej przez instytucje powstałe na kanwie wolności zrzeszania się, należałoby zrewidować tzw. rejestrowy tryb nabywania takiej osobowości wspólnoty religijnej. Organ administracji państwowej, jakim jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych prowadzący rejestr, nie ma sędziowskiego przymiotu niezależności i niezawisłości za to jest funkcją polityczną. Oddanie pod kognicję organu administracji państwowej tak delikatnej kwestii, jak realizacja wolności sumienia i wyznania, niesie ze sobą ryzyko upolitycznienia tego obszaru aktywności społecznej⁶. A tego zdaje się Doktorant nie dostrzegać choć przecież były takie przejawy, że przypomnieć tylko należy działania podjęte przez min. Ziobrę w 2020 r. mające na celu zdelegalizowanie Reformowanego Kościoła Katolickiego w Polsce.

Śledząc dalsze części rozprawy stwierdzić należy, że kluczowym zagadnieniem, które stara się ująć Autor jest kwestia osobowości prawnej zarówno związków wyznaniowych jako całości jak i osób wyznaniowych je reprezentujących. Zasadnicze wywody tych rozważań zasługują na aprobatę, szczególnie jeśli chodzi o umiejętność ukazywania pewnych niuansów. Jednakże to co może skłaniać recenzenta do pewnego krytycyzmu to częste unikanie przez Doktoranta zajęcia wyraźnego stanowiska w sprawach dyskusyjnych,

⁵ P. Borecki, *W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15*, Przegląd Prawa Cywilnego, 2018, nr 1

⁶ T. Resler, *Dysfunkcje Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Postulaty de lege ferenda*, PPP 2023, nr 7-8, s. 65-75.

zwłaszcza gdy – z dużą sprawnością – zestawia on przeciwstawne poglądy doktryny czy orzecznictwa. I tak jest też z najważniejszym z tych zagadnień, a mianowicie kwestią **osobowości publicznoprawnej związku wyznaniowego**. Jest to zagadnienie o tyle skomplikowane, że już przed II wojną światową część reprezentantów nauki administracji (J. Panejko, W. Klonowicki) opowiadało się za wprowadzeniem w polskim systemie prawnym takiego pojęcia, które ich zdaniem odpowiadałoby żywotnym interesom wielu podmiotów, w tym kościelnych. Polska teoria i nauka prawa aż po rok 1989 nie uznawała istnienia takiej instytucji, a tymczasem choćby wielka rewolucja samorządowa z lat 90 wymusiła zmianę postrzegania statusu prawnego instytucji samorządu terytorialnego.

Osobowość publicznoprawna, znana nauce niemieckiej, oznacza przede wszystkim możliwość stosowania przez dany podmiot, posiadający wspomniany przymiot, władztwa administracyjnego, w konsekwencji - możliwość stosowania przymusu w celu wyegzekwowania podjętych rozstrzygnięć wobec swych członków lub interesantów. Osobowość taką posiada np. Skarb Państwa czy samorząd terytorialny. Jednakże Kościół Katolicki nie ma własnych służb egzekucyjnych i musiałby korzystać z pomocy odpowiednich instytucji (służb) państwowych. Skutkowałoby to zepchnięciem państwa do roli ramienia świeckiego Kościoła czyli *brachium seculare*. Tym samym podważona zostałaby zasada rozdziału funkcjonalnego państwa i Kościoła wynikająca z art. 1 Konkordatu z 1993 r., a także z art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Dlatego też osobowość Kościoła Katolickiego wyrażoną w art. 4 należy rozumieć jako osobowość cywilnoprawną. Przeciwnie rozwiązanie, wyrażające się w uznaniu osobowości publicznoprawnej Kościoła, należałoby uznać za sprzeczne z zasadą wzajemnej niezależności i autonomii państwa i Kościoła w swoim zakresie. Kościół Katolicki ma jednak na gruncie prawa polskiego do dyspozycji instrumenty prawne, które pozwalają mu w skutecznym wykonywaniu swego władztwa i dochodzeniu swych praw. Piszący te słowa jest przekonany, że zdefiniowanie takiej podmiotowości jest potrzebą chwili postulatem *de lege ferenda*.

Dlaczego jest to tak istotne w kontekście rozważań Autora?

Otóż w konsekwencji pozwala na odmienne ujęcie tematu, a przynajmniej daleko idące jego zniuansowanie. Kościół Katolicki bowiem – i wydaje się, że również pozostałe związki religijne - nie wykonuje w tym ujęciu zadań będących efektem procesu prywatyzacji, niejako z woli państwa lecz wręcz przeciwnie. Są one częścią jego posłannictwa i ich wykonywanie wynika z bilateralnych porozumień, będących wyrazem poszanowania fundamentalnych wartości w relacjach państwo – Kościół, wyrażonych w Konstytucji. A zatem nie tyle to prywatyzacja zadań, co wykonywanie części władztwa publicznego przez Kościół, co wynika *sui generis* z jego istoty, charakteru i pozycji prawnej.

Podkreślić bowiem należy, że zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji “władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”. Jest to zasada ustrojowa, zgodnie z którą Państwo, zachowuje równy dystans do różnych systemów religijnych i filozoficznych. Państwo jako władza publiczna jest obowiązane do zachowania neutralności w stosunku do konkretnego przekonania światopoglądowego czy religii, co oznacza, że nie może wysuwać danego wyznania przed inne i go popierać.

⁷ P. Borecki, *Prawotwórcza i porządkująca rola Sądu Najwyższego w sprawach wyznaniowych - uwagi w sprawie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12.09.2018 r., III CZP 14/18, Prz.Sejmowy 2020, nr 1, s. 23-37.*

Zasada bezstronności, wyrażona w art. 25 ust. 2 ustawy zasadniczej powinna być realizowana obiektywnie bez jakichkolwiek uprzedzeń bowiem gwarantuje rzeczywiste i pełne korzystanie zarówno przez związki religijne jak i przez jednostkę z przysługującej jej wolności sumienia i wyznania.

Odnosi się to również do zasady autonomii i niezależności związków wyznaniowych od państwa co jest kluczowe dla omawianego przez Doktoranta zagadnienia, oznacza przede wszystkim ich samorządność. Autonomia i niezależność to zasady, które również przedstawiają regulacje, jakie zachodzą w strukturach związków wyznaniowych i w strukturach państwa. Autonomia w związkach wyznaniowych przejawia się w swobodnym kształtowaniu własnych struktur organizacyjnych oraz granic, w których państwo może ingerować w działalność związków. Władze państwowe nie ingerują w szczególności w obsadę stanowisk kierowniczych we wspólnotach religijnych, w tworzenie ich struktur wewnętrznych. Nie są uprawnione do narzucenia określonego modelu organizacyjno-demokratycznego czy autokratycznego. Państwo nie rozstrzyga także konfliktów wewnętrznych w związkach wyznaniowych, zatem sądy państwowe nie są organami odwoławczymi od rozstrzygnięć organów wyznaniowych. Same wspólnoty decydują także o swoim składzie, określając kryteria członkostwa. Wynika z tego, że związki wyznaniowe mają możliwości samoorganizacji oraz działalności na podstawach samorządności⁸.

Ma to szczególne znaczenie, co słusznie podkreśla Doktorant, w kontekście art. 25 ust. 3 *in fine* a zatem zasady współdziałania kościołów i związków wyznaniowych z państwem dla dobra wspólnego. Należy mieć jednak na uwadze, że kategoria konstytucyjna, jaką jest „dobro wspólne” pozostaje dyskusyjna i to pomimo ukazania się w ostatnich latach fundamentalnych prac próbujących zrekonstruować to pojęcie poprzez nadanie mu właściwego sensu prawnoustrojowego.

W konsekwencji mamy nie do końca sprecyzowaną sytuację tak prawną jak i faktyczną stąd też samo zagadnienie prywatyzacji w odniesieniu do związków wyznaniowych pozostaje dyskusyjne. Nie da się bowiem zrozumieć omawianego w pracy zagadnienia bez uświadomienia sobie, że norma art. 163 Konstytucji, stosując w powołanym artykule tryb oznajmujący „wykonuje” zamiast „może wykonywać” świadczy o nałożeniu przez ustrojodawcę konstytucyjnego **obowiązku działania** w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych⁹. Jak wskazuje bowiem J. M. Cwalińska, dokonując zestawienia poglądów doktryny i orzecznictwa:

*zadania publicznego nie można konstruować w oderwaniu od takich kwestii, jak interes publiczny i prawny obowiązek podjęcia działania [...] Konsekwencją prawnego obowiązku działania jest odpowiedzialność za realizację zadania spoczywająca na podmiocie, któremu ustawodawca powierzył wykonanie tegoż zadania. Przyjęcie interpretacji, w myśl której realizacja zadania publicznego należy do sfery uprawnienia do działania podmiotu władzy publicznej, a nie jego obowiązku, oznaczałoby iluzoryczność obowiązywania przepisów, także rangi konstytucyjnej, negowałoby konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, przeczyłoby odpowiedzialności prawnej podmiotu władzy publicznej, któremu ustrojodawca powierzył realizację owego zadania, zaś publiczne prawa podmiotowe jednostki nie tylko nie byłyby respektowane, ale trudno byłoby w ogóle mówić o ich istnieniu*¹⁰.

⁸ P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2006, s. 76.

⁹ I. Lipowicz, *Konstytucja RP. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 256

¹⁰ J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 3/2020, s. 27 – 28.

I to zastrzeżenie wydaje się fundamentalne. Trudno bowiem mówić w przypadku podmiotów wyznaniowych o obowiązku czy przymusie takiego a nie innego wykonywania zadań publicznych, a w konsekwencji zinstytucjonalizowanej odpowiedzialności, która zakładałaby nie tyle kontrolę co nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych. Stałoby to w sprzeczności ze wspomnianą, konstytucyjną zasadą autonomii i poszanowania niezależności kościołów i związków wyznaniowych. Dlatego słusznym skądinąd wydaje się postulat Doktoranta, by traktować podmioty wyznaniowe w obrocie prawnym na równi z fundacjami czy NGO – sami.

Potwierdzeniem powyższej tezy są, wskazane przez Autora, jego zdaniem przejawy prywatyzacji działań. Autor pomieścił w tym podrozdziale zarówno kwestie zawierania małżeństw wyznaniowych jak i zgromadzeń religijnych czy dni wolnych od pracy. Wydaje się, że jest to właśnie pewna próba na siłę przeniesienia uprawnień naturalnych, wynikających z przyrodzonego kościołom i związkom wyznaniowym wolności religijnych na płaszczyznę rozważań administracyjnoprawnych i ustrojowych. Co więcej, partycypację we władzy publicznej jakim jest udzielanie prawnie wiążących ślubów przez reprezentantów kościołów i związków wyznaniowych trudno uznać za prywatyzację zadań gdyż dotyczy ta sfera praw stanu, a zatem obszaru wprost odnoszącego się do fundamentalnych praw człowieka i obywatela. Również pewne wątpliwości w zakresie rzeczywistego wykonywania zadań publicznych przez związki wyznaniowe może nasuwać, z różnych zresztą względów, czy to kwestia zarządu cmentarzami (archaiczna ustawa funeralna sprzyja absolutnej dowolności wyznań w tym względzie) czy też działalności kulturalnej i oświatowej, wpisanych niejako w gwarantowane prawnie wolności związków religijnych.

Dlatego zasadnicze pytanie na jakie rozprawa do końca nie odpowiada dotyczy rzeczywistego styku działalności związków wyznaniowych a państwa czy samorządu w wykonywaniu tych zadań publicznych, które **nie są wpisane w ich prawny charakter czy zakres wolności ustawowo gwarantowanej**.

V. Literatura i źródła

Zarówno jeśli chodzi o dobór literatury jak i wykorzystanie źródeł czy orzecznictwa pracę oceniam **wysoko**.

VI. Wnioski końcowe

Rozprawa autorstwa mgra Kamila Reczka swoim tytułem obiecuje więcej niż daje. Jest to sprawnie napisane studium stawiające jednak bardziej pytania niż odpowiedzi. Oczywiście, spekulatywność, stawianie pytań badawczych i choćby jak w recenzowanym przypadku, próba – nie do końca udana – odpowiedzi na nie, wpisane są w uprawianie nauki. Ma się bowiem wrażenie, że Autor, dobrze orientując się w tematyce prawno – wyznaniowej problem raczej zarysował niż rozwiązał, nie do końca wykorzystując bogactwo treści i wątków jakie poruszył.

Uznając jednak, że rozprawa przedstawiona do recenzji, stanowi dowód zarówno pracowitości jak i pogłębionej ogólnej wiedzy teoretycznej Doktoranta w zakresie nauk prawnych, a także umiejętności prowadzenia samodzielnie pracy naukowej (analizy

prawniczej)), wnoszę o dopuszczenie mgra Kamila Reczki do dalszych etapów postępowania.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'X' followed by a series of loops and a final flourish.