

Olsztyn, dnia 3 lutego 2025 r.

dr hab. Justyna Magdalena Krzywkowska  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Kamila Reczka

pt. *Rola związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych,*

napisanej pod kierunkiem dra hab. Pawła Leszczyńskiego, prof. AJP

Rzeszów 2024, ss. 192.

W odpowiedzi na uchwałę Nr 42/2024 Rady Naukowej WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 13 grudnia 2024 r., doręczoną na mój adres w dniu 10 stycznia 2025 r., wyznaczającą mnie do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu o nadanie mgr. Kamilowi Reczkowi stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, przedkładam niniejszą recenzję.

### 1. Temat rozprawy

Rozprawa doktorska mgra Kamila Reczka powstała w WSPiA Rzeszowskiej Szkole Wyższej pod kierunkiem dra hab. Pawła Leszczyńskiego, profesora Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Doktorant podjął się omówienia interesującego zagadnienia dotyczącego roli związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Dysertacja ma charakter interdyscyplinarny, dlatego należy podkreślić, że podejmowanie badań naukowych o takim charakterze jest niezwykle pożądane, chociaż stanowi trudność zwłaszcza wśród młodych naukowców. Tego typu badania naukowe wymagają umiejętności bardzo dobrego posługiwania się metodami dogmatycznymi, komparatystycznymi i analitycznymi.

Podjęte przez mgra Kamila Reczka zagadnienie zawiera skomplikowaną materię badawczą, bowiem mamy tu do czynienia z szerokim zakresem przedmiotu badawczego, istniejącymi wątpliwościami na płaszczyźnie rozumienia pojęcia „zadania publiczne” (brak ustawowej definicji zadania publicznego), a także odniesieniami do innych systemów

prawnych, m.in. prawa kanonicznego Kościoła katolickiego. Jak podkreśla się w doktrynie prawa wyznaniowego państwo polskie w wielu obszarach życia społecznego (np. w zakresie edukacji, ochrony zabytków czy działalności charytatywnej) jest wspierane w osiąganiu swoich celów ze strony kościołów i innych związków wyznaniowych. Powierzenie podmiotom prywatnym wykonywania zadań publicznych stanowi tematykę niewątpliwie istotną z punktu widzenia ówczesnych regulacji. Udział związków wyznaniowych w wykonywaniu zadań publicznych warunkowany jest istnieniem wyraźnego przepisu prawnego zlecającego im realizację danego zadania.

Wybór tematyki dysertacji należy przyjąć z aprobatą, gdyż jak podkreśla Doktorant najczęściej w doktrynie prawa problematyka badawcza dotycząca prywatyzacji zadań publicznych omawiana była zwłaszcza w kontekście działalności organizacji pozarządowych (s. 6). Wprawdzie podjęta problematyka wpisuje się w dyskurs naukowy na temat konkretnych aspektów współdziałania państwa i związków wyznaniowych, to jednak można mówić o pewnej luce badawczej, którą wypełnił Doktorant w swojej dysertacji.

Tytuł dysertacji chociaż wydaje się być sformułowany w sposób przejrzysty, to jednak nie dookreśla, jakie związki wyznaniowe Doktorant miał na myśli: czy chodziło o kościoły i inne związki wyznaniowe działające na podstawie tzw. indywidualnych ustaw wyznaniowych, czy o wspólnoty religijne wpisane do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Ponadto dopiero we wstępie pracy doktorskiej Doktorant precyzuje cezurę terytorialną przyjętego przedmiotu badań, wskazując, że chodzi o proces prywatyzacji zadań publicznych w Polsce (s. 6).

## **2. Konstrukcja rozprawy**

Recenzowana dysertacja doktorska posiada następującą strukturę wewnętrzną, na którą składają się: strona tytułowa, spis treści, wykaz skrótów, wstęp, cztery rozdziały, zakończenie i bibliografia. Tak ukształtowana struktura pracy jest zgodna z przyjętymi standardami opracowań naukowych. Praca liczy łącznie 192 strony i biorąc pod uwagę jej obszar badawczy, to objętość nie jest imponująca. Spis treści zawiera wszystkie elementy wynikające z systematyki rozprawy doktorskiej. Wykaz skrótów dla przejrzystości powinien być ułożony alfabetycznie. We wstępie Doktorant zawarł wymagane w tej części pracy treści: określenie problemu badawczego, wykaz zastosowanych metod badawczych oraz charakterystykę treści poszczególnych rozdziałów. Znajdują się w nim pewne braki, a mianowicie głęboki niedosyt dotyczy rozważań związanych z aktualnym stanem badań oraz wykorzystanych źródeł

i literatury przedmiotu. Zabrakło także we wstępie precyzyjnego wyjaśnienia kluczowych dla dalszych rozważań pojęć: „zadania publiczne”, „związki wyznaniowe” czy „prywatyzacja zadań publicznych”.

Tytuły rozdziałów są sformułowane syntetycznie i poprawnie językowo. Można mieć pewne zastrzeżenia do kolejności ułożenia rozdziałów. W pierwszej kolejności należałoby wyjaśnić status prawny związków wyznaniowych, aby uzmysłowić czytelnikowi, że mamy do czynienia z podmiotami uznanymi na gruncie prawa polskiego, tj. posiadającymi osobowość prawną na gruncie prawa cywilnego. Dopiero w dalszej kolejności należałoby ukazać korelacje pomiędzy zasadą współdziałania państwa i związków wyznaniowych a prywatyzacją zadań publicznych, a następnie przejść do wskazania przejawów tej prywatyzacji w ramach sprawowania kultu religijnego oraz w sferze społeczno-gospodarczej. Objętość rozdziału drugiego dominuje nad pozostałymi, co można było ograniczyć unikając treści, które zostają powtórzone w pozostałych częściach pracy. Szkoda, że poszczególne rozdziały nie są poprzedzone krótkim wprowadzeniem ani nie zawierają podsumowania. Ilość podrozdziałów jest w zasadzie równomierna. Treść zakończenia stanowi skrótową rekapitulację poczynionych rozważań (s. 168-171).

### **3. Cele i metody badawcze**

Doktorant we wstępie rozprawy zdefiniował następujące jej cele: identyfikacja doktrynalnych podstaw prywatyzacji zadań publicznych w odniesieniu do związków wyznaniowych; ustalenie relacji pomiędzy zasadą współdziałania wynikającą z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP a zagadnieniem prywatyzacji zadań publicznych; wykazanie wpływu norm prawa wyznaniowego rangi konstytucyjnej (w szczególności wynikających art. 25 Konstytucji RP) i ustawowej na proces prywatyzacji zadań publicznych; wyodrębnienie konkretnych przejawów prywatyzacji zadań publicznych w poszczególnych sferach państwa, które związane są z udziałem związków wyznaniowych; identyfikacja problemów doktrynalnych związanych ze wspomnianymi wcześniej przejawami prywatyzacji zadań publicznych; wskazanie okoliczności, które doprowadziły do zaistnienia prywatyzacji zadań publicznych w sferach wyznaniowych oraz następstw, które wynikają z tego procesu; wskazanie cech procesu prywatyzacji zadań publicznych w wyodrębnionych sferach. W rozprawie zauważalny jest brak jasno sformułowanej tezy głównej i ewentualnych tez szczegółowych. Doktorant, w nawiązaniu do przedmiotu rozprawy, wskazuje jedynie następującej treści pytania badawcze:

w jaki sposób i w jakim zakresie związki wyznaniowe uczestniczą w procesie prywatyzacji zadań publicznych oraz jakie są tego teoretycznoprawne podstawy?

Doktorant dokonał właściwego doboru metod badawczych. Pierwszą z użytych w rozprawie doktorskiej metod badawczych jest metoda formalno-dogmatyczna, a kolejnymi historycznoprawna i porównawcza, z czego ostatnia z wymienionych nie została w sposób optymalny wykorzystana. Stosunkowo niewiele miejsca poświęcono porównaniom do regulacji prawa wewnętrznego kościołów i innych związków wyznaniowych, np. prawa kanonicznego Kościoła katolickiego, co niewątpliwie wzbogaciłoby wartości merytoryczne pracy. Należy docenić zastosowanie w pracy przez Doktoranta metody ekonomicznej analizy prawa.

#### 4. Warsztat naukowy

Bibliografia zamieszczona na końcu dysertacji świadczy o tym, że Pan magister nie wykorzystał w stopniu zadowalającym dotychczas wydanych publikacji przedmiotu. Zgromadzona przez Doktoranta bibliografia liczy 17 stron wydruku komputerowego i została podzielona na następujące działy: wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa, wykaz literatury oraz źródła internetowe. Nie można jednak przemilczeć, że Doktorant pominął w tym wykazie wiele kluczowych aktów prawnych, chociażby rozporządzeń wydanych do poszczególnych ustaw. W wykazie aktów prawnych znajdują się jedynie trzy polskie ustawy zasadnicze (Konstytucje z 1921 r., 1952 r. i 1997 r.) oraz 35 ustaw. Brakuje Konstytucji z 1935 r. i tzw. małych Konstytucji. W wykazie źródeł podana jest numeracja ustaw 34, ale pod numerem 19 znajdują się dwie ustawy: ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1604 t.j.) oraz ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 85). Wyróżnienie działu dotyczącego orzecznictwa i zastosowanie w pracy cytowanych wyroków sądowych podnosi walor pracy.

Wykaz literatury obejmuje 195 pozycji i zawiera publikacje naukowe wielu specjalistów m.in. z zakresu prawa wyznaniowego. Analizę naukową niewątpliwie wzbogaciłoby skorzystanie przez Doktoranta z komentarzy z serii: System Prawa Administracyjnego Wydawnictwa C.H.Beck. Zabrakło również w zestawieniu bibliograficznym innych ciekawych pozycji, wśród których można wymienić przykładowo następujące monografie i artykuły naukowe: R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019; K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:]

J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007; M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016. W dysertacji Doktorant odwołuje się do dokumentów kościelnych, np. Konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes* Soboru Watykańskiego II (s. 13 i 19), Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. (s. 112), które nie zostały zamieszczone w wykazie bibliograficznym. Niekompletny jest także wykaz aktów prawnych, bowiem w treści rozprawy przywołane zostały m.in. następujące akty prawne: na s. 17 – konkordat włoski z 1984 r., konkordat polski z 1993 r., węgierska ustawa wyznaniowa z 2011 r.; na s. 118 – obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński oraz sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę sporządzania aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz.U. z 2015 r., poz. 230).

Niemniej, Doktorant w miarę rzetelnie wykorzystuje zgromadzony materiał bibliograficzny, eksponuje kwestie budzące wątpliwości, nie ucieka od stawiania odważnych i umotywowanych tez. Najbardziej krytyczne oceny są wyrażone w pracy w sposób wyważony.

## **5. Strona formalna**

Doktorant posługuje się językiem prawniczym na poprawnym poziomie, chociaż niektóre sformułowania użyte zostały niezbyt fortunnie (np. na s. 22: „Ponadto zbliżone stwierdzenie do brzmienia art. 25 ust. 3 Konstytucji RP pada w art. 5 ust. 1 u.d.p.p.”; na s. 39: „Literatura wymienia również powody poboczne prywatyzacji zadań publicznych”). Niemniej sformułowane tezy przez Doktoranta zawierają przeprowadzoną krytyczną analizę i prowadzą do szerszych refleksji.

Dokładna lektura rozprawy pozwala wychwycić pewne błędy czy nieścisłości, których trudno uniknąć w tego typu opracowaniach naukowych, ale dotyczą one głównie interpunkcji oraz nieprecyzyjnego cytowania źródeł. Przypisy umieszczane są we właściwych miejscach, chociaż nie zawsze zastosowano ich jednolity system zapisu. Doktorant w minimalnym stopniu wykorzystał przypisy jako formę do ubogacenia głównego wyводу poprzez rozwinięcie w nich głosów polemicznych doktryny czy wątków pobocznych.

## 6. Ocena merytoryczna pracy

Rozdział pierwszy zatytułowany „Współdziałanie z państwem i prywatyzacja zadań publicznych” został podzielony na cztery podrozdziały, z tym, że ostatni z nich ma formę rozbudowaną i zawiera w swojej treści trzy podpunkty. Dopiero od s. 26 Doktorant rozpoczął przedstawianie etymologii pojęć użytych w tytule rozprawy. Jak czytamy we wstępie do dysertacji rozdział pierwszy dotyczy „teoretycznoprawnych podstaw współdziałania państwa i związków wyznaniowych oraz innych podmiotów niepublicznych” (s. 8). Słusznie zauważano, że zasada współdziałania została zagwarantowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Jednak w tej części pracy należałoby przywołać także art. 11 Konkordatu polskiego, w którym zadeklarowano współdziałanie na rzecz obrony rodziny i poszanowania małżeństwa jako fundamentu społeczeństwa, a także przepisy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tj. art. 16 dotyczący współdziałania związków wyznaniowych i państwa w celu zachowania pokoju, kształtowania warunków rozwoju kraju oraz w zwalczaniu patologii społecznych oraz art. 17 dotyczący współdziałania w celu ochrony, konserwacji, udostępniania i upowszechniania dziedzictwa kultury, tj. zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej). Zabrakło wskazania konkretnych organów współdziałania, co byłoby konieczne, zwłaszcza że ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2023 r., poz. 265 t.j.) stanowi o współdziałaniu centralnych organów administracji państwowej z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 16a § 1). Natomiast słusznie Doktorant zawarł w tej części pracy rozważania dotyczące historycznego umocowania współpracy na linii państwo – związki wyznaniowe, i mógł poświęcić temu zagadnieniu zdecydowanie więcej miejsca – nawet kosztem przeniesienia rozważań z podrozdziału 1.4. „Proces prywatyzacji zadań publicznych” do kolejnego rozdziału.

Rozdział drugi zatytułowany „Prywatyzacja zadań publicznych w sferze wyznaniowej” w pierwszej kolejności zawiera analizę takich pojęć jak: „związek wyznaniowy”, „kościół”, „wspólnota religijna”, a nawet „sekta”. W opinii Doktoranta zawartej na s. 50 „Sformułowanie «kościóły i inne związki wyznaniowe» niewątpliwie nie jest logiczne, ponieważ zastosowanie koniunkcji sugeruje, że pojęcia te mają charakter odrębny, natomiast – jak wykazano wcześniej – każdy „kościół” jest „związkiem wyznaniowym”. Tym samym można uznać, że stwierdzenie «kościóły i inne związki wyznaniowe» jest przykładem nieracjonalności ustawodawcy”. Nauka prawa wyznaniowego rozpatruje pojęcie związku wyznaniowego z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich dotyczy art. 53 ust. 2 Konstytucji RP, czyli wspólnotowej (kolektywnej) realizacji wolności sumienia i wyznania, zaś druga perspektywa kładzie nacisk na formy

organizacyjne, stąd związek wyznaniowy stanowi jedną z kategorii wyznaniowych osób prawnych. Dla przejrzystości wyводу należałoby połączyć rozważania zawarte w punkcie 2.1.1. „Status prawny związku wyznaniowego” z dwoma kolejnymi punktami, bowiem łączą się one w jednolitą całość i dochodzi do niepotrzebnych powtórzeń. Ewentualnie bardziej merytoryczne byłoby wyróżnienie związków wyznaniowych posiadających status zarejestrowanego związku wyznaniowego i związków wyznaniowych posiadających indywidualną regulację prawną. Słusznie zauważa Doktorant, że omówione w podrozdziale 2.2. trzy pozostałe zasady relacji państwa i związków wyznaniowych mają wpływ i związek z zagadnieniem dotyczącym prywatyzacji zadań publicznych (s. 85). Natomiast świadomie wyłączona z analizy została zasada konsensualnej regulacji stosunków, co w opinii recenzenta nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Ciekawym poznawczo fragmentem rozdziału drugiego jest podrozdział 2.3. zatytułowany „Przestrzenie prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe”, którego rozwinięcie miało nastąpić w rozdziale trzecim dotyczącym przejawów prywatyzacji zadań publicznych w sferze religijnej (s. 112-136) oraz rozdziale czwartym dotyczącym przejawów prywatyzacji w sferze społeczno-gospodarczej (s. 137-167).

Doktorant w rozdziale trzecim dotyczącym sfery religijnej (sakralnej) omawia instytucję małżeństwa wyznaniowego ze skutkami cywilnymi oraz zarząd cmentarzami wyznaniowymi. Podmiotem uprawnionym do wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji stanu cywilnego, na podstawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz.U. z 2023 r., poz. 2809 t.j.) oraz ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 t.j.), jest duchowny działający jako przedstawiciel kościoła lub innego związku wyznaniowego uprawnionego do procedowania przy zawieraniu małżeństw cywilnych w formie wyznaniowej. W toku takich czynności, jak przyjęcie oświadczeń woli o zawarciu małżeństwa wyznaniowego oraz jednoczesnego zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu (art. 1 § 2 k.r.o.), sporządzenie i przekazanie zaświadczenia o zawartym małżeństwie do urzędu stanu cywilnego (art. 8 § 2 i 3 k.r.o.), duchowny działa nie we własnym imieniu, ale jako organ osoby prawnej. Z kolei podstawą wykonywania zadań publicznych z zakresu zarządzania cmentarzem przez związki wyznaniowe jest treść art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Stanowi on, że w tych miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego zobowiązany jest do umożliwienia pochowania osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. W tej części pracy zabrakło pogłębionej analizy działalności własnej kościołów i innych związków wyznaniowych, zwłaszcza że prawo

kościelne cechuje się odmiennym od prawa powszechnie obowiązującego systemem pojęciowym, a ustawodawca państwowy wprowadził możliwość przekazania darowizny na cele kultu religijnego.

Ostatni rozdział zatytułowany „Przejawy prywatyzacji zadań publicznych w sferze społeczno-gospodarczej” obejmuje obszar działalności edukacyjnej, społeczno-charytatywnej i kulturalnej. Wprowadzenie podrozdziału drugiego o nazwie „Działalność pożytku publicznego” zaburza przejrzystość wyводу, bowiem w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 t.j.) wśród sfer zadań publicznych wymienia się zarówno zadania w zakresie nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania (pkt 14), jak i kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (pkt 16). Niezrozumiałe dla recenzenta jest pominięcie wielu pozostałych zakresów sfery społeczno-gospodarczej.

### **Konkluzja**

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska pozwala pozytywnie ocenić ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgr. Kamila Reczka w dyscyplinie nauki prawne. Doktorant posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Niezależnie od wskazanych w niniejszej recenzji uwag krytycznych, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dra hab. Pawła Leszczyńskiego, prof. AJP spełnia wymogi stawiane dysertacjom doktorskim w obowiązującej ustawie z dnia 20 lipca 20018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 t.j.).

**Wobec powyższego wnoszę o dopuszczenie Pana mgra Kamila Reczka do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.**

dr hab. Justyna Krzywkowska 