



UNIWERSYTET OPOLSKI

Instytut Nauk Prawnych

PRACA DOKTORSKA

Kamil Reczek

**ROLA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W PROCESIE
PRYWATYZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**THE ROLE OF RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN THE PROCESS
OF PRIVATIZATION OF PUBLIC TASKS**

Praca napisana pod kierunkiem
dr hab. Paweł A. Leszczyński, prof. AJP w Gorzowie Wielkopolskim

Opole 2024

Wykaz skrótów	4
Wstęp	5
1. Zagadnienia wstępne	10
1.1. Wolność sumienia i wyznania	10
1.2. Wolność zrzeszania się	25
1.3. Wolność zgromadzeń	35
1.4. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych	42
2. Status administracyjnoprawny związku wyznaniowego.....	53
2.1. Pojęcie kościoła i związku wyznaniowego	53
2.2. Związek wyznaniowy jako forma zrzeszenia.....	58
2.3. Prawodawstwo dotyczące związków wyznaniowych	61
2.4. Struktura związku wyznaniowego	69
2.5. Podmiotowość prawna związku wyznaniowego i jego jednostek organizacyjnych	72
2.6. Funkcje związku wyznaniowego	79
2.7. Rejestracja związku wyznaniowego.....	85
3. Relacje prawne między związkami wyznaniowymi a państwem	91
3.1. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych.....	93
3.2. Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych.....	99
3.3. Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności	106
3.4. Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi	112
3.5. Zasada konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi	119
4. Działalność publiczna związku wyznaniowego	123
4.1. Publiczne sprawowanie kultu	124
4.2. Zarząd cmentarzami	139
4.3. Działalność edukacyjna	145
4.4. Działalność pożytku publicznego	151
4.4.1. Działalność społeczno-charytatywna	155
4.4.2. Działalność kulturalna	162
Zakończenie.....	166
BIBLIOGRAFIA	171

Wykaz skrótów

Dz.U. – dziennik ustaw

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

u.c.c.z. – ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.

u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.

u.g.s.w. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 2022 r. poz. 1435.

u.p.z. – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1389.

u.s.k.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360.

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2185.

k.r.i.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.

p.a.s.c. – ustawa z dnia 14 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1681.

Wstęp

Związki wyznaniowe, jak sugeruje już sama nazwa, są podmiotami, których działalność wiąże się z kwestiami wyznaniowymi. Jednakże w ustroju polskim obserwuje się różnorodne rozwiązania prawne, które świadczą wprost o tym, że działalność związków wyznaniowych nie ogranicza się jedynie do kwestii światopoglądowych, religijnych bądź duchowych. Dlatego też przedmiotem niniejszej pracy i równocześnie jej celem badawczym jest wyjaśnienie okoliczności, w jaki sposób związki wyznaniowe pomimo ich systemowego przeznaczenia do realizacji potrzeb religijnych swoich członków wykonują również pewien zakres zadań publicznych. Praca skupiać się będzie na analizie czynników, które wpływają na tę dualną rolę związków wyznaniowych. W kontekście powyższego teza niniejszej pracy zakłada, że *związek wyznaniowy jako podmiot mający do realizacji cele religijne jest również elementem prywatyzacji zadań publicznych*. Dotychczas w literaturze przedmiotu zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych nie było zestawiane z działalnością związków wyznaniowych, a tym bardziej nie badano okoliczności tej prywatyzacji. Często w literaturze ograniczano się do stwierdzenia, że związek wyznaniowy realizuje również funkcje publiczne. Tym samym należy stwierdzić, że autorzy prac co prawda podejmowali próbę przedstawiania lub omawiania tych funkcji, jednakże prezentowane opracowania nie miały charakteru kompleksowej analizy. Problemem badawczym niniejszej pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, jakie okoliczności doprowadziły do prywatyzacji zadań publicznych w wyżej wskazanych sferach.

Niniejsza praca nie ogranicza się jednakże jedynie do wspomnianego wcześniej zagadnienia. Uznano bowiem, że dla analizy tytułowej roli związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych niewystarczające będzie rozważenie jedynie szczegółowych funkcji publicznych związku wyznaniowego. Dlatego też za konieczne uznano skonfrontowanie zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych z różnymi aspektami administracyjnoprawnymi dotyczącymi związków wyznaniowych, które przeanalizowano w rozdziałach 1-3. Skutkiem takiej systematyki jest kompleksowe i zarazem szerokie podejście do tematu. Należy bowiem zauważyć, że rola związków wyznaniowych w procesie

prywatyzacji zadań publicznych, mimo że przejawia się w rozwiązaniach szczegółowych, wynika z głębokich fundamentów natury religijnej oraz specyficznego kontekstu administracyjnoprawnego. Niewątpliwie analiza samych funkcji publicznych, bez uwzględnienia tych fundamentalnych aspektów, byłaby niepełna. Warto zauważyć, że przyjęciu wspomnianej koncepcji nieodłącznie towarzyszyć będzie poruszanie zagadnień, które pomimo istnienia licznych i różnorodnych publikacji z zakresu prawa wyznaniowego nie zostały jeszcze definitywnie rozstrzygnięte. Dlatego też nieuniknione jest uwzględnienie w pracy zagadnień doktrynalnie spornych. Wynika to chociażby z faktu, że prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny w wielu kwestiach różnią się. W związku z tym autor niniejszej pracy podjął próbę oceny przytaczanych poglądów, ich zaaprobowania bądź krytyki. Jest to uzasadnione, gdyż rozprawa doktorska ma na celu nie tylko oryginalne rozwiązanie konkretnego problemu naukowego, lecz również ma podejmować zagadnienia związane z ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej.

Rozdział pierwszy poświęcony jest zagadnieniom podstawowym, które nakreślają szerszy kontekst omawianego tematu. Kwestie te są kluczowe w kontekście dalszych rozważań zawartych w pracy. Dotyczą one podstawowych praw i wolności związanych z problematyką związków wyznaniowych oraz tematu prywatyzacji zadań publicznych, w nawiązaniu do tezy, problemu badawczego i tytułu niniejszej pracy. Do podstawowych uprawnień jednostki zaliczono wolność sumienia i wyznania jako podstawową oraz sztandarową wolność związaną z zagadnieniami wyznaniowymi. Ponadto uwzględniono kwestię wolności zrzeszania się i zagadnienia z nią związane, które – jak się wydaje w literaturze prawa wyznaniowego nie są podejmowane równie, jak kwestie dotyczące wolności sumienia i wyznania wobec związków wyznaniowych. Można odnieść wrażenie, że jest to po części niezrozumiałe, gdyż bez wolności zrzeszania się nie byłoby mowy o związkach wyznaniowych. Podjęto również zagadnienie związane z wolnością zgromadzeń, która pełni istotną rolę dotyczącą wspólnotowego wymiaru wolności religijnej. Nie istnieją bowiem w praktyce związki wyznaniowe, które nie korzystają z tej wolności. Prawa te zostały omówione wraz z ich rysem historycznym, co prowadzi do pogłębienia podjętej problematyki. Równocześnie w odniesieniu do zagadnień

genezy wspomnianych wolności, zrezygnowano z szerszej analizy rysu historycznego z uwagi na fakt, że wiele wątków historycznych we wspomnianym rozdziale ma charakter poboczny, a praca nie ma zabarwienia historycznego.

W ramach pojęć wstępnych podjęto również zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych – co do samego pojęcia, jak również w kontekście związków wyznaniowych. Podrozdział ten wydaje się szczególnie istotny, gdyż dotyczy pobocznego, jednak bardzo ważnego problemu badawczego, wyrażającego się w pytaniu: czy w kontekście działalności związków wyznaniowych w ogóle można mówić o prywatyzacji zadań publicznych? Jak bowiem można zauważyć w literaturze prawa wyznaniowego, pojęcie to nie jest stosowane. Wspomniany podrozdział nawiązuje bezpośrednio do treści przedstawionych w rozdziale czwartym. Niemniej jednak, postanowiono omówić kwestię prywatyzacji zadań publicznych na wstępie niniejszej rozprawy, w ramach „zagadnień wstępnych”, zważywszy na jej istotny wpływ wobec analiz zawartych w rozdziale drugim i trzecim.

Rozdział drugi dotyczy statusu prawnego związków wyznaniowych pod kątem administracyjnoprawnym. Jest to wątek wyjściowy do analizy dalszych zagadnień związanych z prywatyzacją zadań publicznych. Przedstawione w nim treści dotyczą związku wyznaniowego jako podmiotu prawa i ich celem jest wyjaśnienie, czym jest ten podmiot oraz jakie problemy prawodawcze są z nim związane. W ramach zagadnień szczegółowych i niejako pobocznych podjęto problematykę terminologii i wyrażono głębokie wątpliwości wobec ustawowego i konstytucyjnego sformułowania „kościół i inne związki wyznaniowe”. Ponadto dokonano analizy kwestii organizacyjnych związku wyznaniowego pod kątem podobieństwa do innych zrzeszeń – w szczególności stowarzyszeń. Oprócz tego przedstawiono problematykę związaną z ustawodawstwem dotyczącym związków wyznaniowych, w szczególności istnienia złożonych regulacji prawnych, które ich dotyczą. Wspomniane złożone regulacje powodują wiele wątpliwości doktrynalnych wobec konkretnych zagadnień poruszonych w rozdziale. Ostatni podrozdział dotyczy problematyki związanej z rejestracją związku wyznaniowego, co stanowi konkurencyjną formę nabycia przez niego osobowości prawnej w stosunku do tej, która wynika z konstytucyjnej zasady konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami

wyznaniowymi w odpowiedniej formie. Co prawda zagadnienia związane z procedurą rejestracji były już podejmowane w literaturze, jednakże opracowania te pozbawione są odniesień do procesu prywatyzacji zadań publicznych. Uzasadnia to podjęcie wspomnianego zagadnienia z uwzględnieniem tego aspektu.

Rozdział trzeci niniejszej pracy dotyczy relacji prawnych, jakie łączą związki wyznaniowe z państwem na gruncie norm konstytucyjnych. Normy te wynikają w pierwszej kolejności z art. 25 Konstytucji RP, który określa instytucjonalne zasady powiązań między tymi dwoma podmiotami. W dalszej kolejności normy te wynikają z innych przepisów konstytucyjnych. Biorąc pod uwagę treść art. 25 Konstytucji RP, wyodrębniono pięć zasad, które w literaturze przedmiotu uznaje się za wynikające z tego przepisu. Są to odpowiednio: zasada równouprawnienia związków wyznaniowych, zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz związków wyznaniowych, zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi oraz zasada konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w odpowiedniej formie. Każdej z tych zasad został poświęcony osobny podrozdział, w którym zawarto rozważania związane z tą problematyką. Autor niniejszej pracy jest świadomy, że na temat każdej z wymienionych zasad w literaturze przedmiotu powstały wielorakie opracowania, w tym teksty naukowe takie jak komentarze, artykuły bądź glosy. Ponadto dostępne są również monografie tematyczne, które szczegółowo omawiają dane zasady (odniesiono się do nich na początku każdego podrozdziału). Jednakże w literaturze przedmiotu dotychczas nie poruszono szerzej zagadnienia związku każdej z zasad z procesem prywatyzacji zadań publicznych. W ocenie autora niniejszej pracy każda z tych zasad w stopniu większym lub mniejszym odnosi się do zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych, na co zwrócono uwagę w każdym z podrozdziałów. Ponadto w podrozdziałach dokonano charakterystyki wspomnianych zasad, przytaczając najważniejsze poglądy doktryny na ich temat. Są one często dyskusyjne, dlatego też dokonano konfrontacji i oceny najważniejszych z nich, nierzadko formułując autorskie stanowisko na dany temat.

Rozdział czwarty, stanowiący ostatnią część pracy, podejmuje badanie obszarów prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe w wyodrębnionych aspektach ich działalności. Przeprowadzone analizy oparte są na rozumieniu prywatyzacji zadań publicznych w ujęciu, w jakim przedstawiono ją w rozdziale pierwszym. W zamyśle autora zbadano zagadnienia dotyczące okoliczności związanych z tą prywatyzacją. Dlatego też rozdział ten ma charakter analityczny i odnosi się do zagadnień szczegółowych. Na jego potrzeby w pracy wyodrębniono konkretne przejawy publicznej działalności związków wyznaniowych. Istotnym problemem w pracy był sposób wydzielenia tych aspektów, tak aby dotyczyły one problemu badawczego. Ostatecznie wyróżniono: publiczne sprawowanie kultu, zarząd cmentarzami, działalność edukacyjną i działalność pożytku publicznego. Szczegółowy powód takiego wyodrębnienia został opisany w rozdziale czwartym, natomiast dokonując jego streszczenia, można wskazać, że uznano je za najbardziej istotne i reprezentatywne. Mimo że istnieje wiele innych funkcji publicznych związków wyznaniowych, to wiążą się one z takimi samymi lub zbliżonymi okolicznościami prowadzącymi do prywatyzacji zadań publicznych.

Stan prawny pracy: 10 sierpień 2023 r.

1. Zagadnienia wstępne

1.1. Wolność sumienia i wyznania

Różnego rodzaju prawa i wolności stanowią podstawę funkcjonowania w prawodawstwie państwowym wielorakich instytucji prawnych, mających swoje odzwierciedlenie w normach prawnych. Instytucje te mogą mieć postać lub formę wartości, celu, pojęcia bądź organu¹. Podstawę funkcjonowania instytucji prawnych, dotyczących związków wyznaniowych, stanowią trzy główne wolności, mianowicie wolność sumienia i wyznania, wolność zrzeszania się oraz wolność zgromadzeń. Dla dalszych rozważań na temat zagadnień dotyczących związków wyznaniowych istotne jest zarysowanie w pierwszej kolejności szerszego kontekstu tematu, który obejmuje charakterystykę wyżej wymienionych wolności oraz ich genezę.

Pojęcie wolności sumienia i wyznania funkcjonuje powszechnie w porządku prawnym, lecz sposób jego rozumienia bywa różny. W art. 48 ust. 1 Konstytucji RP występuje określenie „wolność sumienia i wyznania”, natomiast już w art. 53 ust. 1 pojawia się pojęcie „wolności sumienia i religii”. W doktrynie jednak wolność wyznania i religii często uznaje się za synonimy, a ponadto pogląd ten można uznać za powszechnie akceptowany. Należy zwrócić uwagę, że art. 53 Konstytucji RP, wspominając wprost o wolności sumienia i wyznania, zawiera pojęcie „religii”, natomiast termin „wyznania” pochodzący z art. 48 ust. 1, pojawia się w sposób niejako poboczny, gdyż przepis ten bezpośrednio dotyczy prawa rodziców do wychowania dzieci wedle własnych przekonań. Na potrzeby niniejszej pracy autor zdecydował się przyjąć jednak określenie „wolność sumienia i wyznania”. W niniejszym podrozdziale w pierwszej kolejności zostanie omówione wspomniane wcześniej pojęcie, następnie przedstawiony zostanie rys historyczny tego prawa (i zarazem wolności), a finalnie zostanie poddana analizie interpretacja tego prawa we współczesnym prawodawstwie.

¹ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 281.

Geneza aktualnego określenia „wolność sumienia i wyznania” ma charakter sporny i w literaturze można spotkać różnorakie teorie na ten temat². W art. 53 ust. 1 Konstytucji RP w sposób bezpośredni zawarto stwierdzenie „wolność sumienia i religii”, dlatego, mimo że w pracy przyjęto jako wzorcowe pojęcie „wolność sumienia i wyznania”, na potrzeby odniesienia się do wspomnianych poglądów zachodzi konieczność nawiązania do pojęcia zawartego wprost w przepisie konstytucyjnym. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, pojęcie to ewoluowało i przyjmowało wcześniej takie nazwy, jak: „wolność religii”, „wolność wierzeń”, „wolność kultu”, „wolność myśli i przekonań”, „wolność sumienia i religii”, „wolność wyznawania doktryn religijnych”³. Dlatego też niektórzy przedstawiciele doktryny prezentują własne teorie na ten temat. Wedle M. Winiarczyk-Kossakowskiej jest to efekt przyjęcia przez Konstytucję RP katolickiej terminologii zaczerpniętej z deklaracji Soboru Watykańskiego II o wolności religijnej *Dignitas splendor*⁴ (autorka najprawdopodobniej miała na myśli deklarację *Dignitatis humanae*, ponieważ nie istnieje żaden dokument bądź też deklaracja o nazwie *Dignitas splendor* – brak możliwości dotarcia do tekstu źródłowego cytatu). Natomiast J. Krukowski uważa, że pojęcie „wolność religii” zostało przyjęte z międzynarodowych umów o ochronie praw człowieka⁵, równocześnie nie wskazując tych aktów prawnych. Zdaniem autora niniejszej pracy wspomniane poglądy należy ocenić krytycznie. Już J. Sobczak odnosi się do nich negatywnie, zauważając, że angielski termin *religion* może być tłumaczony zarówno jako religia, jak również i wyznanie. Tak więc odwołanie się do aktów prawa międzynarodowego niczego nie wyjaśnia. Według autora niniejszej pracy krytyka wspomnianych poglądów powinna iść jeszcze dalej. Biorąc pod uwagę cztery okoliczności: historyczny kontekst używania różnych nazw wobec wspomnianej wolności; fakt, że są to synonimy; rozwój i ewolucję języka na przestrzeni lat oraz – co najważniejsze – brak rzetelnych i bezpośrednich źródeł, które mogą świadczyć o powodach, dla których

² (por.) J. Sobczak, M. Sobczak, *Wolność sumienia i wyznania jako prawo człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 19/1”, 2012, s. 29.

³ Tamże, s. 28.

⁴ M. Winiarczyk-Kossakowska, *Wolność sumienia i religii*, „Studia Prawnicze”, z. 1 (147), 2001, s. 27 [w:] J. Sobczak, M. Sobczak, *Wolność sumienia...*, s. 29 oraz W. Sobczak, *Wolność myśli, sumienia i wyznania w prawie polskim. Próba analizy pojęć – określenia zakresu*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1, Poznań 2012, s. 55.

⁵ J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 64.

ustrojodawca zdecydował o zastosowaniu takiego pojęcia można przyjąć, że stawianie jakichkolwiek tez w tej materii jest nieuprawnione a ponadto nieuzasadnione. W ocenie autora niniejszej pracy należy wprost stwierdzić, że powód użycia takich pojęć w Konstytucji RP, w świetle dostępnych aktualnie źródeł jest niemożliwy do jednoznacznego ustalenia, zaś wszelkie istniejące teorie są jedynie spekulacjami i nie dostarczają ostatecznych czy też jednoznacznych odpowiedzi. Tego typu poglądy można uznać za pozbawione podstaw naukowych i niezgodne z metodologią nauk prawnych, gdyż ich poparcie wymagałoby w tym przypadku solidnego uzasadnienia i potwierdzenia.

Idea wolności sumienia i wyznania, a także inicjatywy państwa do podejmowania regulacji prawodawczych w tym zakresie pochodzą już z czasów antycznych. Dlatego też, mimo że niniejsza praca dotyczy regulacji prawnych obowiązujących w Rzeczpospolitej Polskiej, konieczne jest nawiązanie starożytności jako punktu wyjścia powstania regulacji prawodawczych w tym zakresie. Kwestia ta, jak już wspomniano na wstępie, stanowi szerszy kontekst omawianego tematu. Jak zauważa K. Warchałowski, w czasach starożytnych wszystkie państwa antyczne basenu Morza Śródziemnego odznaczały się monoteizmem religijno-politycznym, którego istotną cechą było utożsamienie władzy politycznej z religijną oraz, co za tym idzie, struktur religijnych z instytucjami władzy państwowej. Monarcha był głową państwa i jednocześnie pełnił funkcję najwyższego kapłana. Niekiedy osobie panującej przypisywano atrybuty boskie, domagając się od podwładnych składania aktów kultu i czci należnych bogom. W ten sposób religia czy religie stawały się elementami sprzyjającymi integracji politycznej wielonarodowego i wielokulturowego państwa⁶. Autor niniejszej pracy w tym miejscu pragnie zauważyć, że pojęcie monoteizmu religijno-politycznego jest nieprecyzyjne ze względu na trudność w określeniu intensywności wspomnianej jedności i nierozzerwalności między państwem a władzą świecką. Intensywność ta zmieniała się niewątpliwie w zależności od cech osób sprawujących władzę i ich indywidualnych poglądów. Nie zmienia to jednak faktu, że wspomniana jedność państwa i religii istniała w większym lub mniejszym stopniu. Pojęcie „monoteizmu” sugeruje jednak

⁶ K. Warchałowski, *Rozwój idei wolności religijnej od początków chrześcijaństwa do czasów nowożytnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005, s. 143-144.

jedność bezwzględną, dlatego też w ocenie autora niniejszej pracy trafniejszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie innego określenia, np. jedności religijno-politycznej. Przykładem takiej jedności był ustrój Cesarstwa Rzymskiego, gdzie sprawowanie kultu wchodziło w zakres administracji publicznej. Cesarstwo Rzymskie było największym państwem starożytnego świata, stąd procesy w nim zachodzące, dotyczące m.in. spraw religijnych, miały największy wpływ na ówczesne doktryny polityczno-prawne. W prawie rzymskim prawo sakralne określone było jako *ius sacrum* i stanowiło jedną z części rzymskiego prawa publicznego *ius publicum*⁷. Podobnie wypowiada się M. Pietrzak, zauważając, że w starożytności kult religijny uważany był za instytucję publiczną i część składową ideologii państwowej⁸. Natomiast A. Mezglewski konkluduje, że idea wolności religijnej była zasadniczo obca starożytności przedchrześcijańskiej⁹. Pobocznie w tym miejscu należy zauważyć, że w poszczególnych krajach starożytnych istniały już regulacje prawne sankcjonujące kwestie wyznaniowe, jednak legitymizowały one określone religie, a nie gwarantowały wolności w ich wyznawaniu.

W Cesarstwie Rzymskim w I-IV w. n.e. nastąpił szczególny i zarazem intensywny rozwój nauk prawnych (kształtowanie się prawa rzymskiego) oraz równocześnie dynamiczny rozwój chrześcijaństwa. Te dwa zbiegające się ze sobą czynniki wywarły fundamentalny wpływ na powstanie zagadnień związanych z prawem do wolności wyznania. Spowodowane to było tym, że z upływem czasu chrześcijaństwo stało się dominującą religią w Europie, posiadającą doktrynę, która była w konflikcie z ówczesnymi regulacjami prawnymi związanymi z przeważającym wówczas monoteizmem religijno-politycznym. Wspomniana sytuacja w sposób naturalny wymuszała działania prawotwórcze w celu usankcjonowania spraw religijnych. Brak podporządkowania się przez chrześcijan rzymskiemu prawu sakralnemu i równocześnie nieskuteczność ich prześladowań podejmowanych przez państwo w pewnym momencie musiały doprowadzić do pewnego rodzaju kompromisu, którym było ogłoszenie edyktu mediolańskiego.

⁷ H. Insadowski, *Res sacrae w prawie rzymskim. Studium z sakralnego prawa rzymskiego*, Lublin 1931, s. 10.

⁸ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 24.

⁹ A. Mezglewski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 7.

Edykt mediolański stanowił pierwszy i zarazem najważniejszy akt prawny dotyczący wolności wyznania. Został on wydany w 313 r. przez cesarza rzymskiego Konstantyna Wielkiego. Treść edyktu jednoznacznie stanowiła, aby: „przyznać chrześcijanom i wszystkim innym ludziom swobodny wybór wyznawania dowolnej religii”, jak i: „by nikomu w ogóle nie odmawiano prawa do praktykowania i wyboru religii czy wyznania chrześcijańskiego oraz by każdemu przyznano prawo zwrócenia swego serca do tej religii, którą sam uważa za najodpowiedniejszą dla siebie”¹⁰. Edykt ten gwarantował wolność wyznania i wiary w Cesarstwie Rzymskim oraz równouprawnienie i tolerancję wobec innych wyznań. Dlatego też w literaturze przedmiotu akcentuje się, że wtedy państwo po raz pierwszy przyjęło funkcję gwaranta wolności religijnej należnej każdemu człowiekowi, odchodząc od idei jedności religijno-politycznej. W tym ujęciu edykt mediolański miał znaczenie uniwersalne i wykraczające poza ówczesny kontekst historyczny¹¹. Jednakże, jak zauważa M. Sczaniecki, pomimo rozpoczęcia się nowego okresu tolerancji religijnej i równouprawnienia wszystkich wyznań w rzeczywistości chrześcijaństwo od IV w. uzyskiwało stopniowo stanowisko wyznania uprzywilejowanego, a mnożyć zaczęły się ograniczenia kultu pogańskiego, prowadząc jednocześnie do zakazu jego praktykowania¹². Natomiast już kilkadziesiąt lat później, w 380 r., na skutek wydanego przez cesarzy rzymskich Gracjana, Walentyniana II i Teodozjusza i edyktu tesalońskiego do Cesarstwa Rzymskiego wróciła koncepcja religii państwowej, którą było chrześcijaństwo. Tym samym, w ocenie autora niniejszej pracy, zniweczone zostały idee wyrażone w edyktie mediolańskim, gdyż nawet ruch ku tolerancji religijnej ostatecznie skończył się na przywróceniu dominacji jednego wyznania. Dlatego powrót do idei religii państwowej można zinterpretować jako zmarnowanie potencjału edyktu mediolańskiego, którego znaczenie w pełni doceniono dopiero po wiekach. Na skutek edyktu tesalońskiego umocniona została pozycja chrześcijaństwa, co znacznie przełożyło się na przypadający następnie okres średniowiecza.

¹⁰ Tekst edyktu mediolańskiego z 313 r. wg. Euzebiusza z Cezarei, *Historia kościelna*, Kraków, 2013, s. 682.

¹¹ K. Warchałowski, *Rozwój idei wolności religijnej...*, s. 148.

¹² M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 55.

Okres średniowiecza, który umownie rozpoczął się po upadku Cesarstwa zachodniorzymskiego w 476 r. i trwał aż do 1453/1492 r., nie przyniósł szerszego rozwoju myśli na temat wolności religijnej. Jak już wspomniano wcześniej, wynika to z faktu, że czasy te w Europie zdominowane były przez silne wpływy papieżstwa na ówczesne władze polityczne oraz dominującą pozycję chrześcijaństwa wśród panujących wtedy władców. Tym samym należy przyjąć, że w okresie średniowiecza najbardziej adekwatnym pojęciem wobec współczesnej wolności wyznania jest tolerancja wyznaniowa, która – w zależności od konkretnego czasu – miała szerszy lub węższy zakres. Tolerancja ta motywowana była głównie pobudkami utylitarnymi, a więc wynikającymi z praktycznych korzyści, i najczęściej związana była z kwestiami wojskowo-handlowymi, nigdy zaś ideologiczno-religijnymi¹³. K. Kaćka stawia tezę, że religia w średniowieczu była narzucana obywatelom i sankcjonowana przez prawa kościelne oraz państwowe. W związku z tym pojęcie praw wolności religijnych było nieznanie¹⁴. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd ten zasługuje na częściowe uznanie, ponieważ okoliczności, w których dominowały kwestie utylitarne pojawiały się powszechnie. Oznacza to, że choć co do zasady religia była narzucana i regulowana przez prawo, nie zawsze była to absolutna norma. W niektórych sytuacjach praktyczne i realistyczne czynniki miały wpływ na stosunek do różnych wyznań. Czy to ze względów wojskowych, handlowych czy politycznych, niektóre okoliczności wymagały tolerancji i akceptacji różnorodności wyznaniowej. W ten sam sposób wypowiada się Z. Zarzycki, wskazując, że względy natury politycznej czyniły czasem dystynkcję na rzecz mniejszości religijnych i zapewniały im różny stopień swobody religijnej w życiu prywatnym¹⁵. Mimo że ogólne podejście do religii było restrykcyjne i regulowane, istniały momenty, które wyłamały się z tego modelu, pokazując, że pragmatyczne kwestie mogły nadpisać zasady religijne. Jednakże w literaturze zauważa się, że nawet doraźne sojusze polityczne zawierane z poganami przeciw innym chrześcijanom były ostro piętnowane jako zdrada prawdziwej wiary¹⁶.

¹³ J. Grygiel, *Tolerancja w średniowieczu – mity i rzeczywistość*, „Biuletyn Biblioteki Jagiellońskiej” R. LXI, 2021, s. 46.

¹⁴ K. Kaćka, *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare”, tom 34, Toruń 2013, s. 157.

¹⁵ Z. Zarzycki, *Wolność religijna w pierwszych polskich konstytucjach do połowy XIX w.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 13, 2010, s. 26.

¹⁶ J. Grygiel, *Tolerancja...*, s. 46.

Niewątpliwie jednak sformułowanie „pojęcie praw wolności religijnych było nieznaną” należy uznać za błędne. Kolejną tezę dotyczącą pozycji prawnej innowierców stawia M. Sczaniecki, wskazując, że społeczeństwo europejskie nie tolerowało innych wyznań, zaś heretycy byli narażeni na najostrzejsze represje podlegając sądom duchownym, a z czasem również specjalnym trybunałom¹⁷. Odnosząc się do niej, również należy podzielić ją jedynie częściowo, z powodów wymienionych wcześniej. Warto zauważyć bowiem, że okres średniowiecza jest blisko tysiącletnią epoką, co uniemożliwia generalizowanie i zastosowanie do jej opisu słów mających cechy kwantyfikatorów wielkich, takich jak „zawsze” bądź „nigdy”. Jednakże w ocenie autora niniejszej pracy nie zmienia to faktu, że mimo wystąpienia pojedynczych zdarzeń czy też sytuacji trudno doszukiwać się w okresie średniowiecza przełomowych wydarzeń dotyczących zagadnień związanych z wolnością wyznania. Jako przykład istnienia i funkcjonowania w wąskim zakresie aktów prawa, które dopuszczały wolność religijną, należy przytoczyć dekrety Kazimierza Wielkiego z XIV w. w stosunku do Ormian. Naród ten co prawda miał korzenie chrześcijańskie, jednakże jego wyznanie było odrębne od katolickiego. Ponadto M. Pietrzak zauważa, że w średniowieczu żyli już filozofowie, tacy jak Marsyliusz z Padwy lub Paweł Włodkowic, którzy szerzej głosili koncepcje tolerancji religijnej, jednakże ich poglądy miały charakter odosobniony¹⁸. Nie mniej jednak ich istnienie zasługuje na odnotowanie jako ważny element ewolucji myśli na temat wolności religijnej w tym okresie, gdyż pomimo silnego wpływu Kościoła katolickiego w pewnym zakresie średniowieczna myśl filozoficzna nie była pozbawiona głosów domagających się zmiany tego stanu.

Szerszego odrodzenia idei wolności religijnej dopatrywać się można dopiero w epoce nowożytnej, a konkretnie w wydarzeniach związanych z rozwijającą się w XVI w. reformacją. Miała ona charakter szybkich i burzliwych przemian powodujących powstanie innych wyznań w obrębie chrześcijaństwa. Wyznania te później uzyskały nazwę protestanckich. Reformacja doprowadziła do intensywnych starć i wojen religijnych w Europie. Dlatego warto zauważyć, że to właśnie władze świeckie konfrontowane z koniecznością reakcji na

¹⁷ M. Sczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 241.

¹⁸ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 26.

wspomniane wydarzenia zmuszone były poczynić kroki prawne w celu ustabilizowania sytuacji. W Niemczech częściowym rozwiązaniem, uznawanym w literaturze jako przełom i jednocześnie zapewniającym *status quo* był traktat pokojowy zawarty w 1555 r. w Augsburgu, zwany inaczej „pokojem augsburskim”. Stanowił on akt tolerancji wyznaniowej. Reformacja nie przyjęła jednak idei wolności religijnej w swojej polityczno-wyznaniowej ideologii, ponieważ jej czołowi przedstawiciele tacy jak Marcin Luter czy Jan Kalwin zajmowali wrogie stanowisko wobec innych wyznań i dążyli do utrzymania dominacji swojego własnego wyznania. Tym samym nie dostrzegali wartości wynikającej ze współistnienia kilku wyznań w jednym państwie. Zwyciężyła więc utrwalona wcześniej zasada: jedno państwo, jedna religia¹⁹. Dlatego też, chociaż wydarzenia związane z reformacją nie wypracowały pełnej koncepcji wolności religijnej, wniosły jednak istotne elementy, które później wpłynęły na ideę wolności sumienia i wyznania. W Polsce te wpływy znalazły odzwierciedlenie w treści konfederacji warszawskiej uchwalonej w 1573 r. Jak wskazuje K. Wasiak, chociaż tolerancja religijna w Polsce stanowiła wielowiekową tradycję, kwestia koegzystencji różnych wyznań w państwie polsko-litewskim była przedmiotem sporu. W walce o ujęcie artykułów tolerancyjnych w ramy formalno-prawne po jednej stronie barykady stanęli hierarchowie broniący interesów Kościoła katolickiego, po drugiej natomiast – wpływowi różnowiercy, szlachta oraz ta część katolickiego duchowieństwa, która ponad interes Kościoła przedkładała utrzymanie pokoju wewnątrzpaństwowego²⁰. Dlatego też według konfederacji warszawskiej w sprawach religijnych panować miał bezwarunkowy i wieczysty pokój, a ona sama gwarantować miała niewszczywanie walk pod pretekstem religii²¹. Pobocznie należy zauważyć, że wątek wolności religijnej zaczął również pojawiać się poza Europą. Jak wskazuje M. Pietrzak, dyskusje na ten temat prowadzone były również w koloniach angielskich na kontynencie amerykańskim, przez przedstawicieli różnych odłamów reformacji, w tym m.in. przez baptystę R. Williama²². Przeniesienie dyskusji na temat wolności religijnej

¹⁹ K. Kącka, *Geneza i źródła wolności...*, s. 158.

²⁰ K. Wasiak, *Walka o zaprzysiężenie Konfederacji warszawskiej od 17 maja 1573 r. do 22 kwietnia 1574 r. w świetle „Dziennika polskiego do Francji po Henryka Walezego w 1573 roku”, „Vade Nobiscum”, tom XXII, 2021, s. 74.*

²¹ U. Augustyniak, *Historia Polski 1572-1795*, Warszawa, 2008, s. 171.

²² M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 28.

również do angielskich kolonii na kontynencie amerykańskim świadczy o globalnym zasięgu tego problemu. Warto zaznaczyć, że wielu emigrantów, uciekając przed prześladowaniami religijnymi w Europie, szukało schronienia w „nowym świecie”, tworząc społeczności, które praktykowały różne wyznania. Te doświadczenia, a w szczególności dążenie do tolerancji religijnej, były później kluczowe dla kształtowania się amerykańskiego społeczeństwa i koncepcji wolności wyznania w Stanach Zjednoczonych.

Epoka oświecenia przypadająca w Europie na koniec XVII w. wraz z rozwojem myśli liberalnych przyniosła znaczący postęp w formułowaniu katalogu praw człowieka i zaliczenia do nich prawa do wolności wyznania. Jeden z czołowych myślicieli oświecenia i zarazem angielski filozof J. Locke w swoim liście *Epistola de tolerantia* wydanym w 1689 r. opowiada się za zakazem zmuszania kogokolwiek do przyjmowania danej religii, tolerancją religijną oraz pełną dobrowolnością wyznawanych przez siebie przekonań. Według Locke'a ustalona w ramach pokoju augsburskiego zasada *cuius regio, eius religio* była fatalnym błędem politycznym powodującym terror polityczny, chaos społeczny i deprecjację religii chrześcijańskiej²³. Warto zauważyć, że krytyka ta zgodna jest z duchem oświecenia, które promowało niewątpliwie konieczność mocniejszego rozdziału Kościoła od państwa oraz postawy racjonalistyczne i indywidualistyczne. W miarę upływu czasu wolność wyznania uzyskała status konstytucyjny. W Stanach Zjednoczonych zostało to zrealizowane poprzez uchwalenie w 1787 r. pierwszej na świecie konstytucji, a następnie wprowadzenie do niej w 1791 r. pierwszej poprawki, która zakazała ograniczania wolności religii. W amerykańskiej literaturze przedmiotu zauważa się, że przyczyny wprowadzenia pierwszej poprawki były wieloaspektowe. Przede wszystkim należy wskazać na rozwijający się w tym czasie pragmatyzm, którego celem było dążenie do zapewnienia stabilności społecznej i uniknięcia konfliktów religijnych. Jednocześnie istotnym czynnikiem było również przekonanie o konieczności ochrony praw człowieka i poszanowania indywidualnej wolności wyznania, które wynikało z wpływu filozofii Johna Locke'a na myślenie

²³ A. Szwed, *Johna Locke'a koncepcja tolerancji jako reakcja na zasadę „cuius regio, eius religio”*, „Roczniki Filozoficzne”, tom LXII, nr 4, 2014, s. 67.

ówczesnych twórców prawa²⁴. Warto również zauważyć, że już wcześniej prawo to kształtowało się w ramach ustrojowych aktów prawnych obowiązujących na terenie poszczególnych stanów, z których później powstały Stany Zjednoczone. W Europie prawodawstwo dotyczące wolności wyznania wywodzi się głównie z wydarzeń rewolucji francuskiej i uchwalenia we Francji w 1789 r. Deklaracji praw człowieka i obywatela. Jednak nie można pominąć istotnego wpływu wcześniejszych incydentalnych aktów prawnych na tę kwestię. Wspomniana deklaracja jako akt prawny gwarantowała prawo do wolności religijnej i zakazywała dyskryminacji ze względu na światopogląd. W Polsce prawo to wyrażała uchwalona w 1791 r. Konstytucja 3 maja, która co prawda jako panującą uznawała religię rzymskokatolicką, jednakże zapewniała poszanowanie, pokój i wolność osobom innego wyznania. Dlatego też warto zauważyć, że trendy pojawiające się w Europie Zachodniej szybko znalazły swoje uznanie również w Polsce. Rozwój wspomnianych myśli trwał przez cały XIX w., zaś z początkiem wieku XX zapanowało niemal powszechne wprowadzenie wolności sumienia i wyznania do poszczególnych konstytucji narodowych.

Powojenna historia Europy obejmująca okres od 1945 r. do współczesności obfituje natomiast w liczne deklaracje, konwencje i przepisy zapewniające obywatelom podstawowe i niezaprzeczone prawa, w tym prawo do wolności religii, na które składa się prawo wyboru wyznania i wolność w sprawowaniu kultu. Z zasadą tą łączy się również zakaz dyskryminacji i poniżania ze względu na wyznawaną religię²⁵. Istotnym dokumentem współczesnym jest Europejska Konwencja Praw Człowieka przyjęta w 1950 r. przez Radę Europy. Wobec występujących oraz szybko postępujących procesów laicyzacji przypadających na XX oraz XXI w., współcześnie wolność religijna coraz częściej zaczyna być rozumiana nie tylko jako swoboda w wyborze religii, którą chce się wyznawać, ale również jako prawo do rezygnacji z przynależności do danego wyznania bądź też Kościoła²⁶. Autor niniejszej pracy uważa, że wzrost zainteresowania bezwyznaniowością jest efektem dynamicznego rozwoju

²⁴ D.S. Bogen, *The Origins of Freedom of Speech and Press*, „Maryland Law Review”, Volume 42, Issue 3, s. 455.

²⁵ Tamże, s. 161.

²⁶ Tamże

ateizmu w XIX i XX w. Promowaniu ateizmu przysłużyło się wiele kluczowych postaci filozoficznych tamtych czasów, a wśród nich należy wymienić takich myślicieli, jak Karol Marks, Fryderyk Nietzsche, Artur Schopenhauer, Ludwig Feuerbach. Wpłynęli oni istotnie na współczesne postawy światopoglądowe i filozoficzne, szczególnie w kontekście sprzeciwu wobec różnych form religii. Proces laicyzacji w Polsce przybrał na sile po 1989 r., kiedy to nastąpiły przemiany ustrojowe wywołane upadkiem europejskiego komunizmu i uniezależnieniem się od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Odnosząc się do współczesnego znaczenia pojęcia „wolność sumienia i wyznania (religii)”, według T. Płoskiego wolność wyznania jest szczególną formą wolności sumienia. Oznacza to, że pojęcie wolności sumienia ma charakter szerszy. Wolność wyznania wiąże się ze swobodą przyjmowania przekonań religijnych, natomiast wolność sumienia może dotyczyć ponadto przekonań antyreligijnych lub filozoficznych, które nie mają cech religijnych.²⁷ Część autorów prezentuje inne uzasadnienia wobec rozróżnienia pomiędzy wolnością sumienia a wyznania, a także możliwe jest pojawienie się w przyszłości nowych poglądów na ten temat. Możliwe jest to, gdyż *prima facie* takie rozróżnienie wydaje się logiczne. Dla wielu pojęcie wyznania może być postrzegane jako węższe od światopoglądu utożsamianego z sumieniem. Jednakże w ocenie autora niniejszej pracy już na wstępie takie różnicowanie wiąże się z dwoma problemami, które wydają się być trudne do rozwiązania. Po pierwsze jak wspomniano we wcześniejszej części pracy, niemożliwe jest ustalenie w sposób rzetelny i jednoznaczny powodów użycia w Konstytucji RP pojęcia „wolność sumienia i wyznania”. Natomiast wymienione wcześniej okoliczności, które mogą świadczyć o powodach jego zastosowania (historyczny kontekst nazewnictwa, ewolucja języka, uznanie danych słów w konkretnym okresie historycznym jako synonimy), dowodzą, że aktualne próby rozumienia i rozróżnienia tych pojęć, choć wydają się logiczne mogą być *de facto* całkowicie sprzeczne z intencją prawodawcy i stanowić jedynie nadinterpretację tych terminów. W związku z tym autor niniejszej pracy jest zdania, że warto mieć na uwadze wspomniane argumenty podczas podejmowania rozróżnień dotyczących

²⁷ T. Płoski, *Wolność sumienia i wyznania w warunkach izolacji więziennej*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 9, 2009, s. 55.

wolności sumienia i wyznania. Po drugie takie rozróżnienie może być problematyczne ze względu na trudność w wyznaczeniu granicy między religią a filozofią. Wydaje się jednak, że przy przyjęciu klasycznej koncepcji – religia odwołuje się do wiary, natomiast filozofia do wiedzy i rozumu – rozróżnienie to jest trafne. Nie zmienia to jednak faktu, że pewni autorzy mogą uznawać wybrany system światopoglądowy za system religijny, podczas gdy inni mogą go traktować jako system filozoficzny. Ponadto warto zauważyć, że pojęcie wolności sumienia i wyznania, rozszerzone o pojęcie wolności myśli, funkcjonuje również w prawie międzynarodowym np. art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Według J. i M. Sobczaków przepis ten traktuje wspomniane wolności jako odrębne od siebie i niezależne, wyróżniając najpierw wolność myśli, mającą znaczenie intelektualne, potem wolność sumienia o charakterze etycznym, a następnie wolność wyznania, mającą znaczenie religijne²⁸. W ocenie autora niniejszej pracy promowanie pojęcia wolności sumienia zamiast pojęcia wolności wyznania (religii), w tym uznawanie go jako szerszego, jest wynikiem procesu laicyzacji społeczeństwa. Pojęcie sumienia nie zawsze wiąże się z konkretną religią, lecz może dotyczyć również poglądów etyczno-filozoficznych. Natomiast pojęcie wyznania ma bliższy związek z określoną religią.

Istnieje również w literaturze przeciwny pogląd, utożsamiający ze sobą pojęcia wolności sumienia i wolności wyznania, a tym samym nierozróżniający ich, lecz traktujący jako jeden termin. Wtedy też pojawia się możliwość rozumienia go w znaczeniu szerszym i węższym. Wedle tej koncepcji wolność sumienia i wyznania obejmuje swobodę wyznawania każdego, czyli jakichkolwiek, przekonań zaakceptowanych przez jednostkę i wyselekcjonowanych przez nią według własnego i niczym nieograniczonego wyboru²⁹. W sensie szerszym jest to wszelka aktywność światopoglądowa, a więc zarówno w sferze wewnętrznych przekonań, jak i zewnętrznych praktyk religijnych i niereligijnych. W sferze węższej sprowadza się ona do manifestowania poglądów i przekonań religijnych, jak i do głoszenia myśli oraz opinii o charakterze areligijnym, a nawet antyreligijnym³⁰. W ocenie autora niniejszej pracy oba z zaprezentowanych poglądów wydają się być odpowiednio

²⁸ J. Sobczak, M. Sobczak, *Wolność sumienia...*, s. 31.

²⁹ W. Uruszczak, *Prawo wyznaniowe*, Kraków 1997, s. 14.

³⁰ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 17.

uzasadnione i przekonujące, nawet mimo wspomnianych trudności dotyczących pierwszego poglądu. Jednakże dokonywanie rozróżnień pomiędzy wolnością sumienia a wyznania wydaje się być pozbawione większego znaczenia praktycznego, ponieważ istotą prawa do wolności sumienia i wyznania jest zapewnienie jednostce ochrony wobec wyrażania swoich przekonań – niezależnie od tego, czy wynikają one z sumienia, wyznania czy też filozofii życiowej. Dlatego też pogląd drugi zdaniem autora wydaje się bardziej adekwatny.

Obie wspomniane koncepcje mają istotne znaczenie ustrojowe, gdyż prowadzą do konieczności administracyjnoprawnej i konstytucyjnej regulacji działalności sformalizowanych zrzeszeń takich jak związki wyznaniowe. Z pierwszej koncepcji wynika bowiem, że wolność sumienia w pewnych sytuacjach przybiera szczególną postać, jaką jest wolność wyznania (religii). Z kolei ta wolność z natury rzeczy domaga się istnienia grup religijnych. Druga koncepcja wskazuje, że chociaż wolność sumienia i wyznania w szerszym znaczeniu wyraża się głównie w sferze wewnętrznej jednostki, to nie można zapominać, że istnieje również węższe rozumienie, które dotyczy manifestowania tych poglądów. Tym samym obie koncepcje sugerują konieczność istnienia grup religijnych i potrzeby ich administracyjnej reglamentacji. W wyniku interpretacji i przyjęcia omawianych koncepcji wyraźnie zaznacza się konieczność stworzenia przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie sformalizowanych grup religijnych, w szczególności z uwzględnieniem różnorodności światopoglądowej społeczeństwa. Niemniej jednak, jak już wspomniano wcześniej, powszechne dokonywanie rozróżnień terminów „wolność sumienia” i „wolność wyznania” oraz podział na znaczenie węższe i szersze całego pojęcia poza kwestiami teoretycznoprawnymi pozbawione jest szerszego znaczenia praktycznego, ponieważ pojęcia te są w znacznej mierze zrozumiałe i najczęściej utożsamiane z wolnością posiadania swoich poglądów bez wnikania w ich treść. Dlatego też niektórzy przedstawiciele doktryny używają tych terminów zamiennie³¹. Wobec powszechnego użycia tych

³¹ T. Płoski, *Wolność sumienia...*, s. 55.

pojęć i braku szczególnej potrzeby ich rozróżniania na potrzeby niniejszej pracy będą one traktowane zamiennie i uznane jako synonimy.

Z wolnością sumienia i wyznania związany jest fakt, że ma ona charakter prawa człowieka, czyli takiego prawa, którego – zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami – wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją³². W ten sam sposób wypowiada się J. i M. Sobczakowie, podkreślając, że wolności te mają charakter prawa podmiotowego, czyli przysługującego każdej osobie ludzkiej – niezależnie od jej obywatelstwa, miejsca zamieszkania, pobytu; płci, rasy, wykształcenia i wieku, aczkolwiek co do tego ostatniego w praktyce pojawiają się wątpliwości³³. Jak bowiem zauważa M. Pietrzak, nikt nie kwestionuje dzisiaj poglądu, że prawo to przysługuje człowiekowi od osiągnięcia pełnoletności. Rozbieżność pojawia się natomiast, gdy rzecz dotyczy przyznania tego prawa osobom małoletnim. Dlatego też we współczesnych systemach prawnych spotykane są różnorodne zasady w kontekście korzystania z tego prawa w zależności od wieku³⁴. Tym samym po pierwsze należy przyjąć, funkcjonujące w doktrynie prawa, rozróżnienie na wolności będące prawami negatywnymi a prawami będącymi prawami pozytywnymi. Wolność rozumiana jako prawo negatywne polega na obowiązku powstrzymywania się przez państwo od działań w określonych sferach życia, natomiast jako prawo pozytywne polega na obowiązku określonego postępowania państwa wobec tych sfer. Biorąc pod uwagę powyższe, bezsporne jest, że wolność sumienia i wyznania przyjmuje zarówno charakter prawa pozytywnego (prawa), jak i prawa negatywnego (wolności). Stąd uprawnione i uzasadnione jest funkcjonowanie pojęcia „prawo do wolności sumienia i wyznania”. Po drugie prawo do wolności sumienia i wyznania należy uznać za prawo człowieka z uwagi na istotę tego prawa, która ściśle związana jest z osobowością człowieka. Dlatego też uznanie i poszanowanie go przez państwo i społeczeństwo wynika z obowiązku ochrony godności ludzkiej³⁵. W różnych koncepcjach filozoficznych (np. koncepcja praw naturalnych św. Tomasza z Akwinu), zakładających istnienie prawa naturalnego, prawo do

³² *Encyclopedia of Public International Law*, tom 8, Amsterdam-New York-Oxford 1985, s. 268.

³³ J. Sobczak, M. Sobczak, *Wolność sumienia...*, s. 35.

³⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 34-35.

³⁵ Tamże, s. 40.

wyznawania religii wynika z natury ludzkiej i z samego faktu istnienia człowieka, dlatego ma ono charakter niezbywalny i niezależny od instytucji państwowych.

1.2. Wolność zrzeszania się

W literaturze polskiego prawa wyznaniowego można zauważyć tendencję do skupiania się w głównej mierze na wolności sumienia i wyznania, nawet gdy dane publikacje dotyczą zagadnienia związków wyznaniowych. Niemniej jednak zarówno wolność sumienia i wyznania, jak i wolność zrzeszania się mają fundamentalne znaczenie dla związków wyznaniowych i dlatego w ocenie autora niniejszej pracy powinny być one uwzględniane wspólnie w analizach i badaniach dotyczących tego tematu. Być może mniejsza uwaga poświęcana temu drugiemu wynika z faktu, że aspekt ten ma znaczenie raczej zewnętrzne i organizacyjne, podczas gdy wolność sumienia i wyznania dotyczy bezpośrednio samych jednostek i ich wewnętrznych przekonań oraz na pierwszy rzut oka ściślej wiąże się z tematyką wyznaniową. Jednak, jak już wspomniano wcześniej oba prawa mają charakter fundamentalny dla omawianych zagadnień – i tym samym konieczna jest ich równoczesna analiza w celu pełniejszego zobrazowania omawianego zagadnienia. Tym bardziej że w doktrynie prawa europejskiego prawa te są skorelowane ze sobą w sposób ścisły. Świadczą o tym chociażby rozważania Komisji Weneckiej, która wyraża pogląd, że wolność myśli, sumienia i wyznania jest złożonym prawem, które jest ściśle ze sobą powiązane i musi być interpretowane w związku z wolnością zrzeszania się oraz prawem do niedyskryminacji³⁶. Analogiczny pogląd prezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej ETPCz), który sugeruje konieczność interpretacji i powiązania prawa określonego w art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (wolność myśli, sumienia i wyznania) w świetle jej art. 11 (prawo do swobodnego stowarzyszania się) z uwagi na uwarunkowania historyczne, takie jak tradycyjne istnienie wspólnot religijnych w formie zorganizowanych struktur³⁷.

Wolność zrzeszania się, według literatury przedmiotu, ma swoje źródło i genezę w koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Wolność ta jednocześnie

³⁶ Pkt 19 opinii 664/2012 Komisji Weneckiej na temat ustawy CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)004-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)004-e.aspx) (dostęp 28.01.2024)

³⁷ Wyrok ETPCz z 31 lipca 2008 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i inni v. Austria*, skarga nr 40825/98.

decyduje o możliwości funkcjonowania takiego społeczeństwa³⁸. Historycznie rzecz ujmując, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego sięga czasów antycznych i w swojej początkowej fazie rozwoju było ściśle związane z ideą wolności zrzeszania się. Źródła tej koncepcji, odnoszącej się do wolności zrzeszania się, należy upatrywać w myśli i filozofii greckiego mędrca Arystotelesa, który żył w IV w. p.n.e. Opiszana przez niego *koinonia politike*, czyli wspólnota polityczna osadzona była na przekonaniu, że zrzeszanie się jest naturalną ludzką potrzebą, zaś obowiązkiem obywatela ma być aktywne zajmowanie się sprawami publicznymi³⁹. Koncepcja Arystotelesa została rozwinięta w I w. p.n.e. przez rzymskiego filozofa Cyncerona. Dla niego odpowiednikiem społeczeństwa obywatelskiego było *societas civilis*, czyli społeczeństwo polityczne. Rozumiał on *res publica* (rzecz publiczną) jako „wspólną sprawę” i „swoiste zgromadzenie”⁴⁰. To pojęcie sugeruje również, że społeczeństwo polityczne powinno być zorganizowane w taki sposób, aby obywatele mieli możliwość aktywnego udziału w sprawach publicznych, co z kolei wymaga swobody zrzeszania się. Obaj filozofowie prezentowali poglądy o charakterze politycznym, odnoszące się do relacji między obywatelem a państwem. W ich koncepcjach można dostrzec jednak próby wyodrębnienia idei wolności zrzeszania się. Jednakże trzeba podkreślić, że w tym historycznym kontekście doszukiwanie się w ich poglądach wolności tworzenia zrzeszeń na kształt dzisiejszych stowarzyszeń, które są bytami w pewnym stopniu niezależnymi od państwa, byłoby nadinterpretacją.

Gwałtownego rozwoju myśli, bezpośrednio odnoszącej się do wolności zrzeszania się w kontekście tworzenia zrzeszeń pozapaństwowych, należy upatrywać w czasach nowożytnych, a konkretnie w przypadającej na XVIII w. epoce oświecenia. Intensywnie rozwijający się w tym czasie liberalizm przyniósł powolne wyodrębnianie się pojęcia praw obywatelskich, do których należy prawo do wolności zrzeszania się. Idea wolności zrzeszania się zaczęła kształtować się w myśli prezentowanej przez wybitne postaci tamtych czasów. Można by zatem *prima facie* wysunąć tezę, że rozwojowi prawa do wolności zrzeszania się

³⁸ A. Breczko, *Swoboda zrzeszeń w kontekście społeczeństwa obywatelskiego (aspekty filozoficzne i teoretycznoprawne)* [w:] Blicharz J., Zacharko L (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne, kierunki działań*, Wrocław 2017, s. 21.

³⁹ Tamże..., s. 16.

⁴⁰ D. Pietrzyk-Reeves, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, Esej „*Spółeczeństwo obywatelskie*”, s. 2.

sprzyjała myśl filozoficzno-liberalna tamtego okresu. Jednakże po szczegółowszej analizie, należy zauważyć, że to nie rozwijające się wtedy ideologie stanowiły główny impuls do normatywnego uregulowania wspomnianego prawa. Głównym czynnikiem determinującym ten stan rzeczy były względy praktyczne. Jednym z najwybitniejszych przedstawicieli myśli oświeceniowej był, jak już zauważono, angielski filozof J. Locke, który w swoich postulatach przywiązywał szczególną wagę wobec prawa do wolności zrzeszania się. Swoje przemyślenia na ten temat zawarł w dziele „Dwa traktaty o rządzie” wydanym w 1690 r. Uważał on, że: „grupa ludzi, zawiązując wspólnotę, nie narusza wolności pozostałych, gdyż ci trwają, jak poprzednio, w wolności stanu natury. Kiedy jakaś grupa ludzi porozumiała się co do zawiązania wspólnoty bądź powołania rządu, wówczas przyłączają się oni do niej równocześnie i tworzą jedno ciało polityczne, w którym większość posiada uprawnienie do działania i pociągnięcia za sobą reszty”⁴¹. Locke zajmował się również problematyką dotyczącą wolności sumienia i wyznania, co wskazuje na jego zainteresowanie różnymi aspektami wolności. Jego wkład w to zagadnienie został opisany w poprzednim podrozdziale. Chociaż niektórzy przedstawiciele oświecenia, podobnie jak Arystoteles i Cyceon, postrzegali wolność zrzeszania się głównie w kontekście politycznym, autor niniejszej pracy uważa, że brak jest przeszkód dla odniesienia ich poglądów do wolności tworzenia związków wyznaniowych w późniejszych czasach. Wynika to z faktu, że wolność ta dotyczy różnych aspektów życia społecznego, w tym zarówno sfery politycznej, jak i religijnej. Ponadto celowe jest traktowanie tej samej wolności w sposób bardziej kompleksowy i szerszy. Szczególnie z wolności tej korzystają związki wyznaniowe, które nie wywodzą się z dominujących i cieszących się długą tradycją religii europejskich, ponieważ światopogląd bądź też systemy etyczne, które głoszą, nie zawsze cieszą się powszechnym uznaniem społecznym. Powoduje to konieczność zapewnienia im szczególnej ochrony prawnej w kontekście wolności zrzeszania się. Jednakże, odnosząc się do postawionej wcześniej tezy, warto zauważyć, że wielu ówczesnych myślicieli miało odmienne od Locke’a poglądy na tę kwestię. Jean-Jacques Rousseau, żyjący kilkadziesiąt lat później, był przeciwnikiem tworzenia zrzeszeń. Jego zdaniem: „aby mieć

⁴¹ Tekst J. Locke „Dwa traktaty o rządzie” wg J. Zajadło, *Antologia tekstów dotyczących praw człowieka*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, s. 93.

prawdziwy wyraz woli powszechnej, ważne jest by nie było w państwie społeczności cząstkowych”⁴². Podobne antyżrzeszeniowe poglądy wyrażali również inni myśliciele epoki, tacy jak: David Hume, Adam Smith, Georg Hegel czy James Madison, którzy zrzeszenia reprezentujące partykularne interesy traktowali jako podmioty mogące zagrozić demokracji⁴³. Jak zauważa P. Czarny, liberalna myśl oświeceniowa szczególnie sprzeciw wyrażała przeciwko występowaniu dwóch rodzajów zrzeszeń: partii politycznych oraz grup zrzeszających podmioty mające wspólne interesy gospodarcze. Pierwsze wypaczać miały wolę jednostki, godząc tym samym w demokratyczny proces sprawowania władzy, drugie z kolei traktowane były jako zagrożenie dla idei wolności gospodarowania⁴⁴. Nawiązując do powyższego, wydaje się więc, że oprócz J. Locke pozostali najważniejsi przedstawiciele oświeceniowej myśli nie przyczynili się w znacznym stopniu do spopularyzowania idei wolności zrzeszania się, lecz pomimo tego w tym właśnie okresie zaczęło pojawiać się prawodawstwo, uwzględniające w swoich regulacjach wolność zrzeszania się. Jak wskazano w postawionej powyżej tezie, powodem tego zjawiska były względy praktyczne. Mając na uwadze ówczesną sytuację historyczną, P. Kuczma podaje, że w oświeceniu w sposób naturalny pojawiło się w społeczeństwie zjawisko zrzeszania się, którego nie udało się zahamować nawet poprzez regulacje prawne. Tym samym konieczne stało się stworzenie ram prawnych dla działania różnego rodzaju organizacji. Konstytucje i ustawy zaczęły proklamować coraz częściej tę wolność, aż osiągnęła ona współcześnie powszechny charakter, zaś w niektórych państwach status zasady konstytucyjnej⁴⁵. Odnosząc się do tego poglądu, należy potwierdzić, że to właśnie wskazany stan rzeczy w głównej mierze przyczynił się do usankcjonowania w sposób normatywny prawa do wolności zrzeszania się.

Geneza prawodawcza wolności zrzeszania się, jako podstawowej swobody obywatelskiej, ma swoje główne źródło w wydarzeniach rewolucji

⁴² Tekst J.J. Rousseau „Umowa społeczna” [w:] C. Porębski, *Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau*, „Etyka”, tom 22, 1986.

⁴³ P. Kuczma, *Lobbying w Polsce*, Toruń 2010, s. 137.

⁴⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 590.

⁴⁵ P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 311.

francuskiej. Co prawda istnieją różne interpretacje na temat genezy i podstaw prawnych wolności zrzeszania się, jednak bez wątplenia można stwierdzić, że rewolucja francuska miała największy wpływ na kształtowanie tych podstaw. W uchwalonej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. do wolności osobistych zaliczono m.in. wolność stowarzyszeń. Jak zauważa R. Kuźniar, ten akt prawny był syntezą dotychczasowych idei i koncepcji praw człowieka⁴⁶. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd ten należy w pełni podzielić, gdyż niezaprzeczalnie deklaracja ta skupiała szereg wcześniejszych idei dotyczących praw człowieka. Dlatego też rezultatem było stworzenie przełomowego dokumentu, który stał się fundamentem dla późniejszych regulacji w tym obszarze. Następnie, w XIX w., zaobserwowano dalszy rozwój instrumentów prawnych służących ochronie praw człowieka w prawie międzynarodowym. Jednakże w tym okresie nie powstał spójny katalog praw jednostki chronionych przez prawo międzynarodowe, a także brakowało możliwości do szerokiego zastosowania instrumentów zapewniających kompleksową ochronę praw jednostki. Dopiero po II wojnie światowej fundament pod rozwój uniwersalnego i regionalnego systemu ochrony praw człowieka ustanowiła Karta Narodów Zjednoczonych przyjęta w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴⁷. Ponadto wolność zrzeszania się chroni również Europejska Konwencja Praw Człowieka. Dalszy rozwój prawodawczy w tym zakresie, przypadający na XX w., pokrywa się z rozwojem prawa do wolności sumienia i wyznania. Obecnie wolność zrzeszania się jest zagwarantowana przez systemy prawne większości państw demokratycznych oraz przez prawo międzynarodowe. Jednak należy zauważyć, że w niektórych szczególnych przypadkach systemy prawne państw mogą nakładać pewne warunki lub ograniczenia dotyczące korzystania z tego prawa. To jednak nie zmienia faktu o uznaniu wolności zrzeszania się jako fundamentalnego prawa człowieka.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojawieniu się prawa do wolności zrzeszeń towarzyszyły doktrynalne spory. Ci, którzy twierdzili, że ma ono charakter autonomiczny, argumentowali, że prawo to wynika z istoty człowieczeństwa, a więc jest naturalne i jako takie musi być niezależne od innych

⁴⁶ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 24-25.

⁴⁷ T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus”, nr 1(5), 2009, s. 34.

społecznych wartości. Zwolennicy podejścia instrumentalnego podkreślali natomiast, że prawo to, tak jak i inne prawa oraz wolności stanowi jedynie środek do realizacji określonych celów społecznych⁴⁸. Zasugerowany problem doktrynalny wydaje się ciekawym przyczynkiem do dalszej dyskusji w obszarze filozofii prawa, jednak z uwagi na tematykę pracy nie będzie on szerzej rozwijany. Ponadto w ocenie autora takie rozróżnienie ma charakter jedynie teoretyczny, gdyż jego dokonywanie nie wywołuje żadnych bezpośrednich konsekwencji prawnych wobec podmiotów. W obecnym stanie prawnym wolność tę zaliczono w Konstytucji RP do wolności i praw mających charakter polityczny, a więc takich, które uprawniają jednostkę do udziału w życiu publicznym⁴⁹. W ocenie autora niniejszej pracy określenie konstytucyjne tego typu wydaje się być mylące i sformułowane w sposób niepoprawny. Głównym argumentem na rzecz postawionej tezy jest spostrzeżenie, że prawo do wolności zrzeszania się, jak również inne prawa tam wymienione znajdują swoje zastosowanie w kontekstach, które nie są wyłącznie polityczne. Być może, biorąc pod uwagę uwarunkowania historyczne oraz fakt, że wymienione tam prawa były w przeszłości szczególnie związane z uczestnictwem w życiu publicznym i wyrażaniem swoich poglądów politycznych określenie „wolności i prawa polityczne” zostało zaakceptowane. Jednakże nie zmienia to faktu, że od strony logicznej wydaje się ono zbyt zawężone i może prowadzić do nieporozumień i wątpliwości doktrynalnych. Ponadto kolejnym argumentem, tym razem w kontekście prawoporównawczym jest spostrzeżenie, że najważniejsze akty prawa międzynarodowego, dotyczące praw człowieka w swojej klasyfikacji nie odnoszą wspomnianych praw do sfery politycznej. Najbardziej adekwatnym przykładem jest układ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która umieszcza art. 9 (wolność myśli, sumienia, wyznania) i art. 11 (wolność do stowarzyszania się) w ramach rozdziału zatytułowanego „Prawa i wolności”. Nie ma więc mowy o charakterze politycznym wskazanej wolności. Ponadto inne akty prawa międzynarodowego co prawda, nie dokonują wyodrębnienia jednostek systematycznych, jednak ich tytuły sugerują, że zawierają spis różnych wolności bez ich podziału. Taka sytuacja ma miejsce np. w Powszechnej Deklaracji Praw

⁴⁸ A. Breczko, *Swoboda zrzeszeń...*, s. 21.

⁴⁹ L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7-8, 2010, LEX/el.

Człowieka, co również sugeruje brak kontekstu politycznego. Ponadto orzecznictwo europejskie również nie wiąże wolności zrzeszania się jedynie ze sferą polityczną, co chociażby odzwierciedla powoływany już wcześniej wyrok ETPCz⁵⁰. Wolność zrzeszania się sankcjonowana jest w art. 58 Konstytucji RP, który oprócz potwierdzenia jej istnienia uprawnia również państwo do ustanawiania ograniczeń z jej korzystania, odsyłając w tym miejscu do ustaw je konkretyzujących. Wobec wcześniejszych rozważań uzasadniających, że wolność ta ma wedle Konstytucji RP charakter polityczny, należy zwrócić uwagę, że istniejące ustawy konkretyzujące ograniczenia dotyczące wolności zrzeszania się to nie tylko te, które mają charakter polityczny. Oczywiście najlepszym przykładem ograniczenia wolności zrzeszania się w kontekście politycznym może być w tym wypadku art. 14 i 21 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁵¹, nawiązujący również do art. 13 Konstytucji RP, a dotyczący ograniczenia wolności tworzenia partii politycznych o celach sprzecznych z Konstytucją RP. Jednakże również w ustawach nie dotyczących spraw politycznych, chociażby w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵² (zwanej dalej u.g.s.w.), zawarte są normy regulujące ograniczenia korzystania z wolności zrzeszania się. Dotyczy to sytuacji, gdy działalność związku wyznaniowego jest sprzeczna z przepisami prawa. Dopuszczalność takich ograniczeń nie budzi wątpliwości, zaś szersze rozważania na ten temat w swoim orzecznictwie zaprezentował Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że ocena zakresu tych ograniczeń zależy od sytuacji w państwie, stopnia sprawności działania mechanizmów demokratycznego sprawowania władzy, a także tradycji funkcjonowania pewnych instytucji w danym państwie i jest wyłączną domeną ustawodawcy⁵³. Pogląd ten wydaje się bezsporny, ponieważ przepisy prawa międzynarodowego również dopuszczają istnienie takich ograniczeń. Przykładem może być art. 22 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka.

⁵⁰ Wyrok ETPCz z 31 lipca 2008 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i inni v. Austria*, skarga nr 40825/98.

⁵¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1215.

⁵² Dz.U. z 2022 r. poz. 1435.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX nr 54052.

Według autora niniejszej pracy najlepszym sposobem opisanie treści wolności zrzeszania się jest odwołanie się do jej znaczenia słownikowego. Zgodnie z definicją słownika PWN „zrzeszać się” oznacza „skupiać w jakiejś organizacji ludzi jednego zawodu lub mających wspólny cel”. Natomiast, odnosząc się do próby zdefiniowania ww. pojęcia opierającego się na poglądach doktryny prawniczej, według P. Tulei zrzeszeniem jest struktura, którą tworzą ludzie, oparta na dobrowolnej przynależności, stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, osiąganych przy pomocy wybranych środków⁵⁴. Definicje słownikowe i doktrynalne wydają się pokrywać ze sobą, gdyż pomimo innego sposobu opisu wspomnianej działalności skupiają się one na tej samej istocie. Dlatego można uznać, że definicja ta w pełni odzwierciedla pojęcie „zrzeszenia” na gruncie prawa administracyjnego. Co więcej, taki sposób rozumienia zrzeszenia pokrywa się również z jego znaczeniem w innych dziedzinach nauki, takich jak socjologia. Jako przykład można przytoczyć jedną z prawdopodobnie najpopularniejszych teorii socjologicznych, którą sformułował Ferdinand Tönnies w odniesieniu do pojęcia zrzeszenia. Wedle wspomnianej teorii zrzeszenie przeciwstawiono pojęciu wspólnoty, a następnie uznano, że zrzeszeniem jest wszystko to, co nie jest wspólnotą. Dlatego też za zrzeszenie według Tönniesa można uznać współlistnienie ludzi pochodzących z różnych wspólnot, ale których połączył ten sam cel⁵⁵.

W Konstytucji RP wolność zrzeszania się została ujęta ponadto w genialniejszym katalogu od wspomnianych wcześniej „wolności i praw politycznych” mającym charakter rozdziału. Dotyczy on wolności obywatelskich, co tym bardziej świadczy o szczególnym znaczeniu wolności zrzeszania się w kontekście praw człowieka. Ponadto należy zauważyć, że ustrojodawca świadomie dokonał rozróżnienia pomiędzy prawem a wolnością zrzeszania się, co pozwala spojrzeć na nią z dwóch perspektyw: prawa negatywnego i prawa pozytywnego. Tym samym analogicznie do opisanej wcześniej wolności sumienia i wyznania należy przywołać rozróżnienie między wolnością jako prawem negatywnym a prawem, które ma charakter prawa pozytywnego (szerzej podrozdział 1.1). Wolność zrzeszania się posiada zarówno cechy prawa

⁵⁴ P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 199.

⁵⁵ A. Śliz, M. S. Szczepański, *Miejskie wspólnoty i stowarzyszenia. Próba portretu socjologicznego*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica”, nr 19(1), 2018, s. 36.

pozytywnego, jak i negatywnego, co sprawia, że można wyodrębnić i zastosować wobec niej pojęcie „prawa do wolności zrzeszania się”. Nawiązując do wspomnianej koncepcji, M. Kazimierczuk zauważa, że zapewnienie obywatelom prawa do zrzeszania się oznacza, że ustawodawca uprawniony jest do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego prawa⁵⁶. W ujęciu konstytucyjnym na elementy prawa do wolności zrzeszeń składają się: prawo do tworzenia nowych zrzeszeń, które daje obywatelom swobodę w zakładaniu organizacji zgodnie z ich interesami i celami; prawo swobodnego przystępowania do już istniejących organizacji, umożliwiające jednostkom dołączanie do funkcjonujących struktur, aby aktywnie uczestniczyć w ich działaniu; prawo wolności przynależności do stowarzyszenia, zapewniające możliwość bycia członkiem zrzeszenia i równocześnie korzystania z jego praw, przywilejów bądź też angażowania się w jego działania – pogląd taki podziela również w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny⁵⁷. Wolność tę można również rozumieć negatywnie jako prawo do bycia niezrzeszonym. Przyjmuje ona wtedy charakter wolności od obowiązku należenia do jakiegokolwiek organizacji. Z tego też względu wobec takich osób zakazane jest – z racji braku przynależności partyjnej, związkowej lub do innego typu zrzeszenia – nakładanie wszelkich sankcji⁵⁸.

Dokonując analizy elementów prawa do wolności zrzeszania się, w szczególności takich jak wymienione wcześniej prawo związane z przystępowaniem do istniejących organizacji, aktywne uczestnictwo w ich działaniu czy też bycie niezrzeszonym, jako wolności od przynależności do zrzeszania, w kontekście prawa do wolności sumienia i wyznania możliwe jest również postawienie kontrowersyjnej i nieznannej dotychczas doktrynie prawa tezy, że prawo do wolności sumienia i wyznania interpretowane szeroko zawiera *implicitie* w sobie prawo do wolności zrzeszania się. Można bowiem uznać, że prawo do wolności wyznania (pomijając element wolności sumienia lub światopoglądu) nie jest pełne bez możliwości swobodnego i dobrowolnego tworzenia wspólnot, które wspierają te przekonania. Należy bowiem zauważyć,

⁵⁶ M. Kazimierczuk, *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 28, 2015, s. 30.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, LEX nr 33150.

⁵⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 294.

że większość (jak nie wszystkie) wyznań ma charakter zbiorowy, który nierozdzielnie jest związany z praktyką i wyrażaniem przekonań religijnych. Biorąc pod uwagę integralność praktyk religijnych, należy zauważyć, że chociażby w chrześcijaństwie sprawowanie najważniejszej praktyki religijnej, jaką jest Eucharystia, wymaga zbiorowej celebracji. Podobnie w judaizmie konieczne jest zebranie minjan, czyli kworum co najmniej dziesięciu dorosłych mężczyzn, aby możliwa była celebracja pewnych nabożeństw. Ponadto warto zauważyć, że związki wyznaniowe są podmiotami sformalizowanymi, jednak pod kątem prawa państwowego nie są sformalizowane zasady przynależności i pełnego udziału w ich działalności, w przeciwieństwie do innych zrzeszeń, w przypadku których państwo nakłada pewne ograniczenia chociażby ze względu na wiek członka lub zgodę jego przedstawiciela ustawowego. Jak wskazuje A. Mezglewski, państwo nie interesuje się kwestią członkostwa w związkach wyznaniowych, gdyż w polskim systemie prawnym z przynależnością lub brakiem przynależności wyznaniowej nie są związane żadne prawa i obowiązki obywatela⁵⁹. To dowodzi, że podmioty te mają swój unikalny charakter i w pewnych sferach bardziej nawiązują do wolności sumienia i wyznania niż wolności zrzeszania się. Oczywiście nie przeczy to faktowi, że każdy związek wyznaniowy może narzucić sformalizowane zasady przynależności do niego, jednak takie regulacje wynikają z jego prawa wewnętrznego, a nie ogólnych norm administracyjnoprawnych. Ponadto wolność sumienia i wyznania, jak wspomniano w podrozdziale 1.1, uprawnia do nienależenia do jakiegokolwiek wyznania co już z istoty pokrywa się z elementem negatywnym, a więc prawem do bycia niezrzeszonym. Te argumenty wzmacniają postawioną tezę o *implicite* omawianych praw. Jednak w celu pełnego rozwinięcia i dokładnej analizy przedstawionego punktu widzenia niezbędne są dalsze studia historycznoprawne oraz szeroko zakrojona analiza prawnoporównawcza. Ta perspektywa jednak wykracza poza zakres niniejszej pracy, która ma na celu jedynie zasygnalizowanie możliwości interpretacyjnych, jakie niesie ze sobą prawo do wolności sumienia i wyznania

⁵⁹ A. Mezglewski, *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014, s. 32.

1.3. Wolność zgromadzeń

Analizując zagadnienie wolności zgromadzeń, zauważa się, że terminy „wolność zgromadzeń” i „wolność zrzeszania się” pozornie wydają się podobne. Co więcej, analiza definicji słownikowych sugeruje, że sformułowania te w języku polskim można uznać za synonimy. Wszakże według słownika PWN zgromadzeniem jest nie tylko „duża grupa osób zebranych w jakimś miejscu”, ale także „grupa ludzi reprezentujących jakąś społeczność”, co już w terminologii prawnej odnosi się do zrzeszenia. Natomiast w języku potocznym termin „zrzeszenie” często stosuje się do określenia skupiska osób zebranych w jednym miejscu. Jednakże z perspektywy prawa niewątpliwie pojęcia te mają odrębne znaczenia i odnoszą się do innych zagadnień. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że terminologia prawna nie zawsze jest zgodna z językiem potocznym.

Odnosząc się do genezy wolności zgromadzeń, należy mieć na uwadze fakt, że tak jak dwie poprzednio omówione wolności, tak i ta również ma charakter prawa człowieka. W konsekwencji rozwój historyczny prawa związanego z tą wolnością w znacznej mierze pokrywa się z rozwojem innych praw opisanych wcześniej, a w szczególności z rozwojem prawa do wolności zrzeszania się. Taki stan rzeczy trwał aż do czasów nowożytnych, co sprawia, że niecelowe jest przytaczanie ponownie rysu historycznego. Warto jednak zauważyć, analogicznie jak w wypadku wcześniej analizowanych praw, że wolność zgromadzeń ma charakter prawa pozytywnego i negatywnego, a więc uprawione jest posługiwanie się terminem prawo do wolności zgromadzeń (szerzej o tym podrozdział 1.1). Wobec zagadnienia genezy wspomnianego prawa warto zwrócić uwagę na podobieństwo, które dostrzega A. Malkiewicz-Jaros, dotyczące procesu kształtowania się prawa własności wobec prawa do wolności zgromadzeń. Jak zauważa autorka, własność powstaje przez demonstrowanie posiadania (*per occupatio*) bez podstawy prawnej przez określony czas. Po tym czasie prawo to zostaje nabyte przez posiadacza samoistnego, a ewentualne orzeczenie sądu, stwierdzające jego nabycie, ma charakter jedynie deklaratoryjny. Analogicznie wolność zgromadzeń społeczeństwo wypracowało

poprzez fakt wykonywania tego prawa. Następnie prawo to zostało potwierdzone przez prawodawstwo⁶⁰.

W Polsce pierwszy akt prawny rangi ustawowej regulujący prawo do wolności zgromadzeń pochodzi z 1922 r., jednakże regulacje tego typu wydawały już wcześniej państwa zaborcze⁶¹. Natomiast współcześnie prawo to sankcjonuje i chroni art. 57 Konstytucji RP, wedle którego każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, zaś ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Szczegółowym aktem prawnym w tej materii jest ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach⁶² (zwana dalej u.p.z.), która w sposób precyzyjny sankcjonuje konkretne przejawy gromadzenia się. Nie jest celem niniejszej pracy omawianie sposobu realizacji w Polsce prawa do wolności zgromadzeń, co nie zmienia faktu, że w dalszych częściach niniejszej rozprawy autor odniesie się do niektórych funkcjonujących regulacji, związanych z tym zagadnieniem. Natomiast konieczne jest przedstawienie konstytucyjnego tła zagadnień w tym zakresie w kontekście związków wyznaniowych. Prawo to bowiem w literaturze przedmiotu bardzo często przyjmuje charakter *stricte* polityczny, jednakże w niniejszej pracy zrezygnowano z jego analizy w takiej perspektywie. W konsekwencji analiza tego prawa zostanie dokonana po części w ograniczonym zakresie, jednakże wynika to z konieczności zachowania integralności pracy i koncentrowania się na zagadnieniach, które dotyczą tematu niniejszego opracowania. Natomiast w ocenie autora niniejszej pracy polityczny kontekst wolności zgromadzeń w stopniu znikomym wiąże się z tematyką dotyczącą związków wyznaniowych, a ponadto został on już w dużej mierze zbadany i omówiony w literaturze przedmiotu.

Mimo że wspomniane powyżej prawo zwykle jest analizowane pod kątem politycznym, nie zmienia to faktu, że wydaje się ono mieć charakter podstawowy wobec zagadnień dotyczących związków wyznaniowych. Oczywiście teoretycznie organizowanie zgromadzeń nie jest nieodłącznym elementem

⁶⁰ A. Malkiewicz-Jaros, *o wolności zgromadzeń w aspekcie teorii formalizmu, pozytywizmu prawniczego i prawa natury* [w:] *Wolność zgromadzeń*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 20.

⁶¹ R. Grabowski, *Wolność zgromadzeń w prawie polskim w latach 1918-2018*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 6(46), 2018, s. 249.

⁶² Dz.U. z 2022 r. poz. 1389.

związku wyznaniowego i co do zasady nie należy do jego istoty, gdyż wynika to z danego światopoglądu i sposobu jego wyrażania. Nie można jednak pominąć faktu, że praktyka oraz historia pokazują, że większość związków wyznaniowych w sposób znaczny angażuje się w kwestię publicznego wyrażania swojego światopoglądu poprzez organizację zgromadzeń. Dlatego też zasadne jest przyjęcie założenia, że działalność związków wyznaniowych wiąże się również z zagadnieniem dotyczącym zgromadzeń. Pogląd polegający na przyjęciu, że kwestia ta należy jedynie do doktryny danego związku wyznaniowego i nie powinna być rozpatrywana jako cecha charakterystyczna dla ogółu związków wyznaniowych, byłby *de facto* negowaniem rzeczywistości. Przyjmując powyższą koncepcję, wolność zgromadzeń umożliwia związkom wyznaniowym publiczne wyrażanie i manifestowanie swojej wiary. Poprzez organizowanie zgromadzeń, takich jak procesje, pielgrzymki, publiczne nabożeństwa czy ceremonie religijne, związki mają możliwość publicznie przekazywać swoje przesłanie, wartości bądź nauki religijne. Ponadto zgromadzenia są miejscem, gdzie członkowie mogą wspólnie spotkać się oraz wykonywać praktyki religijne. Dlatego też wspomniane zgromadzenia mogą służyć jako narzędzie do budowania i umacniania wspólnoty wśród wyznawców. Zgromadzenia te często są miejscem spotkań, nawiązywania więzi społecznych i okazją do dzielenia doświadczeń religijnych. Jako uzasadnienie tezy, że prawo do wolności zgromadzeń ma charakter szczególny i wyjątkowy dla związków wyznaniowych, przywołać można również istnienie wyłączenia zawartego w art. 2 u.p.z. Ustawa ta, regulująca zasady odbywania się zgromadzeń, dokonuje jedynie dwóch wyłączeń wobec swojego zakresu obowiązywania. Wyłączenia te obejmują tylko zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej oraz – wspomniane wcześniej – takie, które odbywają się w ramach działalności związków wyznaniowych. Zatem już samo prawodawstwo sugeruje, że zgromadzenia dotyczące działalności związków wyznaniowych podlegają szczególnej ochronie i regulacjom. Dowodzi to wspomnianemu wcześniej argumentowi, że praktyka organizowania zgromadzeń w ramach związków wyznaniowych jest, biorąc pod uwagę sferę praktyczną, istotnym elementem ich działalności. Ponadto zagadnienie wolności zgromadzeń wydaje się istotne z historycznego punktu widzenia, gdyż jeszcze w nieodległych czasach PRL była to sfera, która najbardziej podlegała ograniczeniom. Niewątpliwie władze nie były w stanie całkowicie zakwestionować prawa do

wolności zrzeszania się, dokonując rozwiązań związków wyznaniowych, np. Kościoła katolickiego. Nie były w stanie również skutecznie kontrolować prawa do wolności sumienia i wyznania, gdyż wiąże się ono w znacznej mierze z indywidualnymi przekonaniami każdej jednostki. Wobec tych ograniczeń to właśnie wolność zgromadzeń stała się najłatwiejszym celem, gdyż na tym polu była możliwość skutecznego działania pod fikcyjnymi pretekstami, aby kontrolować wykonywanie zbiorowych praktyk religijnych. Jak podaje Instytut Pamięci Narodowej, komuniści starali się ograniczyć do minimum ruch pielgrzymkowy, stosując różnorakie metody przeciwdziałania. Wśród tych ostatnich można wymienić między innymi: ograniczenie ilości kursującego taboru na trasach ośrodków pątniczych; instalowanie w pobliżu miejsc pątniczych stoisk alkoholowych, strzelnic, karuzeli; dokonywanie wnikliwych kontroli drogowych i zatrzymywanie kart rejestracyjnych pojazdów pod błahymi pretekstami czy wreszcie odmawianie zgody na organizację pielgrzymek w świetle ówczesnego prawodawstwa dotyczącego zgromadzeń⁶³.

Odnosząc się do rozumienia wolności zgromadzeń w kontekście konstytucyjnym, konieczne jest przytoczenie poglądów doktryny na ten temat. Najczęściej w literaturze przedmiotu, na cele zilustrowania tej wolności, wymieniane są jej cechy oraz dodatkowe, powiązane z nią zagadnienia. Dlatego wydaje się konieczne przytoczenie najważniejszych poglądów w tym zakresie i odniesienie się do nich. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej – zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej – oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale

⁶³ A. Dziurok, *Pielgrzymki w PRL – sól w oku komunistów*, <https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/41245,Pielgrzymki-w-PRL-sol-w-oku-komunistow.html> (dostęp: 28.07.2023 r.)

również interes ogólnospołeczny⁶⁴. Jak już sygnalizowano wcześniej, rozumienie to często dokonywane jest w kontekście politycznym, co jednak nie zmienia faktu, że przekłada się również na związki wyznaniowe. Ponadto warto dokonać spostrzeżenia, że brak jest przeciwwskazań, do udziału związków wyznaniowych w życiu politycznym, również w aspekcie funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Co więcej, doktryna danego związku wyznaniowego może także zakładać jego mniej lub bardziej aktywne uczestnictwo w życiu politycznym. Jako przykład należy wskazać katolicką naukę społeczną, która wyraża pogląd Kościoła Katolickiego na kwestie społeczno-polityczne. W realiach polskich dominujące związki wyznaniowe niewątpliwie ze swojego założenia doktrynalnego powinny unikać mocnego zaangażowania w sprawy polityczne, jednak z teoretycznego punktu widzenia istnienie związków wyznaniowych mocno związanych ze sferą polityki jest możliwe. Szerzej kwestia ta zostanie poruszona w kontekście zasady poszanowania niezależności i autonomii państwa oraz związków wyznaniowych w podrozdziale 3.3 niniejszej pracy. Ponadto zauważa się pogląd, że cechą wolności zgromadzeń jest jej służebny charakter względem innych konstytucyjnie chronionych zasad, co określane jest jako wypełnianie funkcji operacjonalizacyjnej. Rozumieć ją należy w ten sposób, że dzięki wolności zgromadzeń mogą być zrealizowane inne wolności i prawa, podobnie jak zasady ustrojowe, takie jak np. wolność religii, wolność słowa, zasada suwerenności narodu czy pluralizmu politycznego⁶⁵. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w dokonanym wcześniej podsumowaniu, wskazującym, że prawo to służy związkom wyznaniowym jako narzędzie w kontekście prowadzonej działalności.

Korzystanie przez związki wyznaniowe z prawa do wolności zgromadzeń najczęściej dotyczy publicznego sprawowania kultu. Zagadnienie to zostało szerzej przeanalizowane w podrozdziale 4.1 niniejszej pracy, stąd w tym miejscu odnośnienie się do szczegółowych regulacji na ten temat należy uznać za zbędne.

Podobnie jak w przypadku prawa do wolności zrzeszania się, również w kontekście prawa do wolności zgromadzeń można nawiązać do tezy *implicite*,

⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, Lex nr 41213.

⁶⁵ L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, H. Wieruszewski (red.), Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 715.

postawionej w podrozdziale 1.2, jednak w tym przypadku jako prawo do wolności zgromadzeń rozumiane *implicite* wobec prawa do wolności wyznania. Niewątpliwie wiele form i praktyk religijnych wiąże się z organizacją i uczestnictwem w zgromadzeniach. Mowa tutaj o procesjach, pielgrzymkach bądź nabożeństwach publicznych, które często są zbiorowymi wydarzeniami i zarazem mają kluczowe znaczenie dla doktryny religijnej. Bez możliwości organizowania takich wydarzeń prawo do wyznawania i praktykowania religii byłoby znacznie ograniczone. Dlatego też można uznać, że zgromadzenie się jest nieodzownym elementem pełnej realizacji praw związanych z wyznawaniem religii. Tezę tę można rozważyć ponadto pod kątem okoliczności, które zaistniały na skutek wystąpienia ogólnoswiatowej pandemii koronawirusa w 2020 r. Aby zrozumieć wspomniany pogląd, należy przytoczyć pokrótce kontekst historycznoprawny. Państwo polskie wobec zaistniałej pandemii podjęło środki zaradcze, wprowadzając szereg nietypowych regulacji prawnych, ograniczających w pewnym zakresie podstawowe prawa i wolności. Niecelowe jest jednak w tym miejscu przytaczanie konkretnych aktów prawnych, ponieważ z uwagi na dynamikę sytuacji ulegały one ciągłym modyfikacjom nawet na przełomie kilku dni. Jednakże część z tych regulacji dotyczyła wolności zgromadzeń, w tym również związanych ze zgromadzeniami religijnymi. W trakcie pandemii oraz już po jej ustaniu w literaturze prawa pojawiały się liczne oceny i komentarze zaistniałych regulacji wobec występujących w tym czasie ograniczeń natury religijnej. Jako przykład należy przytoczyć pogląd zaprezentowany przez A. Abramowicz, która wskazuje, że prawo do uczestniczenia w sprawowaniu kultu religijnego mieści się w zakresie wolności uzewnętrzniania religii. Polski prawodawca w sposób wyczerpujący określił zasady dotyczące możliwości wprowadzenia dozwolonych ograniczeń tej wolności w art. 53 ust. 5 Konstytucji RP. Ustanowione zostały tam przesłanki materialne: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie, moralność oraz wolności i prawa innych osób, a także przesłanka formalna w postaci wymogu ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń wolności religii. Wymóg sprostania tej przesłance formalnej wynika również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który ustanawia generalne wymogi dotyczące możliwości wprowadzania ograniczeń podstawowych praw i wolności człowieka. Przedstawione rozważania nie pozwalają na postawienie tezy, że wymieniona konstytucyjna

przesłanka konieczna do wprowadzenia dozwolonych ograniczeń wolności religii została spełniona przy wprowadzaniu ograniczeń dotyczących możliwości uczestniczenia i sprawowania kultu religijnego w czasie zagrożenia rozprzestrzenianiem się koronawirusa⁶⁶. Dokonując analizy tych okoliczności pod kątem *implicite* prawa do wolności zgromadzeń w prawie do wolności wyznania, należy zauważyć, że przedstawiciele doktryny prawa zaistniałe wydarzenia związane z ograniczeniem prawa do wolności zgromadzeń wprost utożsamiają z określonymi zamiennie terminami: prawem do wolności religijnej, wolności uczestniczenia w sprawowaniu kultu bądź wolności uzewnętrzniania religii. Nawiązują oni ponadto do treści art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, gdzie mowa jest o uzewnętrznianiu religii. Dlatego też w ocenie autora niniejszej pracy dowodzi to temu, że jeżeli zaistniałe w tym czasie ograniczenia zgromadzeń nie zostały w literaturze przedmiotu bezpośrednio utożsamione z prawem do wolności zgromadzeń określonym w art. 58 Konstytucji RP, lecz z szeroko pojętym prawem do wolności sumienia i wyznania określonego w poszczególnych ustępach art. 53 Konstytucji RP, to wzmocniona staje się argumentacja o *implicite* prawa do wolności zgromadzeń w obrębie prawa do wolności wyznania. Wydaje się bowiem, że ograniczenia te w sposób obiektywny dotyczyły wszystkich zgromadzeń, stąd pojawienie się argumentacji o ograniczeniu praw religijnych wskazuje na fakt, że zgromadzenia religijne odznaczają się szczególnym charakterem względem wszystkich innych, wobec których w literaturze przedmiotu nie zostały wyrażone tak liczne kontrowersje. Niezależnie od powyższego, jeżeli ponadto uzna się zasadność tezy o *implicite* prawa do wolności zrzeszania się w prawie do wolności wyznania, to mówiąc o zrzeszeniu, warto zauważyć, że porusza się kwestię zbiorowości osób, co natomiast wykazuje ścisły związek z ich późniejszym zgromadzeniem jako formie urzeczywistnienia istniejącego zrzeszenia w sposób fizyczny. Dlatego też ten wątek wydaje się interesującym punktem wyjścia do podjęcia dalszych badań i analiz. Natomiast wyrażone w niniejszej pracy poglądy w tej materii, w ocenie autora niniejszej pracy mogą stać się przyczynkiem do dalszych dyskusji w literaturze i doktrynie prawa wyznaniowego na ten temat.

⁶⁶ A. M. Abramowicz, *Wolność religijna w czasie pandemii koronawirusa – ocena rozwiązań polskich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 24, 2021, s. 275.

1.4. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych

Pojęcie „prywatyzacja zadań publicznych”, jak również kluczowe terminy, które składają się na tę frazę, czyli „prywatyzacja” i „zadanie publiczne”, nie są bezpośrednio określone przez przepisy prawa, a ponadto nie posiadają żadnej definicji legalnej. Dlatego też znaczenie wskazanych pojęć kształtuje się w doktrynie prawa, co ma przełożenie na powstające publikacje w tym zakresie. W literaturze przedmiotu w ciągu ostatnich kilkunastu lat kwestia prywatyzacji zadań publicznych zyskała na znaczeniu, co zaowocowało powstaniem coraz to nowszych opracowań analizujących zarówno istotę tego zagadnienia, jak i specyfikę prywatyzacji zadań publicznych w określonych obszarach działania państwa. Niniejsza praca nie ma na celu wnikliwego i głębszego badania zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych, gdyż temat ten był rozważany wielokrotnie przez przedstawicieli prawa administracyjnego. Pierwszą i zarazem jedną z najważniejszych publikacji związaną z prywatyzacją zadań publicznych jest wydana w 1994 r. monografia S. Biernata⁶⁷, która w kontekście niniejszej pracy uznana została jako istotne źródło doktrynalne. Pomimo upływu od jej wydania blisko 30 lat praca ta nie straciła na aktualności i wydaje się ona precyzyjnie opisywać zjawiska związane z prywatyzacją zadań publicznych.

Dokonując przeglądu literatury prawa wyznaniowego pod kątem zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe, na podstawie ogólnodostępnej literatury można stwierdzić, że dotychczas nie użyto wobec procesu prywatyzacji zadań publicznych takiego sformułowania. W literaturze można spotkać się ze sformułowaniem: „związek wyznaniowy realizuje również funkcje publiczne”. Tak więc terminologicznie nie powiązано zagadnienia „prywatyzacji zadań publicznych” z tematyką związków wyznaniowych. Wydaje się, że autorzy opracowań z zakresu prawa wyznaniowego niepewnie podchodzili do tego względnie nowego pojęcia – i tym samym starali się go unikać lub też nie chcieli podejmować głębszych rozważań na temat istoty prywatyzacji zadań publicznych, poprzestawając na zastosowaniu zwrotu „funkcje publiczne”. Ponadto warto zauważyć – zwłaszcza w kontekście konstytucyjnych podstaw omawianego zagadnienia – że literatura prawa

⁶⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

wyznaniowego często porusza temat współdziałania związków wyznaniowych i państwa. Natomiast wydaje się, że pojęcie współdziałania ma szerszy zakres niż koncepcja prywatyzacji zadań publicznych. Ponadto aspekt prywatyzacji zadań publicznych można uważać za integralny element współdziałania. Takie spostrzeżenie prowadzi do wniosku, że autorzy, podejmując problematykę współdziałania, starali się uwzględnić jak najszerszy zakres tematów, nie ograniczając się tylko do kwestii prywatyzacji zadań publicznych. To zaś może uzasadniać nieuwzględnienie tego specyficznego pojęcia w ramach prowadzonych przez nich rozważań, w tym w obrębie sporządzanych tekstów naukowych, zarówno pod względem używania konkretnego terminu, jak i analizy samego zjawiska. Jednakże, jak zostanie wykazane w niniejszej pracy, niewątpliwie mowa o prywatyzacji zadań publicznych w kontekście działalności związków wyznaniowych jest całkowicie uzasadniona. Tym samym zostaną przedstawione argumenty potwierdzające, że związek wyznaniowy jest elementem procesu prywatyzacji zadań publicznych.

W tym miejscu warto odnieść się do definicji pojęcia „prywatyzacja” ujętej w Encyklopedii PWN. Jest to: *„zmiana stosunków własnościowych polegająca na zwiększeniu udziału osób prywatnych w procesie gospodarowania, czyli uzyskanie prawa własności składników majątku państwowego, samorządowego, jego zorganizowanych części przez osoby fizyczne lub prawne”*. Już *prima facie* pojęcie „prywatyzacja” kojarzy się z gospodarką i ekonomią, natomiast definicja encyklopedyczna tylko potwierdza to skojarzenie. Wszakże należy zwrócić uwagę, że mowa tutaj o „stosunkach własnościowych”. Konieczne jest jednak podkreślenie, że próba prostego powiązania pojęcia „prywatyzacji” z „prywatyzacją zadań publicznych” na zasadzie skojarzenia prowadzi do błędnych wniosków. Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych w ujęciu teoretycznym nie jest bowiem związane bezpośrednio ani z gospodarką, ani z ekonomią, lecz z pewnym zjawiskiem dostrzeżonym i opisanym w doktrynie prawa, polegającym na szczególnej formie współdziałania państwa z innymi podmiotami.

Odnosząc się do zaprezentowanej definicji, ważne jest dostrzeżenie, że nawet po wyeliminowaniu z niej wyrazu „gospodarowanie”, podstawowa myśl przewodnia nadal wydaje się dotyczyć koncepcji „zwiększenia udziału podmiotów

prywatnych” w pewnym, na razie niezidentyfikowanym procesie. Na tym etapie analizy, wspomniany proces pozostaje niewyraźnie określony. Przyjrzeć się tej myśli należy ponownie po dodaniu pojęcia „zadania publicznego”. Takie połączenie wyrazowe prowadzi do wniosków, które są bliskie interpretacjom przedstawianym w doktrynie prawa. Na podstawie tej uzupełnionej definicji można zauważyć, że kluczowy kontekst, który się z niej wyłania, dotyczy „zwiększenia udziału podmiotów prywatnych w procesie realizacji zadań publicznych”. Tym samym uzyskuje się najszersze rozumienie tego pojęcia pod względem językowym. Jednakże zaprezentowana analiza językowa stanowi jedynie punkt oparcia dla dalszych analiz, gdyż trudno uznać, że interpretacja pojęcia w świetle jego znaczenia słownikowego jest wystarczająca.

Na kolejnym etapie rozważań należy odnieść się do terminu „zadania publiczne”, gdyż stanowi on istotną część całego pojęcia „prywatyzacja zadań publicznych”. Problematyka związana z tym pojęciem wydaje się jednak znacznie mniej skomplikowana, w porównaniu z terminem „prywatyzacji”. W literaturze prawa administracyjnego omawiane pojęcie było szczegółowo i wielokrotnie analizowane. Zagadnienie to, chociaż istotne również nie jest celem analizy w niniejszej pracy, stąd autor poprzestał na syntetycznym przedstawieniu poglądów doktryny na ten temat. Jak wskazuje J. Blicharz, już pierwsze próby określenia zadania publicznego wskazują, że termin ten niejednokrotnie używany jest zamiennie z innymi pojęciami, jak kompetencja czy zakres działania, co stanowi o trudnościach, jakie stają na drodze do zdefiniowania tegoż pojęcia⁶⁸. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stoi na stanowisku, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych⁶⁹. Ponadto w innym orzeczeniu Trybunał wskazał, że wśród zadań mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa znajdują się m.in. te dotyczące: zaopatrywania ludności w wodę, energię elektryczną, gazową

⁶⁸ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 31-34.

⁶⁹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., w 10/93, Dz.U. z 1994 r. nr 113 poz. 550.

i ciepłą, utrzymania dróg i komunikacji, rozwoju nauki, zapewnienia oświaty, opieki zdrowotnej czy też pomocy społecznej⁷⁰. Autor niniejszej pracy pragnie ponadto zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷¹ (zwana dalej u.d.p.p.) zawiera wewnątrzustawowy katalog otwarty zadań publicznych.

Po analizie znaczenia dwóch terminów składających się na pojęcie prywatyzacji zadań publicznych w tym miejscu konieczne jest odniesienie się do dorobku doktryny. Dokonując przeglądu literatury, można zauważyć, że większość autorów w swoich opracowaniach próbuje zdefiniować omawiane pojęcie poprzez zrozumienie istoty problemu, a następnie dodanie do niego określonych przez siebie cech pobocznych. Za najważniejszą definicję należy uznać tą, którą zaprezentował w swojej monografii S. Biernat. Rozumie on prywatyzację zadań publicznych jako wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego⁷². Autorka innej pracy poświęconej *stricte* prywatyzacji zadań publicznych, L. Zacharko, określa ją jako twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadząc je w interesie wyższym, „ogólnym”, nie zaś w interesie jednostkowym. Wspomniana autorka widzi w nim efektywniejszy sposób realizacji zadań zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i społecznego⁷³. Natomiast A. Błaś stoi na stanowisku, że prywatyzacja oznacza redukcję zadań publicznych administracji oraz stopniowe przenoszenie ciężaru wykonywania zadań publicznych na podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe, natomiast rezultatem tego mechanizmu powinny być usługi publiczne możliwie najtańsze i jak najlepszej jakości⁷⁴. Ponadto

⁷⁰ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., w 8/96, OTK 1997, Dz.U. z 1997 r. nr 29 poz. 162.

⁷¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.

⁷² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 25.

⁷³ L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, E. Ura (red.), Rzeszów 2001, s. 32.

⁷⁴ A. Błaś, *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej, [w:] A. Błaś, K. Nowacki: Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo nr 295, Wrocław 2005, s. 75.

w literaturze przedmiotu zaznacza się, że procesem tym można objąć szeroki zakres usług komunalnych, które świadczy administracja publiczna⁷⁵.

Dokonując oceny wskazanych poglądów, zauważa się, że oprócz cech pobocznych każde z tych stanowisk nawiązuje do sedna pojęcia prywatyzacji zadań publicznych, której istota sprowadza się do przekazywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Natomiast dla natury problemu nie ma znaczenia, czy jest to proces „twórczy”, „w interesie wyższym” bądź też „stopniowy”. Wszystko sprowadza się bowiem do faktu, że podmioty niepubliczne zyskują większy udział w realizacji zadań, do których wykonywania zobowiązane są podmioty publiczne. Ponadto wszelkie zarzuty wskazujące, że prywatyzacja zadań publicznych dotyczy bardziej usługowych i gospodarczych sfer tych zadań należy ocenić szczególnie krytycznie. Faktem jest, że prywatyzacji zadań publicznych w aspekcie zadań usługowych poświęca się dużą uwagę. Jednak wynika to jedynie z powszechności tych dziedzin – wszak z usług korzystamy na co dzień i stanowią one integralną część życia społecznego. To, co jest powszechne, również i w doktrynie prawa przyciąga większą uwagę, stąd omawiane zagadnienie we wskazanym kontekście jest częściej poruszane i analizowane. Niemniej jednak nie oznacza to, że prywatyzacja zadań publicznych nie dotyczy również innych dziedzin. Brak dostrzeżenia tego zjawiska w kontekście związków wyznaniowych wynika również z faktu, że zagadnienia dotyczące *stricto* prawa wyznaniowego mają charakter zdecydowanie bardziej selektywny w porównaniu do zagadnień materialnych związanych ogólnie z prawem administracyjnym. Jednakże luka w dyskusji dotyczącej związków wyznaniowych nie wynika z nieistnienia zjawiska prywatyzacji zadań publicznych, lecz mniejszego zainteresowania tym obszarem ze względu na jego specyficzny charakter. Rozpatrując problem występującej w doktrynie prawa wyznaniowego luki dotyczącej prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe, konieczne jest odniesienie się do doktryny prawa administracyjnego, w której temat ten się pojawia. Warto bowiem zauważyć, że S. Biernat dostrzega w swojej monografii również związki wyznaniowe w kontekście opisywanego zjawiska. W pierwszej kolejności wskazuje on, że dokonany przez niego przegląd przepisów prawa, formułujący podstawy prawne

⁷⁵ L. Zacharko, *Poglądy doktryny...*, s. 20.

prywatyzacji zadań publicznych wykazuje, iż krąg podmiotów upoważnionych do przejęcia wykonywania tych zadań jest szeroki. Tak więc na tej samej podstawie prawnej może nastąpić prywatyzacja pewnych zadań publicznych na rzecz podmiotów o zróżnicowanym i niejednorodnym charakterze⁷⁶. Następnie badacz ten wskazuje, że pewne podmioty niepaństwowe są niejako „ze swej natury” bliskie wykonywaniu zadań publicznych, jeżeli uwzględni się ich charakter prawny oraz cel, dla którego zostały utworzone. Odnosi się to do Kościoła katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych⁷⁷. S. Biernat zauważa także pewien problem, o którym wspomniał również wcześniej autor niniejszej pracy. Ma to miejsce, gdy określamy terminem „prywatyzacja” sytuację, w których podmiotami przejmującymi zadania publiczne są związki wyznaniowe. Zauważa on, że używanie w tym przypadku terminu „prywatyzacja” może wywoływać pewne opory, gdyż określenie „prywatne” odbiega od intuicji znaczeniowych, jakie wiążą się z tym przymiotnikiem⁷⁸. Jednak wskazuje on jedynie na pozorną wątpliwość, przedstawiając następujące argumenty przemawiające za zastosowaniem takiej terminologii, mimo że „odbiega ona od dotychczasowych przyzwyczajeń i konwencji językowych”: te same zadania publiczne mogą być przekazywane szerokiemu i zróżnicowanemu kręgowi podmiotów oraz przyczyny, dla których dokonuje się przekazywania wspomnianych zadań są w gruncie rzeczy podobne, niezależnie od tego, jaki charakter mają podmioty przejmujące te zadania⁷⁹.

Podsumowując dokonane rozważania, w ocenie autora niniejszej pracy należy opowiedzieć się w całości za rozumieniem pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w najszerszym znaczeniu i jednocześnie zgodnym z jego językowym brzmieniem. Zatem prywatyzacją zadań publicznych jest każda forma realizacji tych zadań przez jakiegokolwiek podmioty niepubliczne – w tym również związki wyznaniowe.

Prywatyzacja zadań publicznych, jako zjawisko o szerokim spektrum, ma w konkretnych swoich aspektach określone przyczyny i konsekwencje. Ponadto może być ona rozpatrywana z różnych perspektyw, co pozwoli w pełni zbadać

⁷⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 83.

⁷⁷ Tamże, s. 85.

⁷⁸ Tamże, s. 31.

⁷⁹ Tamże, s. 32.

okoliczności związane z jej wystąpieniem. W związku z tym, że dalsze rozważania na temat prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe będą ocenione pod tym kątem, w pierwszej kolejności należy dokonać analizy występujących w literaturze przedmiotu okoliczności związanych generalnie z prywatyzacją zadań publicznych. W literaturze wyrażono różnorodne poglądy co do przyczyn prywatyzacji zadań publicznych, dlatego konieczne nawiązanie do najważniejszych stanowisk na ten temat, a następnie ich ocena. Jednakże autor niniejszej pracy w sposób zdecydowany sprzeciwia się uogólnieniom i generalizacjom. Wydaje się, że wszystkie wskazywane na kartach literatury powody prywatyzacji, a co więcej – nawet podejmowanie rozważań i dyskusji nad tymi powodami ma charakter populistyczny i polityczny. Po pierwsze do każdego z przytoczonych poglądów na temat przyczyn prywatyzacji można zaprezentować kontrargument bądź też stan faktyczny, który ma charakter odwrotny. Ponadto przedstawianie zjawiska w sposób ogólny uniemożliwia uwzględnienie konkretnych szczegółów, które są kluczowe dla danego aspektu tego procesu, a więc danego zadania publicznego, które jest prywatyzowane. Dlatego, zakładając nawet, że generalne okoliczności prywatyzacji istnieją, zdaniem autora niniejszej pracy nie mają one charakteru w pełni obiektywnego, lecz wynikają głównie z indywidualnej i subiektywnej oceny osób odpowiedzialnych za stanowienie norm prawnych, a więc najczęściej polityków, którzy reprezentują daną myśl polityczną. Natomiast, dokonując oceny tej prywatyzacji w zależności od poglądów, dla pewnych osób dane następstwo może być postrzegane na korzyść prywatyzacji, podczas gdy dla innych osób stanowi to negatywny skutek.

Dokonując przeglądu literatury, można zauważyć, że jednym z powodów wymienianych jako przyczyna prywatyzacji jest kryzys państwa. Jak zauważa A. Błaś, w doktrynie amerykańskiej wskazuje się, że prywatyzacja to efekt kryzysu współczesnego państwa i kryzysu lokalnych wspólnot samorządowych. Jest to kryzys polegający na utracie przez państwo i samorząd terytorialny możliwości prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Państwo i samorząd terytorialny przyjęły w przeszłości na siebie zbyt wiele zadań publicznych. Rozwiązaniem jest

zatem uwolnienie się od wykonywania tych zadań⁸⁰. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd, że rozwiązaniem problemu nieskutecznego wykonywania swoich zadań może być ich prywatyzacja jest raczej zbyt daleko idący. Zasugerowany problem, z którym boryka się państwo może wynikać np. z nieefektywnego zarządzania zasobami lub też niewłaściwych struktur organizacyjnych i sugerować konieczność wyznaczenia nowego kierunku rozwoju, takiego jak rozbudowa i poprawa zarządzania sektorem publicznym poprzez reformy, inwestycje lub wdrażanie nowych technologii. Oczywiście, jak wspomniano wcześniej, zasugerowana propozycja nie jest poglądem autora niniejszej pracy, lecz jedynie potencjalnym kontrargumentem wobec przytoczonego poglądu, w celu udowodnienia jego nierzetelności. Kolejnym powodem wedle E. Knosali jest kwestia ograniczonego budżetu państwa. Wspomniany autor stoi na stanowisku, że problem zadań publicznych stał się współcześnie szczególnie doniosły, ponieważ administracja dysponuje ograniczonymi środkami, które uniemożliwiają jej podejmowanie dalszych nowych zadań. Wyjątkowo aktualne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle istniejące zadania w dalszym ciągu realizować. Problem budżetu wymusza na administracji przekazywanie swoich zadań, gdyż jest to jedyna droga, by zapewnić społeczeństwu zachowanie określonych świadczeń⁸¹. Pogląd ten wydaje się nielogiczny, ponieważ problem ograniczonego budżetu to w znacznej mierze stała cecha każdej organizacji – publicznej czy prywatnej. Przyjęcie, że jest to jedyna droga, by zapewnić społeczeństwu określone świadczenia, zakłada, że budżet prywatny jest nieograniczony, co nie jest prawdą. Ponadto pogląd ten opiera się na błędnym założeniu, że prywatyzacja zadań publicznych zawsze prowadzi do oszczędności. Nie jest to takie oczywiste, biorąc pod uwagę, że pojawiają się tym samym koszty monitorowania i regulacji w pewnym zakresie wspomnianych prywatnych jednostek. Ponadto argumentacja Knosali zakłada, że prywatyzacja zawsze doprowadzi do zachowania określonych świadczeń. Jednakże prywatyzacja może skutkować zanikiem pewnych usług, w szczególności tych, które są mniej dochodowe i równocześnie istotne ze

⁸⁰ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały z konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, T. Bąkowski (red.), Łódź 2000, s. 23.

⁸¹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 78.

społecznego punktu widzenia. Doprowadzenie do takiej sytuacji wymusza ponowną reakcję państwa, która wiąże się z kosztami. Mimo tych argumentów w literaturze zbliżony pogląd wyraża L. Jodkowska, wskazując, że wszystkie państwa opiekuńcze podejmują próby redukcji standardów opiekuńczych, aby zapobiec katastrofie finansów publicznych⁸². Trzeci powód prywatyzacji formułuje J. Blicharz, podając, że może być to szersza koncepcja usprawnienia działania państwa. Wedle wskazanej koncepcji wykorzystywanie organizacji pozarządowych do prywatyzacji zadań publicznych wiąże się z tym, że podmioty te potencjalnie mogą odgrywać znaczącą rolę w odciążaniu lub uzupełnianiu działalności organów administracji publicznej. Tym samym zjawisko to można uzasadnić dążeniem do uwzględniania przy wykonywaniu zadań publicznych w szerszym zakresie kryteriów efektywności ekonomicznej. Literatura wymienia również powody poboczne, które można zaakceptować z uwagi na ich istotę zakładającą incydentalność i brak generalizowania. Pobocznym powodem wedle A. Kokoszkiewicza może być istnienie interesu prywatnego, który polega na czerpaniu zysku z wykonywania tych zadań w przypadku delegowania ich do sektora prywatnego⁸³. W ocenie autora niniejszej pracy powodem pobocznym mogą być ponadto uwarunkowania historyczne.

Biorąc pod uwagę powyższe, w opinii autora niniejszej pracy należy uznać, że powody prywatyzacji zadań publicznych mimo wszystko mają charakter na tyle złożony i interdyscyplinarny, że niemożliwe jest przyjęcie jakiegokolwiek jednej koncepcji rozwiązującej ten problem w sposób obiektywny. Każda z prób uogólnienia przyczyn prywatyzacji ma charakter jedynie cząstkowy i wysoce ocenny. Przeprowadzone w kolejnych podrozdziałach rozważania na ten temat w kontekście działalności związków wyznaniowych mogą również mieć po części charakter subiektywny, jednakże celem niniejszej pracy jest przeanalizowanie wspomnianych okoliczności w sposób możliwie najbardziej rzetelny, obiektywny i zarazem naukowy.

Dokonując rozważenia następstw i konsekwencji prywatyzacji zadań publicznych, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że dla państwa są one

⁸² L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 108.

⁸³ A. Kokoszkiewicz, *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 111.

w większości przeciwnieństwami powodów, które uznano za potencjalne przyczyny. Jednakże następstwa te mają charakter prawdziwy jedynie w sytuacji, gdy wymienione potencjalne przyczyny w danym aspekcie są prawdziwe. Dlatego też odpowiednio wobec poglądu o kryzysie państwa, związanego z nagromadzeniem zadań, następstwem jest uszczuplenie liczby zadań. Dla poglądu o powodach finansowych konsekwencją jest zmniejszenie kosztów finansowania zadań publicznych. Natomiast dla poglądu o szerszej koncepcji usprawnienia działania państwa następstwem jest uzupełnianie jego działalności przez podmioty niezależne. Konsekwencje te dotyczą również obywateli. Za następstwo pozytywne można uznać zwiększenie efektywności wykonywania zadań. Jak bowiem zauważa S. Biernat badania przeprowadzone w różnych krajach wskazują, że działalność podmiotów prywatnych jest bardziej efektywna niż analogiczna działalność podmiotów publicznych⁸⁴. Istnieją również konsekwencje negatywne, takie jak możliwość występowania nadużyć lub wyzysku ze strony podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, co wiąże się z osłabieniem poszanowania interesu obywatela kosztem osiągnięcia zysku przez podmiot prywatny.

Dokonując charakterystyki prywatyzacji zadań publicznych, ściśle w kontekście związków wyznaniowych, warto mieć na uwadze kilka zagadnień historycznych, które są w tym aspekcie istotne. Typowo literatura prawa wyznaniowego opisująca zagadnienia historyczne (a szczególnie okres średniowiecza) koncentruje się głównie na Kościele Katolickim oraz chrześcijaństwie. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę historyczne uwarunkowania, takie jak dominującą rolę Kościoła katolickiego do XVI w. W Europie, a w odniesieniu do chrześcijaństwa – jego przodująca rola aż do teraźniejszości. Jak wskazuje W. Uruszczak, funkcje publiczne Kościoła to rozmaite sfery jego działalności, służące w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i zbiorowych, innych niż działalność powiązana ze sprawowaniem i szerzeniem kultu religijnego. Kościół wykonywał funkcje publiczne od zarania swego istnienia⁸⁵. W kontekście historycznym zauważa on, że w średniowieczu i epoce nowożytnej do połowy XVIII w., to jest w okresie, gdy rola państwa ograniczała

⁸⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 8.

⁸⁵ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne Kościoła w Polsce...*, s. 15.

się w zasadzie do troski o bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, sprawowanie przez Kościół przeróżnych funkcji publicznych było czymś naturalnym. Pozostawały one poza sferą zainteresowań ówczesnego państwa⁸⁶. W przeszłości więc nie pojawiała się konieczność delegowania zewnętrznych podmiotów do działania w imieniu państwa, a tym samym nie było mowy o prywatyzacji zadań publicznych. Można zauważyć, że przełomowym epizodem czasowym była epoka oświecenia – w tym okresie podniesiono postulaty rozdzielenia państwa od Kościoła, a uznanie zyskały koncepcje ateistyczne. Jednakże w kolejnych stuleciach obserwowano się ewolucję tego podejścia. W niektórych państwach zamiast dążyć do bezwzględnego rozdzielenia państwa od Kościoła, zdecydowano się na bardziej realistyczne podejście. Było to widoczne szczególnie w Polsce, gdzie zamiast budować niewzruszony „mur separacji”, preferowano model, który umożliwiał zarówno państwu, jak i związkom wyznaniowym współpracę tam, gdzie było to korzystne dla społeczeństwa. Stąd związki wyznaniowe, a w szczególności Kościół katolicki wchodziły nadal w relację z państwem, spełniając określone role i funkcje w ramach systemu publicznego. Jak zauważa W. Uruszczak, oparta na zasadzie pomocniczości organizacja życia publicznego ograniczała szeroką rolę państwa i otwierała przed jednostkami i zbiorowością szerokie pole działania⁸⁷. Współcześnie w dobie precyzyjnych uregulowań prawnych relacja między związkami wyznaniowymi a państwem opiera się między innymi na zasadzie współdziałania (jej charakterystykę podjęto w podrozdziale 3.4 niniejszej pracy), jednakże styl tego współdziałania odpowiada pojęciu prywatyzacji zadań publicznych. Dlatego, patrząc z perspektywy współczesnego stanu społeczno-gospodarczego, kiedy mówi się o wykonywaniu funkcji publicznych przez związki wyznaniowe, warto rozważyć, czy nie celowe byłoby dokonanie modyfikacji dotychczasowej terminologii i zastosowanie nowego pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w celu opisywania tych stosunków prawnych.

⁸⁶ Tamże, s. 16.

⁸⁷ Tamże, s. 16.

2. Status administracyjnoprawny związku wyznaniowego

2.1. Pojęcie kościoła i związku wyznaniowego

Funkcjonowanie w porządku prawnym pojęcia „kościół i innego związku wyznaniowego”, które wydaje się stanowić integralną całość, wynika przede wszystkim z zawartego w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzenia, które wspomina o „kościółach i innych związkach wyznaniowych”. Dodatkowo pojęciem tym posługuje się u.g.s.w., której głównym celem jest regulowanie działalności kościołów i związków wyznaniowych. To samo pojęcie jest również wykorzystywane w innych aktach prawa wyznaniowego, które są przedmiotem rozważań prowadzonych w ramach podrozdziału 2.3. niniejszej pracy. Pojęcie „kościół i inny związek wyznaniowy” na pierwszy rzut oka wydaje się mieć charakter spójny, jednakże w dalszej części pracy wykazane zostaną poważne wątpliwości związane z zastosowaniem takiego określenia. Warto zauważyć, że pojęcie kościoła i związku wyznaniowego jest powszechnie używane w polskim ustawodawstwie, dlatego w pierwszej kolejności warto dokonać rozważenia, w jaki sposób pojęcie to rozumiane jest przez przepisy prawa. Art. 2 pkt 1 u.g.s.w. określa cel, dla którego zakładane są związki wyznaniowe, wskazując, że ich zadaniem jest wyznawanie i szerzenie wiary religijnej, posiadające równocześnie własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Takie sformułowanie, choć jest istotne, niewątpliwie nie spełnia kryteriów definicji legalnej, która powinna mieć charakter wypowiedzi całkowicie informującej o znaczeniu określonego wyrażenia. Opis celu działania takiego podmiotu trudno uznać za wypowiedź spełniającą tę przesłankę, co prowadzi do wniosku, że pojęcie „kościół i innego związku wyznaniowego” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w sposób legalny. Ponadto wiele aktów prawnych rangi ustawowej dotyczących materialnego prawa administracyjnego posługuje się sformułowaniami „kościół i inny związek wyznaniowy”, nawiązując do pojęcia stosowanego w Konstytucji RP i u.g.s.w. Jednakże posługują się one tym pojęciem w kontekście konieczności wskazania określonej kategorii prawnej, bez głębszego wnikania w treść i znaczenie tego terminu. Czasami ustawodawca do pojęcia „kościół i inny związek wyznaniowy” dodaje frazę „o uregulowanej sytuacji prawnej”, co ma na celu jedynie podkreślenie odniesienia do aktów prawa wyznaniowego, jednakże nie powoduje

to dodatkowych skutków prawnych. Takie sformułowanie w ocenie autora niniejszej pracy stanowi pewnego rodzaju zabezpieczenie ustawodawcy przed niezgodną z jego intencją interpretacją stanowionych przepisów, aby uniemożliwić w jakiegokolwiek sytuacji przyjęcie rozumienia pojęcia „kościół i inny związek wyznaniowy” w sposób szerszy niż ten, który wynika z obowiązującego prawodawstwa. W szczególności wyklucza to utożsamienie z nim ewentualnych grup wyznaniowych określanych w języku potocznym „kościółami lub innymi związkami wyznaniowymi”, które nie są usankcjonowane w sposób przewidziany przez przepisy prawa.

Jak już wcześniej wspomniano, Konstytucja RP, a wraz z nią ustawy i inne akty prawne wprowadzają dwa pojęcia, takie jak „kościół” i „związek wyznaniowy”. Ich zastosowanie ma miejsce nie tylko w tekstach aktów prawnych, lecz również w literaturze przedmiotu, co sugeruje *prima facie* precyzyjne oddzielenie tych terminów od siebie. W związku z tym warto dokonać analizy, która pozwoli na ocenę, czy istnieją między nimi różnice, a jeżeli tak, to jakie. Należy bowiem zakładać, że racjonalny prawodawca, dokonując użycia dwóch odrębnych słów, a tym samym rozróżnienia pojęć, ma w tym określony cel. Niewątpliwie analiza tych dwóch pojęć jest niezbędna do ustalenia i określenia statusu prawnego desygnatów, którym te nazwy są przypisane. Jak zauważa P. Kroczek, organizacje religijne cechuje duża różnorodność w nazewnictwie. W terminologii prawnej przybierają one nazwę „kościółów”, „związków wyznaniowych”, „związków religijnych”, „stowarzyszeń wyznaniowych” lub „wspólnot religijnych”⁸⁸. Ponadto w terminologii europejskiej stosowanej w literaturze lub orzecznictwie⁸⁹ związki wyznaniowe sporadycznie były określane jako *organisations the ethos of which is based on religion or belief*, co tłumaczone jest jako „organizacje, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach” bądź „organizacje, których etos opiera się na religii lub przekonaniach”. Jednakże w polskiej doktrynie prawa wyznaniowego takie określenie nie przyjęło się w szerszym zakresie. Ponadto P. Kroczek wskazuje, że w polskim systemie prawnym brakuje pełnej definicji wskazanych pojęć, mimo

⁸⁸ P. Kroczek, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017, s. 24-26.

⁸⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-141/16.

że ustawodawca się nimi posługuje⁹⁰, tym samym potwierdzając analizy przedstawione wcześniej przez autora niniejszej pracy. W celu szerszego rozważenia tego tematu warto odwołać się do literatury przedmiotu, w której funkcjonuje zgodny pogląd, że „kościół” to szczególna nazwa „związku wyznaniowego”, a nie inna kategoria prawna. Ponadto w nazwie własnej termin „kościół” oznacza zwykle, że dane zrzeszenie opiera się na doktrynie chrześcijańskiej. Jednak to związek wyznaniowy sam decyduje o swojej nazwie i nie musi tej cechy, czyli chrześcijańskiego rodowodu, uwzględniać⁹¹. Taki sam pogląd podziela A. Mezglewski, uważając, że nazwa „kościół” stosowana jest zazwyczaj przez te związki wyznaniowe, które opierają się na doktrynie chrześcijańskiej (co wynika z historycznego znaczenia tego słowa). Nie zmienia to jednak faktu, że zdarzają się również takie grupy religijne, w których nazwie znajduje się słowo „kościół”, chociaż nie odwołują się do chrześcijaństwa. Przykładem takiego „kościola” jest funkcjonujący na całym świecie Kościół scjentologiczny, uznawany przez niektórych za organizację przestępczą. Organizacja ta przedstawia trudną do zreferowania doktrynę, która w żaden sposób nie nawiązuje do chrześcijaństwa. Ponadto, jak wskazuje H. Karp w Polsce próba rejestracji tego „kościola” zakończyła się niepowodzeniem w 1995 r., natomiast w tym samym roku w raporcie o stanie bezpieczeństwa państwa, sporządzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, „kościół” ten został określony mianem mafii religijnej przejawiającej się w m.in. podejmowaniu działań dążących do wyłudzenia środków materialnych na tzw. orientalne techniki odnowy psychicznej⁹². Dlatego też wyróżnienie „kościółów” spośród „innych związków wyznaniowych” nie niesie żadnych konsekwencji prawnych, ponieważ brak jest unormowań, które przyznawałyby kościołom uprawnienia, które nie są przewidziane wobec innych związków wyznaniowych⁹³.

W nawiązaniu do przytoczonych powyżej poglądów literatury należy stwierdzić, że niewątpliwie podejmują one temat rozróżnienia pojęć „kościół” i „związek wyznaniowy”, jednakże rozróżnienie ich dokonywane jest jedynie

⁹⁰ P. Kroczyński, *Prawo wewnętrzne...*, s. 24-26.

⁹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 25.

⁹² H. Karp, *Maski sekt: strategie sekt i nowych ruchów religijnych w obliczu komercjalizacji rynku religijnego na przykładzie Kościoła scjentologicznego*, „Kultura Media Technologia”, nr 3, 2010, s. 31.

⁹³ A. Mezglewski, *Prawo...*, s. 4.

w kontekście etymologicznym. Ponadto autorzy wskazują na genezę i znaczenie tych terminów, podkreślając ich pierwotny wydźwięk historyczny i religijny. Co więcej, w dalszej kolejności badacze, odwołując się do administracyjnego porządku prawnego, wskazują, że pomiędzy tymi pojęciami na gruncie prawa nie ma różnic. Niezależnie od powyższego, nierozwiązany pozostaje najważniejszy problem wyrażający się w pytaniu – dlaczego ustawodawca posługuje się odrębnie takimi terminami. Autor niniejszej pracy stwierdza, że obecnie dostępna literatura przedmiotu nie podejmuje tego tematu, a więc nie wnika w przyczyny istnienia takiego sformułowania na gruncie normatywnym. Tym samym niemożliwe jest przytoczenie ani skonfrontowanie ze sobą poglądów na ten temat, co uniemożliwia szerszą dyskusję nad poglądami doktryny w tym zakresie. Jednakże w ocenie autora niniejszej pracy możliwe jest znalezienie odpowiedzi na to pytanie. Wydaje się, że istnienie tych dwóch pojęć najprawdopodobniej jest wynikiem skomplikowanego skorelowania dwóch czynników: uwarunkowań historycznoprawnych i kulturalnych. Sformułowanie „kościół mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne” pojawia się po raz pierwszy w art. 115 Konstytucji marcowej⁹⁴ z 1921 r., a następnie w art. 70 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹⁵ z 1952 r., w której zastosowano wyrażenie „Kościół i inny związek wyznaniowy”. Dlatego też uprawniony jest wniosek, że prawodawca, przy tworzeniu późniejszych aktów prawnych, bez głębszego namysłu zaczerpnął z tych sformułowań i kontynuował ich użycie, co przełożyło się na brzmienie współczesnych przepisów. Sformułowanie „kościół 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 „kościół i inne związki wyznaniowe” jest przykładem nieracjonalności ustawodawcy. Można w tym miejscu argumentować, że wskazane sformułowanie stanowi *superfluum*, jednakże w ocenie autora przy tworzeniu pojęć ustawowych taki zabieg nie powinien mieć miejsca, ponieważ prowadzi to do niepotrzebnych niejasności. Jak wskazuje M. Koszowski, w swojej pracy poświęconej prawoznawstwu, racjonalny prawodawca nie powinien: używać dwóch różnych

⁹⁴ Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

⁹⁵ Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

słów na określenie tego samego, wypowiadać się bez potrzeby lub w sposób niepełny, formułować twierdzeń niecelowych, niezmiernych lub bezsensownych⁹⁶. Tym bardziej dotyczy to sytuacji, gdy mamy do czynienia z pojęciami ustawowymi. Ponadto takie stwierdzenie stanowi nawet nieświadome faworyzowanie już na etapie pojęć ustawowych chrześcijaństwa, co stanowi dowód na potwierdzenie tezy o uwarunkowaniach kulturowych. Należy bowiem zauważyć, że z uwagi na polskie uwarunkowania kulturowe i historyczne dominujący udział w społeczeństwie mają wyznawcy religii chrześcijańskich, zwłaszcza Kościoła katolickiego. Ponadto niewątpliwy jest fakt, że pojęcie „kościół”, mające genezę w greckim słowie *ekklesia*, od i w. w głównej mierze odnosi się do wspólnot chrześcijańskich, które – zgodnie z własną doktryną – określają siebie „Kościółami”⁹⁷. Dlatego też greckie znaczenie tego pojęcia w odniesieniu do „zgromadzenia ludowego” straciło na znaczeniu. Istnieją co prawda związki wyznaniowe, które same określają siebie jako „Kościół”, opierając się na pierwotnym greckim znaczeniu tego terminu i niekoniecznie utożsamiając się z chrześcijaństwem. Niemniej jednak w ocenie autora niniejszej pracy takie przypadki są stosunkowo rzadkie i mają charakter marginalny. Dlatego też względy historyczne (pomijając minimalne odstępstwa) uzasadniają ścisły związek znaczeniowy pojęcia „kościół” z chrześcijaństwem. Można więc zakładać, że na prawodawcę w sposób podświadomy wpłynęła kultura chrześcijańska. Wobec tego funkcjonowanie pojęcia „kościół” w koniunkcji ze „związkiem wyznaniowym” w ramach pojęć normatywnych należy ocenić krytycznie. W tym kontekście warto przywołać pogląd P. Boreckiego, który uważa, że w sytuacji, gdy prawodawca (ustrojodawca) stosuje pojęcia wywodzące się z magisterium jednego ze związków wyznaniowych, wówczas realne jest lansowanie czy wręcz narzucanie przez daną konfesję interpretacji przepisów prawa przez pryzmat doktryny religijnej. Skutkiem tego będzie konfesjonalizacja treści prawa, a w konsekwencji – państwa⁹⁸. Pogląd ten w ocenie autora niniejszej pracy wydaje się dość radykalny, jednak z pewnością nie można ignorować założenia, że takie

⁹⁶ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem...*, s. 201-202.

⁹⁷ (por.) H. E. Cline, *a semantic study of Ecclesia before 100 A.D.*, Graduate Thesis Collection no. 445, Butler University, 1959, s. 70.

⁹⁸ P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 4(40), 2022, s. 91.

zagrożenie istnieje i ma ono charakter realny. W związku z powyższym w dalszej części niniejszej pracy używane będzie sformułowanie „związek wyznaniowy”, które w ocenie autora niniejszej pracy ma charakter bardziej poprawny i nie jest jednostronnie związane z konkretną religią lub wyznaniem. Należy je utożsamiać z ustawowym sformułowaniem „kościół”.

2.2. Związek wyznaniowy jako forma zrzeczenia

Po przestudiowaniu w podrozdziale 2.1. pojęcia „związek wyznaniowy” kolejnym etapem prowadzonych rozważań będzie analiza jego istoty i charakteru. W ocenie autora niniejszej pracy działania te warto zacząć od ustalenia znaczenia słownikowego, co nie zmienia oczywiście faktu, że istota i charakter jakiegokolwiek formy organizacyjnej jest zdecydowanie bardziej złożona, niż wynika to z prostego połączenia dwóch definicji słownikowych. Według słownika PWN termin „związek” oznacza organizację skupiającą ludzi mających wspólne cele. Pojęcie „związek” jest synonimem słowa „zrzeszenie”. Natomiast „wyznaniowy” oznacza „kierujący na religię lub system światopoglądowy wyznawany przez jakąś grupę ludzi”. Zatem już z semantycznego punktu widzenia, mówiąc o związku wyznaniowym, dotyka się zagadnień prawnych, z których pierwsze dotyczy zrzeczania się, natomiast odnosi się do kwestii wyznania. Można więc stwierdzić, że opisane w poprzednim rozdziale prawo do wolności sumienia i wyznania w pojęciu związku wyznaniowego łączy się z prawem do wolności zrzeczania się. Powiązanie tych dwóch praw stanowi podstawę do administracyjnoprawnej reglamentacji tworzenia organizacyjnego, nazywanego związkiem wyznaniowym. Odnosząc się do regulacji konstytucyjnych, należy zauważyć, że art. 53 Konstytucji RP poświęcony jest wolności sumienia i wyznania, precyzując sposób jej wykonywania, natomiast art. 58 stanowi o wolności zrzeczania się. Jednakże konsekwencje połączenia tych dwóch regulacji konstytucyjnych w odniesieniu do związków wyznaniowych objęte są osobną regulacją, która została ujęta w art. 25. W tym miejscu warto przytoczyć pogląd L. Garlickiego, który zauważa, że w orzecznictwie międzynarodowym prawo do swobodnego stowarzyszania się we wspólnotach religijnych podlega ochronie zarówno jako przejaw wolności

wyznania, jak również wolności zrzeszania się⁹⁹. Mimo to L. Garlicki, przytaczając wskazany pogląd, polemizuje z nim, postulując, że charakter związków wyznaniowych uzasadnia wyłączenie ich spod wolnościowych, ale i restryktywnych przepisów art. 58 Konstytucji RP. Oznacza to, że uznaje on związki wyznaniowe za szczególną formę zrzeszeń, do której nie ma zastosowania art. 58 Konstytucji RP. Z tym stanowiskiem nie zgadza się autor niniejszej pracy, zaznaczając przy tym, że nie jest ono w żaden sposób uargumentowane z wyjątkiem lakonicznego stwierdzenia, że uzasadnia to „charakter związków wyznaniowych”. L. Garlicki w swojej polemice nie zaprezentował szerszej argumentacji, a biorąc pod uwagę kwestię ciężaru dowodu, istotne jest podkreślenie, że ten, kto wyraża odmienne stanowisko, powinien przedstawić rzeczowe argumenty na jego poparcie. Dlatego też niemożliwe jest głębsze rozwinięcie tego wątku. Zatem wedle autora niniejszej pracy prowadzenie rozważań na temat prawa do wolności do zrzeszania się w kontekście związków wyznaniowych jest w pełni uprawnione, zaś fakt, że związek wyznaniowy jest szczególną formą zrzeszenia, w niczym temu nie przeszkadza i nie wyklucza go z obszaru prawa do wolności zrzeszania się.

W związku z powyższym, odnosząc się do norm wynikających z art. 58 Konstytucji RP, stwierdzić można, że reguluje on prawo do wolności zrzeszania się, które obejmuje jej różne aspekty, takie jak możliwość swobodnego określenia celu, rodzaju, struktury władz i nazwy zrzeszenia, a także jego tworzenia, przystępowania do niego i występowania z niego. Konkretyzacja ma miejsce w ust. 3 wspomnianego artykułu, który wskazuje, że rodzaje zrzeszeń oraz tryb ich rejestracji określa ustawa. Można uznać, że najszerszym zakresowo aktem prawnym, do którego odsyła Konstytucja RP, jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁰⁰. Zgodnie z art. 1 ust. 1 wspomnianej ustawy obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami Konstytucji RP oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach. Natomiast art. 2 ust. 1 wspomnianej ustawy definiuje, że stowarzyszeniem jest dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Warto zauważyć, że takie ujęcie definicji legalnej pozwala na przyjęcie, iż związek

⁹⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

wyznaniowy jest stowarzyszeniem w szerszym znaczeniu tego słowa, bowiem mieści się w zakresie przedmiotowym wspomnianej definicji. Niemniej jednak ustawa ta w art. 7 ust. 1 zawiera wyłączenia podmiotowe, które obejmują związki wyznaniowe. Tym samym konieczne jest uznanie, że w węższym znaczeniu tego słowa, jednocześnie odpowiadającym zakresowi podmiotowemu ustawy związek wyznaniowy nie jest stowarzyszeniem. Jednakże takie ujęcie ma charakter jedynie legalistyczny, ponieważ fakt, że związek wyznaniowy nie jest stowarzyszeniem, wynika jedynie z przepisów prawa, a nie z jego wewnętrznej natury. Ustawodawca mógł równie dobrze nie rozróżnić na gruncie podmiotowym stowarzyszenia i związku wyznaniowego, uznając, że jest on jedynie stowarzyszeniem, którego działalność związana jest ze światopoglądem bądź też religią. Oczywiście w obecnych realiach społecznych takie wyłączenie podmiotowe jest w pełni uzasadnione, między innymi ze względu na szczególną i istotną rolę, jaką związki wyznaniowe pełnią w państwie. Rolę tę można zauważyć między innymi w procesie prywatyzacji zadań publicznych, czego dotyczy teza niniejszej pracy. Rola ta, szczególnie w Polsce, wynika chociażby z przynależności do nich większej części społeczeństwa, co wiąże się z szerokim zakresem ich oddziaływania na życie społeczne. Dlatego też należy podzielić w całości pogląd, który zaprezentował M. Ożóg twierdząc, że polski ustawodawca przewidział odrębną formę organizacyjno-prawną w postaci związków wyznaniowych – obok stowarzyszeń. Co prawda zarówno związek wyznaniowy, jak i stowarzyszenie stanowią zinstytucjonalizowaną społeczność i obie łączy podobny cel, polegający na uzewnętrznianiu przekonań. Trzeba jednakże przyjąć, że istnieje między nimi różnica, gdyż racjonalny prawodawca nie tworzy odmiennych struktur dla jednakowych zreszeń ludzkich co do profilu działalności. Wydaje się więc, że formuła związku wyznaniowego przewidziana została przede wszystkim dla realizacji wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji RP), natomiast instytucja stowarzyszenia ma głównie na celu zaspokojenie potrzeb wynikających z wolności przekonań (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) o konotacji niereligijnej¹⁰¹. Należy również przytoczyć spostrzeżenie M. Kępy, który podkreśla, że według polskiego prawa stworzenie

¹⁰¹ M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze”, nr 2, 2015, s. 36.

związku wyznaniowego w formie stowarzyszenia nie jest zakazane¹⁰². Zatem możliwe jest funkcjonowanie stowarzyszeń o charakterze wyznaniowym. To istotne spostrzeżenie, chociaż ma charakter raczej teoretyczny, podkreśla elastyczność polskiego porządku prawnego wobec zrzeszeń o wyznaniowym profilu działalności. Pobocznie warto również zauważyć, że w okresie PRL w Polsce, co prawda nie związki wyznaniowe jako takie, lecz pewne osoby prawne związków wyznaniowych (zakony katolickie) podlegały, analogicznie do stowarzyszeń, ówczesnemu rozporządzeniu Prawo o stowarzyszeniach¹⁰³. Jednakże ocena funkcjonowania tych przepisów nie pozwala na wyciągnięcie rzetelnych wniosków wobec zastosowanych tam rozwiązań, ponieważ rzeczywiste motywacje ustawodawcy znacznie odbiegały od teoretycznych założeń, które legły u podstaw tego prawa. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, prawdziwym motywem nie było bowiem dążenie do uregulowania stanu prawnego zakonów. Chodziło o objęcie ich skrupulatnym nadzorem państwowym, w celu możliwości domagania się od nich szczegółowych sprawozdań, które następnie wykorzystywano w podejmowaniu decyzji antykościelnych¹⁰⁴. Wynika z tego, że obowiązujące ówczesnie regulacje stanowiły w znacznej mierze jedynie element politycznych działań państwa wobec zakonów, a nie próbę stworzenia rzetelnego i obiektywnego prawodawstwa. Nie zmienia to jednak faktu, że w historii prawa zaistniał taki epizod, który świadczy o teoretycznej możliwości zastosowania zróżnicowanego podejścia do kwestii regulacji działalności podmiotów wyznaniowych.

2.3. Prawodawstwo dotyczące związków wyznaniowych

Jak wspomniano w podrozdziale 2.2., specyficzna natura związków wyznaniowych, która wynika z ich szczególnej roli i charakteru, spowodowała konieczność uregulowania ich funkcjonowania odrębnymi aktami prawnymi wobec stowarzyszeń. Te regulacje prawne w szczególności muszą uwzględniać

¹⁰² M. Kępa, *Sytuacja Kościoła i związków wyznaniowych w świetle Konstytucji RP jako realizacja prawa do wolności sumienia i wyznania [w:] Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, M. Kępa, M. Marszał (red.), Wrocław 2016, s. 101.

¹⁰³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1932 nr 94 poz. 808 z nowelizacją Dekretem z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach, Dz.U. z 1949 r. nr 45 poz. 335.

¹⁰⁴ M. Ordon, *Prawo o stowarzyszeniach jako instrument nadzorowania działalności zgromadzeń zakonnych w latach 1949-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 19, 2016, s. 257.

pewne unikalne cechy, którymi różnią się one od innych stowarzyszeń. W obecnym stanie prawnym regulacje dotyczące związków wyznaniowych mają charakter złożony i skomplikowany. Całość tych regulacji jest przedmiotem zainteresowania gałęzi prawa, którą określa się jako „prawo wyznaniowe”. W celu zdefiniowania tego pojęcia niezbędne wydaje się przytoczenie definicji M. Pietrzaka, według którego prawo wyznaniowe obejmuje kompleks norm wydanych lub uznanych przez państwo, określających sytuację jednostki ze względu na jej wyznanie, regulujących stosunek państwa do związków wyznaniowych¹⁰⁵. Wobec powyższego prawodawca nie uregulował w sposób kompleksowy uregulować zagadnienia dotyczącego kwestii wyznaniowych w formie jednego aktu prawnego, lecz przepisy te tworzy zespół powiązanych treściowo i znacznie rozproszonych aktów prawnych różnego poziomu hierarchicznego. Niniejszy podrozdział ma na celu zasygnalizowanie czytelnikowi sposobu uregulowania tych zagadnień i przedstawienie problematyki z tym związanej głównie na potrzeby dalszych rozważań w pracy.

W kontekście powyższego najważniejszym aktem prawnym, kluczowym dla dalszych analiz, jest Konstytucja RP. Zawiera ona kilka przepisów, które dotyczą kwestii wyznaniowych i światopoglądowych. Związków wyznaniowych najbardziej bezpośrednio dotyczy przede wszystkim art. 25, wyznaczający relacje prawne między państwem a związkami wyznaniowymi. Oczywiście nie zmienia to faktu, że pozostałe artykuły również mają wpływ na sposób kształtowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, jednakże dotyczą one przede wszystkim kwestii dotyczących praw indywidualnych jednostek. Zagadnienia związane z art. 25 Konstytucji RP mają charakter na tyle kluczowy i istotny, że poświęcony jest im w całości rozdział 3 niniejszej pracy. Natomiast pod pojęciem „prawodawstwa” na potrzeby niniejszego podrozdziału zaprezentowane zostaną unormowania istniejące na skutek recepcji norm konstytucyjnych Ustawodawca w celu realizacji zasad konstytucyjnych wobec związków wyznaniowych zastosował co do zasady uregulowania rangi ustawowej. Wydaje się, że najbardziej ogólną konkretyzację wykonywania prawa do wolności sumienia i wyznania określa u.g.s.w., która również reguluje status administracyjnoprawny związków wyznaniowych

¹⁰⁵ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 15.

zakładanych w trybie rejestrowym. Ustawa ta ponadto określa stosunek państwa do związków wyznaniowych, w szczególności reguluje zasady ich tworzenia oraz wyznacza zasady ich działalności. Jednakże z uwagi na istniejącą złożoność stanu faktycznego w postaci istnienia w państwie różnorodnych związków wyznaniowych – od takich, które mają znaczenie marginalne, po takie, które mają kluczowy wpływ na społeczeństwo – zastosowanie wspomnianej ustawy już z założenia wymaga licznych wyłączeń w stosunku do konkretnych związków wyznaniowych. Dlatego też ustawodawca uznał za celowe uregulowanie stosunku tych związków wyznaniowych do państwa w sposób indywidualny. W związku z tym aktualnie 14 związków wyznaniowych posiada swoje odrębne ustawy, które określają ich stosunek z państwem, natomiast jeden z nich – z uwagi na uwarunkowania historyczne – regulowany jest na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które zgodnie z art. 44 konstytucji marcowej z 1921 r. oraz ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹⁰⁶ było na tym samym poziomie w hierarchii aktów normatywnych co ustawa. Warto również zauważyć, że wspomniane regulacje prawne dotyczące związku wyznaniowego o nazwie Wschodni Kościół Staroobrzędowy, który jako jedyny normowany jest poprzez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stanowią pewnego rodzaju precedens i zarazem współczesny problem prawny. W literaturze przedmiotu toczą się bowiem uprawnione dyskusje, czy formalnie obowiązujący akt prawny, regulujący jego status prawny nadal obowiązuje. Jak zauważa P. Borecki, stan prawny wspomnianego Kościoła jest nieklarowny, zawiły, wywołuje zasadnicze wątpliwości interpretacyjne i pozostaje w niezgodzie z niektórymi zasadami współczesnej konstytucji. Dlatego też w jego ocenie dopuszczalne jest uznanie, że liczne postanowienia tego aktu prawnego wygasły w drodze *desuetudo*¹⁰⁷, a więc zasady derogacyjnej wywodzącej się z prawa zwyczajowego, która polega na pojawieniu się długotrwałego zwyczaju sprzecznego

¹⁰⁶ Dz.U. z 1926 r. nr 78 poz. 443.

¹⁰⁷ P. Borecki, *Ekspertyza w sprawie aktualnej sytuacji prawnej w kontekście ewentualnego podjęcia prac nad ustawą o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, tom 13, 2021, s. 39 i 54.

z dotychczasowym prawem, na skutek czego prawo to traci moc wiążącą¹⁰⁸. Pogląd ten prowokuje do złożonej dyskusji nad teoretycznymi i skomplikowanymi zagadnieniami prawoznawczymi, które w ocenie autora niniejszej pracy są niewątpliwie uprawnione, lecz mają charakter kontrowersyjny. Dlatego też pogląd P. Boreckiego spotyka się z krytyką w literaturze od autorów takich jak W. Brzozowski, M. Hau oraz O. Rybczyńska. Twierdzą oni, że chociaż takie rozwiązanie może *prima facie* wydawać się przekonujące, należy je odrzucić przede wszystkim ze względu na przewidziany w obowiązującej Konstytucji RP zamknięty katalog źródeł prawa, który nie przewiduje uchylania obowiązujących norm prawnych przez ich niestosowanie¹⁰⁹. W ocenie autora niniejszej pracy jeżeli istniejący stan faktyczny prowadzi do tak złożonej sytuacji prawnej, to interwencje powinien podjąć ustawodawca, a nie interpretator prawa. Wątpliwy akt prawny powinien zostać usunięty z systemu prawnego, bez powoływania się na *desuetudo*, gdyż w demokratycznym państwie prawa nie powinna istnieć konieczność kwestionowania obowiązywania aktów prawnych. Nie zmienia to oczywiście faktu, że funkcjonowanie wspomnianego rozporządzenia *de facto* jest fikcją. Ponadto z uwagi na szczególny (również w skali międzynarodowej) charakter związku wyznaniowego, jakim jest Kościół katolicki pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską zawarta jest umowa międzynarodowa podpisana w 1993 r. zwana konkordatem. Określa ona stosunki między państwem a Kościołem katolickim.

Dokonując oceny powyższego sposobu uregulowania, w pierwszej kolejności, należy zauważyć, że tego rodzaju unormowania nie są unikatowe w obrębie całego polskiego systemu prawnego. Istnieją w obrocie prawnym inne podmioty, które ze względu na swoje szczególne cechy również posiadają indywidualne regulacje rangi ustawowej – np. Polski Czerwony Krzyż jako instytucja o znaczącej roli społecznej. Regulowany jest on ustawą z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu¹¹⁰, natomiast pozostałe podmioty o tym samym charakterze zakładane są np. w trybie rejestrowym. Należy

¹⁰⁸ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem...*, s. 55.

¹⁰⁹ W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny 2012”, nr 1, s. 22 [w:] M. Hau, O. Rybczyńska, *Aktualna sytuacja prawna staroobrzędowców w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2023”, nr 1 (71), s. 42.

¹¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 179.

zaznaczyć, że niniejszy podrozdział nie jest poświęcony analizie treści wspomnianego ustawodawstwa, gdyż jest to wielowątkowa materia, której poświęcone są kolejne podrozdziały przedmiotowej pracy. Natomiast niniejszy rozdział poświęcono analizie okoliczności związanych z uchwaleniem i obowiązywaniem wspomnianego prawodawstwa. Należy bowiem zaznaczyć, że przyczyny związane z takim sposobem regulacji są złożone i zróżnicowane. W szczególności przyczyny te mogą mieć charakter obiektywny i subiektywny.

Pierwszą i zarazem kluczową obiektywną przyczyną regulacji prawnych, dotyczącą wszystkich związków, jest potrzeba społeczna związana z ich wpływem na tożsamość i przekonania wielu osób, co przekłada się na ich działania oraz postawy. Dlatego konieczne jest, aby związki wyznaniowe działały w ramach prawa i były chronione przed ingerencją zewnętrzną. Biorąc pod uwagę szerszy wpływ konkretnych związków wyznaniowych i ich bardziej złożoną formą obecności w polskim obrocie prawnym, przyjęto wspomniany model trybu regulacji indywidualnej i rejestrowej, co z teoretycznego punktu widzenia wydaje się neutralne i uzasadnione. Jako drugą przyczynę należy przytoczyć wspomnianą w tezie prywatyzację zadań publicznych. Można stwierdzić, że państwo czerpie faktyczne korzyści z działalności związków wyznaniowych, na przykład w zakresie realizacji celów społecznych, edukacyjnych czy charytatywnych. Ten powód sugeruje treść samych aktów normatywnych – preambuły do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego¹¹¹ (zwana dalej u.s.k.k.) w Rzeczypospolitej Polskiej oraz konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską. Według niej celem regulacji ustawowej jest „dobro osoby ludzkiej oraz potrzeba współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju, dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”. Ten sam cel sugeruje konkordat, wspominając o: „doniosłym wkładzie Kościoła w rozwój osoby ludzkiej i umacnianie moralności”. Kolejnym powodem obiektywnym są względy praktyczno-prawne, a przede wszystkim dotyczące okresu, w którym wspomniana u.g.s.w. oraz inne ustawy indywidualne zostały uchwalone. Jak zauważył K. Krzysztofek, w epoce PRL dla prawodawstwa szczególnie uciążliwy był brak usankcjonowania podmiotowości prawnej Kościoła katolickiego, co utrudniało bądź czasem uniemożliwiało

¹¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.

kościelnym jednostkom organizacyjnym uczestniczenie w obrocie prawnym¹¹². Jest bowiem naturalne, że podmioty te nabywają i zbywają mienie, zawierają umowy, a także występują w sporach sądowych. Problem ten podjął w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy¹¹³, co jednak nie zmieniało faktu, że luka w obrębie ustawodawczym nadal istniała. Nie sposób było bowiem uznać, że tak złożony problem można rozwiązać jedynie w orzecznictwie. Rozstrzygnięcie takie z samej istoty miałoby charakter jedynie tymczasowy. Dlatego też wobec braku pełnego uregulowania sytuacji prawnej Kościoła katolickiego oraz innych związków wyznaniowych podjęcie prac nad ustawą wymuszały względy użytkowe. Jako ostatni z powodów należy uznać kwestię konieczności ochrony praw człowieka zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa i ze standardami wynikającymi z systemu demokratycznego. Wobec dorobku cywilizacyjnego XXI w. bezsporne jest, że państwo ma obowiązek chronić wolność sumienia i wyznania oraz dostosować swoje prawodawstwo do norm międzynarodowych.

W kontekście wspomnianych regulacji nie można również pominąć przyczyn subiektywnych. W ocenie autora niniejszej pracy, biorąc pod uwagę fakt, że Kościół katolicki jest w Polsce największym związkiem wyznaniowym, do którego przynależy znaczna część społeczeństwa, to właśnie jego działalność była kluczowa wobec podejmowania działań prawotwórczych. Należy zauważyć, że w okresie PRL, pomimo negatywnego stosunku władzy do tego podmiotu postawa społeczna wobec Kościoła katolickiego była w przeważającej mierze pozytywna. Tym samym społeczny nacisk na rządzących w tej kwestii niewątpliwie stanowił jeden z czynników przemawiających za koniecznością podjęcia prac legislacyjnych. Dlatego też nie sposób nie zauważyć, że spośród 12 współczesnych ustaw wyznaniowych, regulujących indywidualny stosunek do związków wyznaniowych, uchwalonych w latach 1989-1997 ustawa dotycząca Kościoła katolickiego była pierwszą, zaś pozostałe ustawy swoją strukturą i treścią są do niej. Sugeruje to wyraźnie, że głównym celem ustawodawcy było uregulowanie stosunku do Kościoła katolickiego, natomiast na kanwie tych norm

¹¹² K. Krzysztofek, *Pozycja prawna Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Stosunki państwo – Kościół w Polsce w latach 1944–2010. Studia i materiały*, R. Łatka (red.), Kraków 2013, s. 117.

¹¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1963 r., i CR 223/63, LEX nr 4461.

w sposób poboczny i zbliżony powstały pozostałe ustawy wyznaniowe, oczywiście przy uwzględnieniu odrębności i charakteru pozostałych związków wyznaniowych. Ponadto, biorąc pod uwagę inny kontekst historyczny, można zauważyć, że decyzje w zakresie prawodawstwa wyznaniowego często mogą być podyktowane osobistymi lub partyjnymi poglądami decydentów politycznych na kwestie światopoglądowe. Decyzje te mogą prowadzić do tworzenia prawa faworyzującego ogólnie związki wyznaniowe bądź też konkretny związek wyznaniowy na gruncie różnorodnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w państwie, np. dotyczących kwestii łatwiejszego finansowania lub uproszczeń w procedurach administracyjnych.

Dokonując analizy współczesnego prawodawstwa wyznaniowego, należy również zauważyć, że poza regulacjami ustawowymi i konstytucyjnymi obowiązujący konkordat jako jedyny akt prawa o charakterze wyznaniowym ma kształt umowy międzynarodowej. Wskazuje na to również art. 25 ust. 4 Konstytucji RP stanowiący, że stosunki między państwem a Kościołem katolickim oprócz ustawy reguluje również umowa międzynarodowa. Taki sposób unormowania w literaturze przedmiotu prowadzi do licznych dyskusji. Jak zauważa J. Matwiejuk, konkordat ma pierwszeństwo przed ustawami. Wynika to z norm zawartych w art. 91 Konstytucji RP. Zapewnia to Kościołowi katolickiemu mocniejszą ochronę prawną w stosunku do innych związków wyznaniowych wynikającą z zasady hierarchiczności systemu prawnego. Konkordat jest więc najbardziej stabilnym i najtrwalszym gwarantem pozycji prawnej Kościoła Katolickiego w państwie. Jest też – w związku z konstytucyjną zasadą równouprawnienia – podstawowym determinantem pozycji prawnej innych kościołów i związków wyznaniowych. W świetle tej zasady konstytucyjnej pozostałe związki wyznaniowe nie mogą zawierać z państwem podobnych umów o charakterze międzynarodowym¹¹⁴. Ta sytuacja prowadzi do dyskusji w doktrynie ukierunkowanej na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy uregulowanie relacji państwa z Kościołem katolickim w formie konkordatowej nie stanowi formy jego uprzywilejowania. J. Matwiejuk zauważa, że przyjęte

¹¹⁴ J. Matwiejuk, *Zasady stosunku państwa do związków wyznaniowych w ustawach zasadniczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Białoruś* [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, J. Matwiejuk (red.) Białystok 2009, s. 298.

w odniesieniu do Kościoła katolickiego rozwiązanie stanowi konstytucyjny wyłom w zasadzie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych polegający na zróżnicowaniu kościołów i związków wyznaniowych pod względem trybu określania ich pozycji prawnej¹¹⁵. R. Sobański prezentuje inny punkt widzenia, twierdząc, że państwa nie zawierają z innymi wyznaniem umów międzynarodowych nie dlatego, że nie chcą, lecz dlatego, że – wobec nieposiadania przez te wyznania publicznoprawnej podmiotowości w sferze stosunków międzynarodowych – jest to niemożliwe. Tak więc uregulowanie konkordatowe nie narusza zasady równouprawnienia, ponieważ Kościół katolicki działa w tym przypadku zgodnie ze swoją podmiotowością publicznoprawną, wynikającą z faktu, że drugostronnym partnerem jest Stolica Apostolska, a więc podmiot prawa międzynarodowego¹¹⁶. Pogląd R. Sobańskiego sugeruje, że jedynym determinantem zawarcia umowy międzynarodowej jest uwzględnienie unikalnego charakteru Kościoła katolickiego, który reprezentowany jest przez Stolicę Apostolską mającą charakter państwa. Odnosząc się do poglądu R. Sobańskiego, autor niniejszej pracy pragnie zauważyć, że choć szczególna pozycja Stolicy Apostolskiej jest niezaprzeczalna, nie prowadzi to automatycznie do konieczności zawarcia umowy międzynarodowej w celu uregulowania relacji między państwem a Kościołem katolickim. Istotne jest bowiem zrozumienie, że prawa i obowiązki Kościoła katolickiego mogą być równie dobrze regulowane przez innego rodzaju akty prawa, porozumienia bądź też umowy o innej randze. Argument R. Sobańskiego dowodzi, że posiadanie podmiotowości publicznoprawnej na arenie międzynarodowej jest równoznaczne z koniecznością nawiązywania relacji na kształt umowy międzynarodowej. W rzeczywistości jednak istnieje wiele państw i organizacji międzynarodowych, będących podmiotami prawa międzynarodowego, lecz podmioty te nie zawierają umów międzynarodowych z każdym państwem, w którym mają swoje oddziały czy przedstawicielstwa. Tym samym przyjęcie interpretacji, że Kościół katolicki działa we wspomnianej sytuacji jedynie zgodnie ze swoją podmiotowością publicznoprawną jest nadto przesadne. Natomiast, odnosząc się do kwestii oceny, czy uregulowanie konkordatowe narusza bądź też nie narusza zasady

¹¹⁵ Tamże, s. 298.

¹¹⁶ (por.) R. Sobański, *Referat: Sens konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu S-3A, Warszawa 1994, s. 3-4.

równouprawnienia, należy zaznaczyć, że kwestia interpretacji tej zasady i wnioski z nią związane będą dokładniej omówione w dalszej części pracy.

2.4. Struktura związku wyznaniowego

Określenie ogólnej struktury związku wyznaniowego jest skomplikowanym zadaniem, ponieważ jest to cecha wysoce indywidualna dla każdego związku wyznaniowego i kształtowana jest na zasadzie dowolności zgodnie z unikalną naturą, którą charakteryzuje się każdy związek. Jednakże podrozdział ten, w ocenie autora niniejszej pracy, zasadnie uwzględniono w strukturze niniejszej pracy, z uwagi na przyjęcie założenia, że związek wyznaniowy jest szczególną formą stowarzyszenia. Nawiązując do tezy niniejszej pracy, należy podkreślić, że związek wyznaniowy, będąc włączony w prywatyzację zadań publicznych, musi działać zgodnie z pewną organizacją w ramach obowiązującego systemu prawnego. Istnienie konkretnych struktur jest kluczowe dla jego funkcjonowania i realizacji powierzonych przez państwo zadań. Te struktury wiążą się najczęściej z cechą, taką jak posiadanie osobowości prawnej, której analiza zostanie przedstawiona w kolejnym podrozdziale. Wcześniej konieczne jest rozważenie, jakie obowiązki wobec szeroko rozumianej struktury związku wyznaniowego narzuca państwo oraz w jaki sposób związek wyznaniowy wspomnianą strukturę ujawnia przed państwem.

W celu uogólnienia za cechę wspólną wszystkich związków wyznaniowych, a więc tych zakładanych w trybie rejestrowym, jak i regulowanych indywidualnie, można uznać posiadanie swojego prawa wewnętrznego zwanego endogenicznym. Prawo to oprócz pełnienia różnych funkcji kształtuje również schemat organizacyjny danego związku. Tym samym prawo to umożliwia określenie struktury danego związku pod kątem administracyjnym. P. Kroczyński w swoich rozważaniach nad prawem endogenicznym związków wyznaniowych wskazuje na dwa jego podstawowe cele – religijny i socjologiczny. Celem religijnym jest promowanie najważniejszych wartości religijnych oraz bycie pomocą dla człowieka w dotarciu do wzniosłego (określonego przez doktrynę związku) celu. Natomiast celem socjologicznym może być chęć nadania określonej struktury organizacyjnej

związkowi wyznaniowemu i zapewnienia działania tej grupy¹¹⁷. Drugi cel pozwala na analizę struktury związku wyznaniowego pod kątem administracyjnoprawnym. Należy zauważyć, że polskie prawodawstwo nakazuje związkowi wyznaniowemu wyodrębnienie swojej struktury, aby mógł on mieć uregulowaną sytuację prawną. Jednakże poza pewnymi wymaganiami, które zostaną wskazane poniżej, może być ona całkowicie dowolna, co odzwierciedla konstytucyjną zasadę autonomii związków wyznaniowych. Wymagania te są różne i zależą od sposobu uregulowania relacji z danym związkiem wyznaniowym.

Największe istniejące związki wyznaniowe, uregulowane za pomocą ustaw indywidualnych, charakteryzują się zwykle długą historią funkcjonowania oraz zasięgiem międzynarodowym. Wykształciły one swoją strukturę organizacyjną i zarazem prawo endogeniczne w sposób wewnętrzny na zasadzie dowolności. Źródłem tych regulacji była w znacznej mierze ich doktryna i system wierzeń. Ten proces w tym przypadku jest poza przedmiotem regulacji prawa administracyjnego. Jak wskazuje A. Mezglewski, prawo wewnętrzne związków wyznaniowych o indywidualnej regulacji nie podlega zatwierdzeniu przez organ państwowy, nie istnieje też obowiązek publicznego udostępniania jego treści. Dlatego w doktrynie postuluje się, by podstawowe akty prawa wewnętrznego podlegały obowiązkowi publikacji¹¹⁸. Jednakże należy zauważyć, że w momencie uregulowania swojej sytuacji prawnej na gruncie prawa polskiego związki te w sposób naturalny zobligowane były do wykazania przed państwem swojej struktury, co wiąże się chociażby z koniecznością zapewnienia pewności obrotu prawnego z ich udziałem. Struktura ta została zaprezentowana przed państwem w momencie prac przygotowawczych nad ustawami wyznaniowymi przez przedstawicieli danego związku wyznaniowego, a następnie zawarta w ustawach wyznaniowych regulujących indywidualny stosunek państwa do danego związku wyznaniowego. Dlatego też struktura ta obejmuje osoby prawne, w tym również te, które mają zasięg ogólnopolski dla całego związku wyznaniowego, oraz ich organy wymienione w ustawach. Ponadto ustawa określa kompetencje niektórych z nich oraz wskazuje zasady tworzenia nowych jednostek organizacyjnych.

¹¹⁷ P. Kroczek, *Prawo wewnętrzne...*, s. 114-115.

¹¹⁸ A. Mezglewski, *Leksykon prawa...*, s. 335.

Inny sposób określenia struktury związku wyznaniowego polskie ustawodawstwo przewiduje dla tych, rejestrowanych w trybie u.g.s.w. Najczęściej wyżej wskazany sposób regulacji dotyczy mniejszych związków wyznaniowych. W tym przypadku określenie struktury musi dokonać się na etapie rejestracji. Oznacza to, że związek wyznaniowy, posiadając wewnętrzne prawo, musi przedstawić swoje założenia w zakresie planowanej działalności państwu w sposób wymagany przez ustawę. Zgodnie z art. 32 u.g.s.w. w celu rejestracji związku wyznaniowego wnioskodawca w momencie złożenia wniosku musi wskazać konkretne informacje o jego planowanej działalności i charakterystyce. Obejmują one informację o dotychczasowych formach życia religijnego i metodach działania związku wyznaniowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz informację o podstawowych celach, źródłach i zasadach doktrynalnych, jak też obrzędach religijnych. Ponadto wnioskodawca zobowiązany jest przedłożyć statut, który w kontekście administracyjnoprawnym jest podstawowym źródłem określającym strukturę organizacyjną związku wyznaniowego. Art. 32 ust. 2 u.g.s.w wskazuje warunki formalne, jakie musi spełnić statut. W szczególności powinien zawierać on informację na temat organów wraz ze sposobem ich powoływania i odwoływania, zakresu ich kompetencji oraz trybu podejmowania decyzji. Ta informacja określa ustrój wewnętrzny związku wyznaniowego, który może być autokratyczny, hierarchiczny lub demokratyczny¹¹⁹. Ponadto statut określa sposoby nabywania i utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków. W odniesieniu do członków statut przewiduje również sposób powoływania, odwoływania i kompetencje osób duchownych w związku wyznaniowym, pod warunkiem, że doktryna danego związku przewiduje tworzenie takich stanowisk. Następnie statut powinien określać jednostki organizacyjne związku wyznaniowego, jeżeli takowe mają funkcjonować. Jednostki te jak wskazano wcześniej, mogą mieć osobowość prawną. W tej sytuacji określony powinien być między innymi ich teren działania, zakres uprawnień, zasady ich tworzenia i przekształcania oraz sposób reprezentowania. Sposób unormowania struktury na podstawie u.g.s.w. przypomina regulacje dotyczące stowarzyszeń. W szczególności należy zauważyć, że prawo wymaga od związku wyznaniowego przedstawienia statutu,

¹¹⁹ J. Dobkowski, *Status administracyjnoprawny Kościoła katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas Et Lex”, nr 13(1), 2017, s. 25.

który zawiera pewne elementy wspólne w porównaniu ze statutem stowarzyszenia. Warto również podkreślić, kluczową różnicę pomiędzy związkami wyznaniowymi zakładanymi w trybie rejestrowym a tymi regulowanymi indywidualnie, polegającą na tym, że związki regulowane indywidualnie nie muszą spełniać norm w zakresie struktury wymienionych w u.g.s.w., co powoduje, że ustawy indywidualne mogą być bardziej elastyczne w stosunku do konkretnych i jednolitych wymagań legislacyjnych wynikających z u.g.s.w.

2.5. Podmiotowość prawna związku wyznaniowego i jego jednostek organizacyjnych

Rozpatrywanie problematyki związanej z podmiotowością prawną związku wyznaniowego jako całości oraz jego jednostek organizacyjnych jest zależne od sposobu uregulowania jego relacji z państwem. Charakterystyka tego zagadnienia różni się zasadniczo, w zależności od tego, czy mówimy o związku rejestrowym, czy też funkcjonującym na podstawie indywidualnej ustawy. W tej perspektywie niniejszy podrozdział skupi się na zbadaniu obu tych kontekstów.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 u.g.s.w. związek wyznaniowy nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Wpis taki ma charakter decyzji administracyjnej wydawanej przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (aktualnie jest nim Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁰). Ten tryb nabycia osobowości prawnej ma charakter najbardziej ogólny. Mimo że obecnie w Polsce funkcjonuje około 200 zarejestrowanych związków wyznaniowych, to jednak społeczny zasięg oddziaływania tych podmiotów jest stosunkowo niewielki. Z danych GUS-u za lata 2015-2018 wynika, że do związków wyznaniowych utworzonych w trybie rejestrowym na podstawie u.g.s.w. przynależało poniżej 0,5 % obywateli¹²¹. Ponadto w systemie prawnym zarejestrowano już większość mniejszych związków wyznaniowych, które oczekiwały uregulowania swojej sytuacji prawnej, co sugeruje, że dane te

¹²⁰ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji., Dz.U. z 2018 r. poz. 97.

¹²¹ *Wyznania religijne w Polsce w latach 2015-2018*, P. Ciecieląg (red.), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 31.

w przyszłości nie ulegną istotnej zmianie. Niemniej jednak, chociaż związki te mają ograniczony wpływ społeczny z powodu relatywnie niewielkiej liczby członków, nie oznacza to, że kwestie związane z ich podmiotowością prawną są nieistotne. Związki te nie uczestniczą szerzej w obrocie prawnym, co sugeruje, że zagadnienia związane z ich podmiotowością prawną nie mają znaczącego zastosowania praktycznego. Niemniej jednak pewność co do ich statusu w zakresie osobowości prawnej jest kluczowa dla funkcjonowania w systemie prawnym oraz kontaktach z państwem i innymi podmiotami. Interakcje te, mimo że mogą być sporadyczne, to jednak są istotne dla zapewnienia stabilności obrotu prawnego. Ponadto warto zauważyć, że sposób rejestrowy powstania związku wyznaniowego stanowi *de facto* jedyną realną możliwość założenia związku wyznaniowego. Mało prawdopodobne jest bowiem pojawienie się nowych związków wyznaniowych regulowanych w sposób indywidualny. Dlatego też istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że związek wyznaniowy, który będzie ubiegał się o uchwalenie ustawy indywidualnej, w pierwszej kolejności zostanie usankcjonowany poprzez rejestrację – a tym samym jego podmiotowość prawną będzie początkowo oparta na regulacjach omówionych w niniejszym podrozdziale.

Uregulowanie możliwości nabycia osobowości prawnej przez związek wyznaniowy rejestrowany na podstawie u.g.s.w. odpowiada sposobowi powstania osoby prawnej według zasad ogólnych wynikających z art. 37 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹²² (zwany dalej k.c.) oraz stanowi klasyczny przykład powstania osoby prawnej w trybie rejestracyjnym bądź też rejestrowym (są to synonimy). Z chwilą wpisu do rejestru związek wyznaniowy staje się zdolny do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz do dokonywania w swoim imieniu czynności prawnych na gruncie prawa administracyjnego, jak i cywilnego. Art. 34 ust. 2 u.g.s.w. wskazuje, że związek wyznaniowy uzyskuje osobowość prawną „jako całość”. Następnie ustawodawca zaznacza, że od tego czasu korzysta on z wszelkich uprawnień i podlega obowiązkom określonym w ustawach. Ustawodawca, uwzględniając specyfikę związków wyznaniowych, dopuszcza tworzenie jednostek organizacyjnych związku wyznaniowego, nazywanych czasem w literaturze przedmiotu kościelnymi osobami prawnymi. Ta

¹²² Dz.U. z 2022 r. poz. 1360.

regulacja jest zbliżona do przepisów dotyczących stowarzyszeń (w ścisłym tego słowa znaczeniu w rozumieniu wskazanej ustawy). Jak wynika bowiem z art. 10a ustawy Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie może tworzyć swoje terenowe jednostki organizacyjne. Cel wspomnianych regulacji wydaje się tożsamy – niewątpliwie umożliwia on tym podmiotom efektywniej działać na poziomie lokalnym i tym samym lepiej zarządzać swoimi sprawami. Zgodnie z art. 32 ust. 3 oraz ust. 5 u.g.s.w. jednostki organizacyjne kościelnych osób prawnych mogą, ale nie muszą posiadać osobowości prawnej. Decyzja ta zależna jest w sposób autonomiczny od związku wyznaniowego, co potwierdza sformułowanie ustawowe: „jeżeli związek wyznaniowy przewiduje”. Zgodnie z art. 32 ust. 3 oraz ust. 5 u.g.s.w. utworzenie takiej jednostki organizacyjnej powinno być dokonane w statucie. Ustawodawca wymaga od związku wyznaniowego określenia w statucie nazw tych jednostek, zasad ich tworzenia, znoszenia i przekształcania. Jednakże, jeżeli jednostka ma posiadać osobowość prawną ponadto w statucie musi zawierać się informacja na temat terenu jej działania, siedziby, zakresu uprawnień, organów i zakresów ich kompetencji, trybów podejmowania decyzji, sposobu powoływania i odwoływania tych organów, sposobu reprezentowania i zaciągania zobowiązań majątkowych, a także przeznaczenia majątku pozostałego po zakończeniu likwidacji osoby prawnej związku wyznaniowego. Dokonując podsumowania tej części rozważań, należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu zagadnienia dotyczące podmiotowości prawnej związków wyznaniowych i ich jednostek organizacyjnych zakładanych w trybie rejestrowym nie są szerzej omawiane, ponieważ nie mają one charakteru spornego, dyskusyjnego bądź wątpliwego.

Zagadnienie podmiotowości prawnej związków wyznaniowych, które uregulowane są indywidualnymi aktami prawnymi, jak już wspomniano wcześniej kształtuje się odmiennie i wiąże się często z treścią tych aktów prawnych. Prawodawstwo dotyczące tych związków zostało scharakteryzowane w podrozdziale 2.3. niniejszej pracy, stąd w tym miejscu nie będzie ono ponownie omawiane. Na podstawie aktów prawnych, którymi uregulowany jest stosunek danego związku do państwa, a więc *ex lege* (z mocy prawa), związki te otrzymują osobowość prawną jako całość. Równocześnie w ten sam sposób osobowość prawną nabywają jednostki organizacyjne związków wyznaniowych wymienione

w nich w sposób enumeratywny. Wskazana droga nabycia osobowości prawnej niekiedy nazywana jest „historyczną”, ponieważ dotyczyła ona jednostek istniejących w momencie wejścia w życie konkretnej ustawy wyznaniowej¹²³. Teoretycznie brak jest przeciwwskazań do utworzenia w ten sposób innych jednostek poprzez nowelizację ustawy, jednak działanie takie należy uznać za bezcelowe. We wszystkich bowiem ustawach wyznaniowych, pochodzących z lat 1989-1997, w celu tworzenia nowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, wyodrębniono tryby ich tworzenia. Wszystkie ustawy przewidują maksymalnie dwa takie tryby, a ponadto w pewnych sytuacjach odsyłają do ogólnie obowiązujących przepisów prawnych, co pozwala na wyodrębnienie trzeciego trybu, nazywanego w literaturze przedmiotu rejestracją sądową, gdyż wiąże się on z wpisem do KRS. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że istnieją 4 sposoby nabywania osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne związków wyznaniowych.

Pierwszy z tych trybów polega na utworzeniu jednostki organizacyjnej w sposób wewnętrzny przez związek wyznaniowy wedle reguł wynikających ze swojego prawa wewnętrznego, a następnie powiadomieniu właściwego organu państwowego o jego utworzeniu. Organem tym w zależności od typu tworzonej jednostki jest minister lub wojewoda. Powiadomienie takie powinno zawierać elementy wymagane przez ustawodawcę oraz zostać doręczone adresatowi. Jak zauważa B. Rakoczy, w rozważaniach nad charakterem takiego powiadomienia należy przyjąć, że powinno mieć ono formę pisemną i być doręczone za potwierdzeniem odbioru, lecz niekoniecznie za pośrednictwem Poczty Polskiej. Brak jest również terminu, w jakim powinno być ono złożone, jednakże w interesie związku wyznaniowego leży uzyskanie osobowości prawnej jednostki organizacyjnej¹²⁴. Drugi z trybów polega na uzyskaniu osobowości prawnej na podstawie rozporządzenia właściwego ministra. Trzeci z trybów, związany z wpisem do KRS, dotyczy głównie podmiotów nazywanych w literaturze stowarzyszeniami wyznaniowymi, organizacjami kościelnymi lub organizacjami

¹²³ Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce* [w:] *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, W. Uruszczak (red.), Kraków 2014, s. 73-74.

¹²⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.

świeckimi. Podmioty te cechują się różnym nazewnictwem ze względu na różnorodność terminologiczną zastosowaną w poszczególnych ustawach wyznaniowych. Ponadto charakteryzują się one odmiennościami, w zależności od specyfiki danego związku wyznaniowego.

Odnosząc się do kwestii podmiotowości prawnej Kościoła katolickiego oraz jego jednostek organizacyjnych, uregulowania te pozornie są zbliżone do tych, które dotyczą innych związków wyznaniowych normowanych indywidualnie. Warto bowiem zauważyć, że u.s.k.k. cechuje się dużym podobieństwem treściowym do innych ustaw wyznaniowych. Natomiast kluczową różnicą w porównaniu z innymi związkami wyznaniowymi jest fakt, że stosunki między Kościołem katolickim a Rzeczpospolitą Polską oprócz ustawy reguluje również konkordat mający charakter umowy międzynarodowej. Tym samym, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo nad ustawą, jeżeli nie sposób pogodzić jej z ustawą. Opis ogólny tego sposobu uregulowania został już dokonany w podrozdziale 2.3, w części dotyczącej charakterystyki prawodawstwa, natomiast kolejno zostanie przeprowadzona analiza w zakresie tego, jak istnienie konkordatu wpływa na podmiotowość prawną. W tym miejscu należy zauważyć, że skutki jego obowiązywania prowadzą w literaturze do licznych sporów doktrynalnych w zakresie istniejących rozbieżności między u.s.k.k. a jego treścią, w tym dotyczących osobowości prawnej jednostek organizacyjnych. Analiza tego zagadnienia w odniesieniu do osobowości prawnej jest częścią szerszego zagadnienia dotyczącego recepcji norm prawa własnego Kościoła katolickiego, jakim jest Kodeks prawa kanonicznego¹²⁵ do porządku prawa polskiego. Jednakże niniejsza praca nie jest poświęcona temu zagadnieniu, stąd jego analiza będzie dokonana jedynie fragmentarycznie – w odniesieniu do osobowości prawnej.

Art. 13 u.s.k.k., podobnie jak przepisy innych ustaw wyznaniowych wskazuje, że Kościół katolicki uprawniony jest do tworzenia nowych jednostek organizacyjnych w drodze powiadomienia. Przepis ten akcentuje jednak, że dotyczy to jednostek określonych w art. 7-9 wspomnianej ustawy. Natomiast

¹²⁵ Kodeks prawa kanonicznego z 1983 r. – *Codex Iuris canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus* – promulgowany 25 stycznia 1983 przez Jana Pawła II konstytucją apostolską *Sacrae disciplinae leges* będący zarazem podstawowym dokumentem ustawodawczym Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego.

zgodnie z art. 4 ust. 2 konkordatu Rzeczpospolita Polska uznaje osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego. Tym samym występuje sprzeczność ustawy z konkordatem. Na gruncie tej niezgodności można bowiem postawić tezę, że bez dokonania powiadomienia państwo i tak zobowiązane jest uznać osobowość prawną danej jednostki, jeżeli została ona utworzona przez Kościół katolicki. Część przedstawicieli doktryny uważa, że regulacje u.s.k.k. dotyczące kościelnych osób prawnych powinny być interpretowane z hierarchicznym pierwszeństwem dla konkordatu¹²⁶. Dlatego Z. Zarzycki uważa, że katalog kościelnych osób prawnych z art. 7-9 u.s.k.k. należy uznać za przykładowy, a ponadto regulacja stanowi egzemplifikację recepcji norm prawa kanonicznego do prawa polskiego¹²⁷. Podobne stanowisko prezentuje J. Krukowski, wskazując, że katalog osób prawnych wymienionych w ustawie z chwilą wejścia w życie konkordatu utracił charakter taksatywny¹²⁸. Ze wspomnianą kwestią związane są jeszcze większe wątpliwości np. co do charakteru powiadomienia władz państwowych oraz pośrednio terminu, z którym jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną. Zgodnie z treścią u.s.k.k. niewątpliwie takie powiadomienie ma charakter konstytutywny, co oznacza, że jednostka nabywa osobowość prawną z chwilą powiadomienia organu. Natomiast, biorąc pod uwagę przepisy konkordatu, o których wspomniano wcześniej, uprawnione jest przyjęcie poglądu, że konkordat wyłącza obowiązywanie art. 13 u.s.k.k., co powoduje, że powiadomienie to ma charakter deklaratoryjny. Pogląd ten podzielają G. Radecki, wskazujący, że nabycie osobowości prawnej następuje z mocy samego prawa kanonicznego¹²⁹, oraz H. Misztal, uznający, że wymienione rodzajowo w art. 7-9 u.s.k.k. jednostki organizacyjne nabywają osobowość prawną z dniem ich utworzenia przez kompetentną władzę kościelną¹³⁰. Ponadto W. Malesa wprost formułuje tezę, że jednostka organizacyjna Kościoła katolickiego, która uzyskała osobowość prawną na gruncie prawa kanonicznego, posiada ją od dnia wejścia w życie

¹²⁶ Z. Zarzycki, *Tryby nabywania...*, s. 75.

¹²⁷ Tamże, s. 75-76.

¹²⁸ J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo...*, s. 116.

¹²⁹ G. Radecki, *Organy osób prawnych Kościoła katolickiego w Polsce (na styku prawa kanonicznego i prawa cywilnego)*, „Rejent 2003”, nr 7–8 (147–148), s. 129 i 134.

¹³⁰ H. Misztal, *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 150-151.

dekretu kompetentnej władzy kościelnej. Brak realizacji obowiązku powiadomienia organu administracji państwowej lub nieodebranie potwierdzenia odbioru powiadomienia nie zmieniają tego stanu rzeczy¹³¹. W ocenie autora niniejszej pracy poglądy te należy podzielić w całości, mimo że stoją w sprzeczności z ustawą. Niewątpliwie przeoczenie ustawodawcy i funkcjonowanie w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą regulacji, z której jedna ma źródło ustawowe, a druga wynika z umowy międzynarodowej, pozwala na zastosowanie reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Warto również zauważyć, że podobne wątpliwości prawne spowodowane innymi zagadnieniami w zakresie recepcji prawa kanonicznego były przedmiotem rozważań sądów. Jak zauważa A. Rzepecki, problemy te podejmował Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Pomimo dostrzegalnego braku jednolitości orzecznictwa sądowego, przyjmuje się generalną zasadę skuteczności norm kanonicznych w prawie polskim¹³². Pobocznie do omawianego wątku można również zauważyć za B. Rakoczym, że w literaturze panuje wątpliwość co do momentu, w którym następuje skuteczne powiadomienie i tym samym moment uzyskania osobowości prawnej. Problem ten pojawia się wobec innych związków wyznaniowych regulowanych na podstawie ustaw indywidualnych oraz Kościoła katolickiego w przypadku przyjęcia, że powiadomienie ma charakter konstytutywny, a nie deklaratoryjny. Niektórzy proponują zastosowanie zasady przewidzianej w art. 61 § 1 k.c. W ocenie autora niniejszej pracy termin ten należy niewątpliwie oceniać w świetle art. 61 § 1 k.c. i aprobować poglądy, które prezentują takie stanowisko.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zgodzić się ze stwierdzeniem Z. Zarzyckiego, że w Polsce obowiązuje niezwykle zróżnicowany tryb i sposób uzyskiwania osobowości prawnej przez jednostki organizacyjne związków wyznaniowych¹³³. Sytuacja ta wynika w szczególności ze złożonego prawodawstwa dotyczącego związków wyznaniowych w naszym kraju. Ponadto odnośnie do rozważań na temat podmiotowości prawnej związków

¹³¹ W. Malesa, *Problem urzędowego nazewnictwa jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 25, 2022, s. 222.

¹³² A. Rzepecki, *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym – zarys tematu* [w:] M. Sadowski (red.), *Acta Erasmiiana. Varia*, Wrocław 2013, s. 168.

¹³³ Tamże, s. 88.

wyznaniowych i ich jednostek organizacyjnych warto zauważyć, że w kontekście prywatyzacji zadań publicznych regulacje prawne dotyczące tego zagadnienia powinny być oparte na niebudzących wątpliwości podstawach prawnych. Zwykle bowiem prywatyzacja zadań publicznych związana jest z jej aspektem finansowym, dlatego też określenie w sposób jednoznaczny kwestii podmiotowości prawnej stanowi gwarancję, że w trakcie tego procesu nie dojdzie do sytuacji budzących kontrowersje.

2.6. Funkcje związku wyznaniowego

Niniejszy podrozdział w zamyśle autora niniejszej pracy stanowić ma pewnego rodzaju pomost pomiędzy zagadnieniami wprowadzającymi i ogólnymi rozważaniami na temat administracyjnoprawnej reglamentacji dotyczącej związków wyznaniowych a obszarem, który odnosi się do tytułu niniejszej pracy, problemu badawczego i bezpośrednio tezy. Po przeanalizowaniu zagadnień związanych ze statusem prawnym i regulacjami prawnymi dotyczącymi związków wyznaniowych konieczne jest zbadanie kwestii szczegółowych jego działalności, bowiem, jak wskazano w tezie niniejszej pracy: *związek wyznaniowy jako podmiot mający do realizacji cele religijne jest również elementem prywatyzacji zadań publicznych.*

Działalność związku wyznaniowego może być rozważana na różne sposoby i tym samym możliwe jest przyjęcie odmiennych podziałów. W literaturze przedmiotu zauważa się tendencje do podziału wedle kryterium relacji związku wyznaniowego do sfery publicznej. Taki podział skutkuje często wyodrębnieniem sfery zewnętrznej i wewnętrznej jego działalności. W niniejszej pracy taki podział został przyjęty, jednakże szczegółowy opis założeń i kryteriów, które przyczyniły się do jego wyodrębnienia został przedstawiony w innym miejscu – we wprowadzeniu do rozdziału czwartego. Taki układ treściowy jest konieczny, gdyż podział ten ma istotne znaczenie dla rozdziału czwartego niniejszej pracy i jest wprost związany z opisanymi tam zagadnieniami. Dlatego też w niniejszym podrozdziale wspomniany podział nie będzie ponownie przedstawiany. Warto jednak na marginesie zauważyć, że podział ten może mieć charakter niedoskonały u uwagi na fakt, że niektóre działania związku wyznaniowego mają cechy pozwalające je zaliczyć jednocześnie do sfery

wewnętrznej i zewnętrznej. Dlatego sposobem na rozwiązanie tego problemu jest przyjęcie cechy dominującej.

Dokonując rozważań o naturze, funkcjonowaniu i roli związków wyznaniowych konieczne jest uwzględnienie przede wszystkim ich głównej funkcji, którą jest pełnienie funkcji religijnych. Ten aspekt w pierwszej kolejności sugerują wprost przepisy prawa, które uwzględniając schematyzm u.g.s.w. i innych ustaw wyznaniowych zostały mocno wyeksponowane. Wszakże Rozdział 2 Działu II u.g.s.w. zatytułowany „Działalność kościołów i innych związków wyznaniowych” w pierwszym artykule wskazuje na prawo do swobody pełnienia funkcji religijnych oraz pobocznych działań z nimi związanych, co sugeruje wprost, że sama istota związków wyznaniowych skierowana jest na realizację celów religijnych. Ponadto w dalszej części ustawy prawodawca wskazał otwarty katalog funkcji religijnych, które mogą wykonywać dane związki wyznaniowe. Po drugie ten cel jako główny wynika przede wszystkim z samej doktryny większości związków wyznaniowych, które na pierwszym miejscu podkreślają ich nadrzędne i pierwotne zadanie, jakim jest misja religijna. Dlatego warto zauważyć, że teoretycznie z punktu widzenia członków związku wyznaniowego sfera zewnętrzna (publiczna) ma charakter poboczny i stanowi niejako pomoc w realizacji funkcji wewnętrznych związku. Jednakże z punktu widzenia państwa i prawa administracyjnego to właśnie sfera zewnętrznej działalności jest kluczowa, natomiast sfera wewnętrznej działalności związku ma znaczenie poboczne. Wynika to z faktu, że podstawowym celem prawodawstwa państwowego nie jest ocena światopoglądu danego związku wyznaniowego, lecz regulacja stosunków pomiędzy nim a sferą publiczną.

Mając na uwadze dwie wspomniane wcześniej kwestie, a więc podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną, oraz główny cel związków wyznaniowych, jakim jest realizacja funkcji religijnych, należy zaznaczyć, że celem niniejszej pracy nie jest analiza sfery wewnętrznej działalności związków wyznaniowych, nawet jeżeli w jakiś sposób dotyczy ona relacji z państwem. Sfera tej działalności nie bierze udziału w procesie prywatyzacji zadań publicznych, co wyklucza szerszą kontynuację rozważań w ramach niniejszej pracy na temat tego zagadnienia. Nie zmienia to faktu, że konieczne jest wyodrębnienie i krótkie scharakteryzowanie zagadnień związanych ze sferą wewnętrznej działalności. Wynika to z trzech

powodów. Po pierwsze wyodrębnienie to wskazuje zagadnienia, które nie będą w pracy szerzej omawiane. Po drugie – nawiązując do powyższego – wyodrębnienie i krótka analiza tematu nie wykluczają zasugerowania w pracy problemów, które wydają się być godne uwagi w kontekście przyszłych analiz, co może stać się przyczynkiem do dalszej dyskusji na te tematy. Po trzecie zasugerowane w dalszej części podrozdziału przykładowe sfery działalności wewnętrznej dowodzą pierwszej części tezy niniejszej rozprawy: *związek wyznaniowy jest podmiotem mającym do realizacji cele religijne*. Co prawda wspomniany fragment tezy nie wydaje się zbyt odkrywczy, jednak nie zmienia to faktu, że konieczne jest jego dowiedzenie. Ponadto takie ujęcie celu głównego związku wyznaniowego powoduje spotęgowanie kontrastu pomiędzy wewnętrzną sferą religijną a zewnętrzną, która dotyczy również zadań publicznych. Koncentracja na funkcjach religijnych, wynikających z realizacji sfery wewnętrznej, jako fundamentu swojej działalności powoduje wzmocnienie dowodzonego w głównej części tezy faktu, że mimo tak jednoznacznie wyznaczonego celu związki wyznaniowe rozciągają swoją działalność również na sektor publiczny. Takie skonstrastowanie ukazuje sedno problemu, o którym traktuje niniejsza praca.

W procesie analizy sfery wewnętrznej działalności związków wyznaniowych niezbędne jest dokonanie pewnej generalizacji i wyboru konkretnych aspektów ich działalności, tak samo jak dokonano tego w rozdziale 4 wobec działalności zewnętrznej. W kontekście niniejszego opracowania wyodrębnione zostały elementy, które uznano za najbardziej istotne i równocześnie reprezentatywne. Są to między innymi: określanie swojej doktryny, stanowienie prawa endogenicznego i administrowanie strukturami wewnętrznymi, udzielanie posług religijnych swoim wyznawcom, co nazywane jest duszpasterstwem, oraz powoływanie duchownych. Ponadto do sfery wewnętrznej, mimo wielu wątpliwości, postanowiono zaliczyć posiadanie majątku i kwestie finansowe związków wyznaniowych. Jednakże takie przyporządkowanie otwarte jest na dalszą dyskusję, ponieważ sfera ta ma wyraźne aspekty zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Z jednej strony posiadanie majątku i zarządzanie nim jest ściśle związane z wewnętrzną strukturą i organizacją – np. w zakresie spraw dotyczących nieruchomości, które

służą celom kultu, a ponadto odnoszących się do finansowania działań duszpasterskich lub utrzymywania pracowników i instytucji w ramach związku wyznaniowego. Z drugiej strony posiadanie majątku przez związki wyznaniowe ma również aspekty zewnętrzne. Autor ma tu na myśli nieruchomości inwestycyjne, które mogą generować dochód, a także o interakcje z systemem prawnym i finansowym państwa, które odnoszą się do zarządzania tym majątkiem. Dlatego też wydaje się, że posiadanie majątku i kwestie finansowe najlepiej rozumieć poprzez pryzmat ich równoczesnych powiązań między sferą wewnętrzną a zewnętrzną, lub uznać, że są to aspekty na tyle złożone, że stanowią punkt, w którym te dwie sfery się przenikają.

W kontekście powyższych rozważań jeszcze raz należy podkreślić, że z punktu widzenia członków związku wyznaniowego wewnętrzna sfera działalności jest ważniejsza, ponieważ stanowi ona główny cel jego działalności. Dlatego istotne wydaje się spostrzeżenie P. Krocza, iż możliwe jest występowanie legalnie istniejących grup religijnych działających, lecz niezarejestrowanych jako związki wyznaniowe, których struktura wewnętrzna i działalność oparta jest na własnym prawie bądź też zwyczajach lub praktyce poszczególnych członków¹³⁴. Odnosząc się do tej kwestii w ocenie autora niniejszej pracy rolę, jakie pełnią nieformalne związki wyznaniowe, mogą również być widoczne, chociaż nie bezpośrednio w ramach systemu prawnego. Warto bowiem zauważyć, że grupy takie mogą odgrywać istotną rolę w kontekście kulturowym i społecznym. W szczególności dotyczy to państw, które cechują się totalitarnym i represyjnym reżimem politycznym – to tam występuje zjawisko „kościółów podziemnych” lub „kościółów domowych”. Przykładem są tutaj chociażby Chiny lub Korea Północna.

Odnosząc się do funkcji określania doktryny, należy zauważyć za A. Mezglewskim, że kształtowanie doktryny religijnej przez związek wyznaniowy jest funkcją autonomiczną i niezależną od państwa. Należy ona do samej istoty związku wyznaniowego. W zakres tego uprawnienia wchodzi: dokonywanie wykładni zasad wiary, stanowienie i wykładnia zasad liturgicznych, desygnowanie osób duchownych¹³⁵. Stanowisko to podzielił Trybunał

¹³⁴ P. KroczeK, *Prawo wewnętrzne...*, s. 77.

¹³⁵ A. Mezglewski, *Prawo...*, s. 219.

Konstytucyjny¹³⁶. Analizując pod kątem administracyjnoprawnym czynność, jaką stanowi określanie doktryny przez związek wyznaniowy, można stwierdzić jedynie, że ma ona charakter prawa w zasadzie nieograniczonego. Należy ją rozumieć w kontekście uprawnienia określonego w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP jako odzwierciedlenie obowiązującej zasady autonomii i wzajemnej niezależności. Sposób określania doktryny przez związek wyznaniowy ma charakter pozaprawny. Pod kątem naukowym dyskusje nad systemem wierzeń znajdują się na pograniczu nauk filozoficznych i teologicznych. W kontekście prawa warto jednak zauważyć, że doktryna ta nie może być niezgodna z normami prawnymi obowiązującymi w państwie. Wynika to z treści art. 33 ust. 3 u.g.s.w. Taka sytuacja naraża związek wyznaniowy na odmowę jego zarejestrowania lub niemożność zawarcia umowy i uchwalenia ustawy indywidualnej. Natomiast wobec istniejących ustaw wyznaniowych można mówić o zarzucie ich niekonstytucyjności. Tym samym w ocenie autora niniejszej pracy powód ten może świadczyć o fakcie, że państwo w sposób pośredni może kształtować doktrynę poszczególnych związków wyznaniowych poprzez sposobność zastosowania sankcji w postaci odmowy uregulowania ich stanu prawnego. Jednakże wydaje się, że sankcja ta rzadko kiedy może być skuteczna, gdyż związek wyznaniowy raczej nie podporządkuje tak fundamentalnej dla swojego bytu kwestii, jak doktryna, doczesnym regulacjom prawnym. Istotą wyznania jest przekonanie do wartości i prawd transcendentálnych, które znacznie przekraczają materialne i codzienne ramy życia. Dlatego też próby kształtowania doktryny przez zewnętrzne sankcje prawne mogą okazać się mało skuteczne.

Działalność polegająca na stanowieniu prawa i zarządzaniu wewnętrznymi sprawami związku w kwestii administracji wewnętrznej nie stanowi funkcji czysto religijnej, lecz ma również charakter administracyjny. Konieczność istnienia prawa we wspólnocie może mieć różnorodne źródła. Od strony zewnętrznej źródłem tym może być nakaz państwa, wymuszający na związku wyznaniowym posiadanie statutu w celu administracyjnej rejestracji związku. Od strony wewnętrznej źródłem prawa może być konieczność uporządkowania życia i funkcjonowania wspólnoty. Wówczas prawo wewnętrzne

¹³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

jest konsekwencją socjologiczno-prawnej reguły *ubi societas ibi ius* („Gdzie społeczność, tam i prawo”)¹³⁷. Prawodawcą w związku wyznaniowym najczęściej jest uprawniony do tego organ określony przez doktrynę danego związku. Stanowienie prawa i administracja wewnętrzna przekładają się na uprawnienie do tworzenia, podziału, łączenia, znoszenia, zmiany granic i siedziby jednostek terytorialnych związku wyznaniowego (diecezji, okręgów, parafii)¹³⁸. W stosunku do związków wyznaniowych funkcjonujących w trybie rejestrowym zgodnie z art. 14 ust. 1 u.g.s.w. nałożono obowiązek poinformowania właściwych organów państwowych o modyfikacjach obejmujących terytorialne jednostki organizacyjne, natomiast przepisy ustaw regulujących indywidualne relacje związku wyznaniowego z państwem zawierają analogiczne rozwiązania.

Możliwość udzielania posług religijnych przez związki wyznaniowe jest gwarantowana przez prawo jednocześnie w sposób dwukrotny. Pierwszy odnosi się do odbiorców wspomnianych posług, zaś drugi do samych związków wyznaniowych i stanowi ich uprawnienie gwarantowane przez wszystkie ustawy wyznaniowe. Odnosząc się do pierwszego sposobu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 pkt 2 u.g.s.w. indywidualnym prawem obywateli jest: „korzystanie z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują” lub też „uczestniczenie w czynnościach i obrzędach religijnych”. Przepis ten wydaje się z pozoru mało istotny, ponieważ wpisuje się on szerszą sferę dotyczącą prawa do wolności sumienia i wyznania. Jednakże w rzeczywistości ma on znaczenie szczególnie ważne, ponieważ może być interpretowany jako zobowiązanie państwa do zapewnienia możliwości korzystania z takich posług osobom, których swobodne funkcjonowanie jest w pewnym sensie ograniczona. Najczęściej ograniczenie to wynika z przepisów prawa (np. odbywanie wyroku karnego, służba wojskowa) lub z przyczyn fizycznych – np. Z uwagi na stan zdrowia. Dlatego też w realizacji wspomnianego przepisu państwo zapewnia możliwość korzystania z duszpasterstwa w takich miejscach, jak zakłady karne, areszty śledcze, zakłady opieki zdrowotnej oraz struktury wojskowe i służby mundurowe. Możliwości te wynikają z ustaw wyznaniowych, jak również innych materialnoprawnych ustaw administracyjnych dotyczących statusu prawnego

¹³⁷ P. Kroczek, *Prawo wewnętrzne...*, s. 106.

¹³⁸ A. Mezglewski, *Prawo...*, s. 219.

wymienionych struktur lub jednostek. Oczywiście w ramach niniejszej pracy kwestie te jedynie zasygnalizowano i nie będą one szerzej rozpatrywane, gdyż nie dotyczą wprost tematu niniejszej pracy. W odniesieniu do drugiego powodu możliwości udzielania posług religijnych przez związki wyznaniowe z uwagi na takie uprawnienie im przysługujące jest to fakt oczywisty i nie wymaga on dalszego rozwijania.

2.7. Rejestracja związku wyznaniowego

Rozpoczynając rozważania na temat mechanizmów prowadzących do powstania związku wyznaniowego i uzyskania przez niego podmiotowości prawnej, warto podkreślić, że polskie prawo zapewnia dwie rozłączne ścieżki w tym procesie. Pierwsza z nich, nazywana rejestracją w trybie administracyjnym, opiera się na rejestracji związku wyznaniowego zgodnie z normami zawartymi w u.g.s.w. Druga ścieżka z kolei umożliwia legalizację związku wyznaniowego poprzez zawarcie umowy między związkiem a państwem, co prowadzi do uchwalenia specyficznej dla niego ustawy wyznaniowej. W rezultacie związek ten regulowany jest w sposób indywidualny i częściowo odmienny od zapisów wynikających z u.g.s.w. Niniejszy podrozdział poświęcono omówieniu pierwszej z nich – a więc rejestracji. Warto jednak zauważyć, że kwestia legalizacji związku wyznaniowego na drodze uchwalenia indywidualnej ustawy wyznaniowej została omówiona w podrozdziale 3.5. niniejszej pracy. Dodatkowo niektóre aspekty związane z trybem rejestrowym były już wcześniej poruszane w innych częściach niniejszej pracy, dlatego w tym podrozdziale nastąpi ukierunkowanie rozważań i jednocześnie pogłębiona analiza.

W literaturze zauważa się, że wolność do tworzenia związków wyznaniowych nie została wyrażona *explicite* w treści Konstytucji RP. Jednak uprawnienie do kreacji podmiotów konfesyjnych może zostać wywiedzione spośród desygnatów hipotezy określonej w art. 53 ust. 2 Konstytucji RP, które

odnoszą się do praw jednostki wykonywanych z definicji zbiorowo¹³⁹. Tak więc uprawnienie to wyrażone jest w obecnym stanie prawnym w formie ustawowej, a zawarte konkretnie w u.g.s.w. Biorąc pod uwagę strukturę ustawy i umiejscowienie przepisów dotyczących zagadnienia rejestracji związku wyznaniowego, należy zauważyć, że poświęcony jest mu Dział III u.g.s.w. zatytułowany „Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych”. Jak już wspomniano wcześniej, uzyskanie podmiotowości prawnej przez związek wyznaniowy następuje z chwilą wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, co stanowi klasyczny przykład powstania osoby prawnej w trybie rejestracyjnym bądź też rejestrowym. Sposób ten znany jest prawu cywilnemu i ma on charakter powszechny, ponieważ wiele innych podmiotów powstaje w analogiczny sposób. Do rozwiązania tego nawiązuje art. 37 k.c. Od strony proceduralnej zgodnie z art. 30 u.g.s.w. prawo wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych realizowane jest poprzez złożenie ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych deklaracji o utworzeniu związku wyznaniowego wraz z wnioskiem o wpis do rejestru. Jak wspomniano wcześniej, ministrem tym jest obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Złożenie kompletnego wniosku i deklaracji wszczyna postępowanie administracyjne w przedmiocie rejestracji związku wyznaniowego. Należy zauważyć, że u.g.s.w. w procedurze rejestracji związku wyznaniowego nie odsyła do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴⁰ (zwany dalej k.p.a.). Jednak w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że użyte w ustawie sformułowanie: „organ rejestrowy wydaje decyzję o wpisie do rejestru” świadczy o tym, że postępowanie to należy do zakresu przedmiotowego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego¹⁴¹. Niewątpliwie pogląd ten należy podzielić, gdyż zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. kodeks ten normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Prawo do wniesienia wniosku zostało ograniczone.

¹³⁹ P. Rączka, *Procedura rejestracji Kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce na przykładzie wspólnoty Kościoła Latającego Potwora Spaghetti – studium administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze”, nr 3 (219), 2019, s. 12.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2185.

¹⁴¹ P. Rączka, *Procedura rejestracji kościołów...*, s. 14 oraz M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów...*, s. 25.

Zgodnie z art. 31 u.g.s.w. przysługuje ono co najmniej 100 obywatelom polskim posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych. W ocenie autora niniejszej pracy rozwiązanie to jest adekwatne i sprzyja bezpieczeństwu obrotu prawnego, ponieważ zabezpiecza ono przed składaniem bezpodstawnych wniosków, które mają na celu żart lub próbę zarejestrowania fikcyjnego związku wyznaniowego, aby czerpać indywidualne korzyści z jego obecności w obrocie prawnym. W celu ograniczenia nadużyć ustawodawca wprowadził ponadto wymóg, aby podpisy były notarialnie poświadczane oraz aby zostały wskazane: data urodzenia, miejsce zamieszkania, rodzaj serii i numer dokumentu tożsamości oraz numer PESEL każdego z wnioskodawców. Jak uważa M. Ożóg wydaje się, że liczba 100 osób nie jest wygórowana, biorąc pod uwagę, że w państwach o wiele mniejszych ludnościowo przyjęto znacznie wyższe wymagania. Na Słowacji minimalna liczba członków założycieli wynosi 50 tysięcy, na Litwie 10 tysięcy, w Czechach również wymaga się co najmniej 10 tysięcy osób¹⁴². Jak zauważa K. Walczuk do 28 lutego 2017 r. na Słowacji wymagane było przedstawienie 20 tysięcy deklaracji. Zwiększenie liczby wspomnianych deklaracji było poprzedzone szeroką dyskusją doktrynalną, podejmowaną przez prawników i innych specjalistów zajmujących się tematyką wyznaniową. W dyskusji politycznej podnoszono obawę upodmiotowienia „sekt” (religijnych grup destrukcyjnych) oraz wspólnot muzułmańskich. Podnoszono argument, że jeżeli państwo w znacznej mierze utrzymuje duchownych i finansuje poprzez środki z budżetu państwa działanie struktur wyznaniowych, to musi mieć faktyczną możliwość określania warunków rejestracji¹⁴³. Pobocznie warto zauważyć, że w doktrynie prawa międzynarodowego dopuszczalne jest ustanowienie pewnych kryteriów, takich jak liczba wnioskodawców czy wymóg funkcjonowania związku wyznaniowego przez pewien czas w formie niezarejestrowanej, co potwierdza opinia Komisji Weneckiej¹⁴⁴. Tym samym sposób rejestracji związków wyznaniowych w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi co do istoty

¹⁴² M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów...*, s. 27.

¹⁴³ (por.) K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 184-185.

¹⁴⁴ Sekcja C opinii 664/2012 Komisji Weneckiej na temat ustawy CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)004-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)004-e.aspx) (dostęp: 28.01.2024 r.)

należy uznać za zbliżony. Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.g.s.w. wniosek powinien spełniać wymagania formalne, na które składa się: zawarcie w nim listy podpisów, informacji o dotychczasowych formach życia religijnego i metodach działania na terytorium Rzeczypospolitej, informację o podstawowych celach, źródłach, zasadach doktrynalnych i obrzędach religijnych oraz dane adresowe związku, jak i osób zajmujących stanowiska kierownicze, w tym ich data urodzenia, nazwa, seria i numer dokumentu tożsamości oraz PESEL. Ponadto do wniosku powinien zostać dołączony statut, o którym wspomniano w podrozdziale 2.4. niniejszej pracy. Jeżeli wniosek spełnia warunki formalne oraz nie zawiera postanowień pozostających w sprzeczności z przepisami ustaw chroniących bezpieczeństwo, porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób organ rejestrowy zobowiązany jest wydać decyzję o wpisie takiego związku do rejestru. Wydana decyzja jest zaskarżalna do sądu administracyjnego. Tym samym można stwierdzić, że swoboda organu rejestrowego jest w pewnym zakresie ograniczona. Ocena procedury rejestracyjnej w literaturze przedmiotu jest niejednoznaczna. Krytyczny pogląd wyraża P. Rączka, uzasadniając, że nie uwzględnia ona standardów właściwych do reglamentacji wolności obywatelskich wynikających z Konstytucji RP. W jego ocenie konstrukcja reglamentacji wolności zakłada, że każdy obywatel może z nich korzystać aż do chwili, gdy właściwy organ państwa tego nie zakáže. Dlatego rejestracja związku wyznaniowego powinna następować w formie czynności materialno-technicznej, a nie w wyniku decyzji administracyjnej, która zdaje się taką wolność w konkretnej sytuacji kreować. Natomiast jedynie odmowa wpisu powinna mieć charakter decyzji administracyjnej. Zdaniem autora niniejszej pracy pogląd ten należy ocenić krytycznie z dwóch powodów. Po pierwsze ustawodawca zobowiązany jest do zachowania równowagi pomiędzy prawami i wolnościami obywateli a zagwarantowaniem bezpieczeństwa obrotu prawnego z ich udziałem. Można sądzić, że na skutek ułatwienia rejestracji związków wyznaniowych obrót ten mógłby być poważnie zagrożony. Trzeba bowiem zauważyć, że tworzenie związków wyznaniowych nie jest czynnością wyizolowaną od reszty społeczeństwa i ma konsekwencje dla szeroko pojętego porządku publicznego. Tym samym proces ten powinien być poddany pewnemu rodzajowi kontroli ze strony państwa w proporcjonalnym zakresie. Brak

wystarczającego nadzoru nad wspomnianymi kwestiami mógłby prowadzić do naruszeń praw innych osób. Po drugie sformułowanie: „decyzja administracyjna zdaje się taką wolność w konkretnej sytuacji kreować” świadczy o fakcie, że P. Rączka pomija możliwość istnienia decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym.

Rozważając proces rejestracji związku wyznaniowego w kontekście prywatyzacji zadań publicznych, należy zauważyć, że stanowi ona pierwszy krok i jednocześnie początek formalnego etapu w drodze do umożliwienia pełnienia przez związek wyznaniowy zadań publicznych. Jedynie zarejestrowany związek wyznaniowy może prowadzić działalność, która nosi znamiona prywatyzacji zadań publicznych. Rejestracja związku wyznaniowego stanowi element kontrolowany przez państwo, który zabezpiecza interes zarówno publiczny, jak również prywatny. W kontekście interesu publicznego rozważać należy przestrzeganie prawa, zgodność działań związku wyznaniowego z zasadami demokratycznego państwa prawa i normami społecznymi. Interes publiczny jest w tym wypadku zagwarantowany poprzez wymóg spełnienia odpowiednich warunków, jak również poprzez bieżącą kontrolę działalności związku po rejestracji. Z punktu widzenia interesu prywatnego rejestracja związku wyznaniowego przez państwo zabezpiecza także prawa i wolności obywateli w kontekście bezpieczeństwa usług publicznych dostarczanych związki wyznaniowe. Ponadto nie należy zapominać, że ze społecznego punktu widzenia proces rejestracji związku wyznaniowego może być postrzegany jako gwarancja pewnej wiarygodności. Niewątpliwie zarejestrowane związki wyznaniowe zyskują większą legitymację w oczach społeczeństwa, co może przekładać się na większe zaufanie do podejmowanych przez nie działań. Nie można tego powiedzieć o związkach wyznaniowych, które działają w sposób nieuregulowany – w formie niezarejestrowanej. Takie związki wyznaniowe bez wątpienia w sposób uprawniony wywołują negatywne uczucia w odbiorze społecznym. Należy również zauważyć, że rejestracja związku wyznaniowego może być rozpatrywana pod kątem równości dostępu do prywatyzacji zadań publicznych. Nie ulega wątpliwości, że każdy związek wyznaniowy po spełnieniu określonych prawem wymogów (czy to w świetle u.g.s.w., czy też w trybie uregulowania indywidualnego) może unormować swój status prawny i w efekcie uzyskać

uprawnienie do ubiegania się o możliwość realizacji pewnych zadań publicznych. Warto również rozważyć aspekt przejawiający się tym, że rejestracja związku wyznaniowego umożliwia dostarczenie odbiorcom zadań publicznych w sposób zgodny z ich przekonaniem, co może prowadzić do większej satysfakcji obywateli z tych usług. Autor niniejszej pracy ma świadomość, że teza na temat korzyści z rejestracji związku wyznaniowego w kontekście umożliwienia realizowania zadań publicznych z elementem światopoglądowym jest kontrowersyjna, ponieważ stoi w sprzeczności z zasadą bezstronności oraz wywołuje pewne wątpliwości wobec zasady autonomii i wzajemnej niezależności. Dlatego zagadnienie to zostało omówione szerzej w podrozdziałach 3.2. oraz 3.3., natomiast w tym miejscu warto jedynie nadmienić, nie zmienia to faktu, iż taka sytuacja związana z rejestracją związku wyznaniowego i zagadnieniem prywatyzacji zadań publicznych może w praktyce zaistnieć. Należy zauważyć, że pomimo niezgodności tego stanu rzeczy z przepisami prawa część osób reprezentująca światopogląd danego związku wyznaniowego może być zadowolona ze wskazanego wyżej rozwiązania.

3. Relacje prawne między związkami wyznaniowymi a państwem

Sposób uregulowania relacji pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi jest typowym i zarazem koniecznym elementem treściowym współczesnych konstytucji. Pogląd ten, powszechnie akceptowany w literaturze nie budzi istotnych wątpliwości. Zdaniem L. Garlickiego dopełnia to historycznie wcześniejsze postanowienia o wolności religii i wyznania jako konstytucyjnym prawie podmiotowym¹⁴⁵. Poddając analizie regulacje konstytucyjne innych państw demokratycznych, P. Tuleja zauważa, że na ogół można wyodrębnić dwa generalne modele rozdziału państwa i związków wyznaniowych – model separacji zupełnej oraz separacji przyjaznej. Przyjęcie jednego z tych modeli rzutuje przede wszystkim na pozycję prawną związków wyznaniowych, w tym dopuszczalność ich finansowania przez państwo oraz obecność religii w przestrzeni publicznej¹⁴⁶. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się ponadto, że nie istnieje i nie jest wymagany jeden uniwersalny wzorzec dotyczący ukształtowania standardów określających relacje państwa ze związkami wyznaniowymi¹⁴⁷.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, w Polsce relacja między związkami wyznaniowymi a państwem jest kształtowana przez normy konstytucyjne. Tym samym niewątpliwie jest to rozwiązanie typowe. Na potrzeby niniejszej pracy należy dokonać rozróżnienia zagadnień związanych z prawodawstwem dotyczącym związków wyznaniowych, które zostały opisane w poprzednim rozdziale niniejszej pracy, od regulacji natury konstytucyjnej, które umożliwiają określanie w szerokim zakresie instytucjonalnych powiązań między państwem a związkiem wyznaniowym, określanych w niniejszym rozdziale „relacjami prawnymi”. Rozróżnienie to wynika z faktu, że prawodawstwo w rozumieniu niniejszej pracy dotyczy unormowań istniejących na skutek recepcji norm konstytucyjnych bez głębszego wnikania w treść tych norm. Podstawę określenia występujących w Polsce relacji stanowi art. 25 Konstytucji RP. Na cele dokonania rozważań, co wynika z jego treści, należy przyjąć odpowiedni podział polegający na wyodrębnieniu ogólnych zasad prawnych z niego wynikających.

¹⁴⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

¹⁴⁶ P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

¹⁴⁷ Tamże, el/LEX.

W literaturze przedmiotu większość autorów przyjmuje swoją własną koncepcję podziału, jednakże zwykle prowadzą one do tych samych wniosków merytorycznych. Autor niniejszej pracy zrezygnował z tworzenia kolejnego i nowego podziału oraz przyjął klasyfikację zaprezentowaną przez L. Garlickiego¹⁴⁸, który wyodrębnia pięć zasad określających stosunek państwa do związków wyznaniowych, wynikających z art. 25 Konstytucji RP. Wspomniany podział i wyodrębnienie na jego podstawie zasad w ocenie autora niniejszej pracy jest najbardziej trafny. Wynika to z faktu, że w znacznym stopniu podział ten pokrywa się z literalną treścią wspomnianego przepisu. Wymieniając zasady, należy przyjąć, że są to: zasada równouprawnienia związków wyznaniowych, zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz związków wyznaniowych, zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi oraz zasada konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w odpowiedniej formie. Podział ten również przytoczył Trybunał Konstytucyjny, wskazując, na relacje, jakie zachodzą między poszczególnymi zasadami. W jego ocenie regulacje konstytucyjne stanowią wyraz wyrażonego kompromisu między bardzo różnymi proporcjami dotyczącymi sposobu regulacji stosunków państwa ze związkami wyznaniowymi, uwzględniającego międzynarodowe standardy w tym zakresie. Z tego względu treść przepisów konstytucyjnych dotyczących wolności sumienia i religii powinna być interpretowana przy uwzględnieniu wymienionych instrumentów międzynarodowych oraz rozwiniętego na ich podstawie orzecznictwa¹⁴⁹. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, zasady te były przedmiotem licznych publikacji naukowych, a nawet doczekały się monografii tematycznych. Dlatego też celem niniejszego rozdziału nie jest dogłębna analiza każdej z nich, lecz nakreślenie ich brzmienia, poruszenie nadal budzących wątpliwości problemów doktrynalnych z nimi związanych oraz rozważenie, w jakim zakresie zasady te mogą wpływać na proces prywatyzacji zadań publicznych, na który wedle tezy niniejszej pracy składa się również działalność związków wyznaniowych.

¹⁴⁸ Tamże, eI/LEX.

¹⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

3.1. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych

Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych, określona w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażona jest w jednym stwierdzeniu, które brzmi: „wszystkie związki wyznaniowe są równouprawnione”. Zasadę tę w swojej monografii omówiła w 2018 r. A. M. Abramowicz¹⁵⁰. Wydaje się ona poruszać i rozwiązywać większość doktrynalnych sporów w jej interpretacji. Dlatego też w niniejszym rozdziale, zgodnie z przyjętą metodologią, autor rozprawy pokrótce nawiąże do najważniejszych kwestii i sporów doktrynalnych jej dotyczących, a następnie w ramach tytułu i tezy pracy, która dotyczy prywatyzacji zadań publicznych, dokona omówienia tej zasady pod tym kątem. W pierwszej kolejności warto odnieść się do słownika PWN, w którym pojęcie równouprawnienie oznacza „równość wobec prawa”. W ujęciu semantycznym równouprawnienie jest synonimem pojęcia równość w sferze dotyczącej praw bądź uprawnień. To sugeruje konieczność rozważenia relacji pomiędzy art. 25 ust. 1 a art. 32 Konstytucji RP. Pierwszy z nich dotyczy równouprawnienia związków wyznaniowych, drugi zaś tyczy się ogólnej zasady równości wobec prawa. W ocenie autora problem ten stanowi jeden z najważniejszych sporów, jakie pojawiają się wokół tej zasady. Dlatego też warto dokonać jego omówienia. W literaturze przedmiotu spotyka się dwa przeciwstawne poglądy określające tę relację. Pierwszy z nich podkreśla, że zasada równouprawnienia związków wyznaniowych jest szczególną formą i realizacją zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji RP¹⁵¹. Przedstawiciele drugiego stanowiska przyjmują, że regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem związków wyznaniowych i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji RP¹⁵². Co warte podkreślenia – pomimo istnienia dwóch sprzecznych ze sobą poglądów, oba z nich były wyrażane kilkakrotnie przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto warto zaznaczyć, że w procesie orzekania i wyrażania przez Trybunał

¹⁵⁰ A. M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018.

¹⁵¹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

¹⁵² Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, LEX nr 78048, z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

stanowiska w tej kwestii brali udział również niektórzy sędziowie prezentujący w innych sprawach pogląd przeciwny na tą samą kwestię. Zaznaczyć przy tym warto, że w ogólnodostępnych prawniczych bazach danych brak jest informacji o złożeniu przez nich zdania odrębnego co do uzasadnienia. Przyjęcie jednego z tych poglądów wiąże się z konsekwencjami dotyczącymi dalszej interpretacji zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Wynika to z faktu, że jeżeli przyjmie się za właściwy pierwszy z poglądów, to uzyskuje się możliwość zastosowania dorobku doktrynalnego związanego z zasadą równości, odnosząc go bezpośrednio do zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. W efekcie odwołując się do jednoznacznego rozumienia ogólnej zasady równości w doktrynie, należy uznać, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, bez dyskryminowania i faworyzowania¹⁵³. Tym samym zgodne z zasadą równouprawnienia dozwolone będzie różnicowanie traktowania związków wyznaniowych wobec danej cechy pod warunkiem powołania się na nią. Natomiast przyjęcie drugiego poglądu, zakładającego, że regulacja z art. 25 Konstytucji RP ma charakter samodzielny i wyłączny, powoduje pewną trudność, mianowicie brak jest w tym przypadku w literaturze i doktrynie jednoznacznych poglądów, w jaki sposób traktować i rozumieć wspomnianą zasadę. W konsekwencji uprawnia to chociażby do takiej interpretacji, która nie odwołuje się do traktowania podmiotów równo pod warunkiem identycznej cechy relewantnej. Równocześnie byłby możliwy do przyjęcia zupełnie przeciwny pogląd, zakładający, że podmioty te powinny być traktowane w sposób identyczny bez względu na jakiegokolwiek cechy różnicujące (relewantne) i inne okoliczności. Pogląd o samodzielnym charakterze zasady równouprawnienia wzmacnia spostrzeżenie, że ustawodawca posłużył się terminem „równouprawnienie”. Może to sugerować, że nie jest to działanie przypadkowe, lecz celowe użycie innego określenia. Jak zauważa L. Garlicki, nie można również wykluczyć, że owa różnica ma znaczenie prawne. Jak dotąd orzecznictwo nie podjęło tej kwestii w sposób wystarczający, więc nie wydaje się, by taki kierunek interpretacji był całkowicie nieuprawniony. Skoro ustawodawca

¹⁵³ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, LEX nr 220745, z dnia 24 października 2005 r., P 13/04, LEX nr 165358, z dnia 16 listopada 2010 r., K 2/10, LEX nr 613881.

konstytucyjny posłużył się pojęciem odrębnym, to – przyjmując racjonalność jego działania – musiał zakładać, że pojęcie to zawiera własną treść¹⁵⁴.

W celu oceny tych poglądów w pierwszej kolejności warto zauważyć pewną tendencję w doktrynie prawa konstytucyjnego i wyznaniowego odnoszącą się do związków wyznaniowych. Regulacje, które ich dotyczą, najczęściej stanowią pochodną regulacji generalniejszych, jednak przepisy w tym zakresie mimo wszystko zredagowane są w sposób odrębny. Jako przykład, oprócz opisywanej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) i równouprawnienia (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP), można wymienić chociażby sztandarową zasadę odnoszącą się do wolności sumienia i wyznania zawartą w art. 53 Konstytucji RP. Wydaje się ona pochodną generalniejszej zasady wolności poglądów – określonej w art. 54 Konstytucji RP i tym samym wydaje się zawierać w niej. Analogicznie wyrażona w art. 48 Konstytucji RP zasada określająca prawo do wychowania dzieci „zgodnie z własnymi przekonaniemami” w stosunku do kwestii wyznaniowej znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 53 ust. 3 Konstytucji RP, który uprawnia rodziców do wychowania „zgodnie z własnymi przekonaniemami religijnymi”. Wydaje się, że przepis ten nie jest konieczny wobec istnienia wspomnianej wcześniej normy, jednakże został on ujęty w sposób odrębny, stanowiąc niejako *superfluum*. Mimo wszystko w art. 53 ust. 3 Konstytucji RP zawarto stwierdzenie: „przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Mając na uwadze taki sposób regulacji, na zasadzie analogii do przepisu art. 53 ust. 3 Konstytucji RP, odsyłającego bezpośrednio do genialniejszego przepisu, trafniejszy wydaje się pogląd o ścisłym związku między zasadą równouprawnienia i równości. Jest to zaaprobowanie pierwszego poglądu z dwóch opisanych wcześniej. Jednakże, nawiązując do pewnej kwestii terminologicznej przedstawicielem pierwszego z poglądów wskazują, że art. 25 ust. 1 Konstytucji RP stanowi *lex specialis* wobec art. 32 Konstytucji RP. Tak sformułowane stwierdzenie powoduje problem natury teoretycznoprawnej w kontekście prawoznawstwa. Termin *lex specialis* jako pojęcie jest najczęściej związany z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* i dotyczy sytuacji, gdy dwa przepisy prawa nie są ze sobą zgodne i występuje pomiędzy nimi konflikt. Natomiast pomiędzy art. 25 ust 1 i art. 32 Konstytucji RP nie występuje

¹⁵⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

sprzeczność, a co więcej – art. 25 ust. 1 nie wnosi innej bądź dodatkowej normy, lecz jedynie ją potwierdza w odniesieniu do konkretnej kwestii. Wydaje się więc, że nie jest to uszczegółowienie, ponieważ „uszczegóławiać” dotyczy sytuacji dodania nowych i konkretnych elementów. Odpowiedniejsze wydaje się przyjęcie, że jest to jedynie forma powtórzenia lub potwierdzenia, co określa się jak już wcześniej wspomniano *superfluum*. Dlatego w ocenie autora niniejszej pracy interpretacja wyżej wskazanych przepisów wydaje się uzasadniona w sytuacji ścisłego nawiązania do regulacji generalnych, i wyraża on kategorię sprzeciw wobec traktowania ich jako norm zupełnie odrębnych. Wszelkie twierdzenia o szczególnym charakterze związków wyznaniowych są prawdziwe, lecz w żaden sposób nie uzasadnia to stosowanie wyjątków prawnych wobec nich w odniesieniu do zasad konstytucyjnych. Ponadto warto zauważyć, że pogląd o ścisłym związku zasady równouprawnienia związków wyznaniowych z zasadą równości prezentuje A. Abramowicz we wspomnianej wcześniej monografii poświęconej temu zagadnieniu. Stwierdza ona, że równouprawnienie związków wyznaniowych jest pochodną równości przysługującej wszystkim ludziom, ponieważ są nosicielami takiej samej godności człowieka bez względu na ich przekonania oraz przynależność religijną¹⁵⁵. Na marginesie należy zauważyć, że autorka ta poza wspomnianą monografią jest również twórczynią wielu opracowań naukowych dotyczących zasady równouprawnienia, co prowadzi do spostrzeżenia, że zaprezentowane przez nią poglądy na ten temat cechują się wysokim autorytetem w doktrynie prawa wyznaniowego.

W związku z przyjęciem uzasadnionej wcześniej interpretacji zasady równouprawnienia należy rozumieć jako nakaz jednakowego traktowania podmiotów wyznaniowych przez prawo ze względu na określoną cechę w sytuacji, gdy charakteryzują się one nią w identycznym stopniu. Oznacza to, że prawo nie może dokonywać różnicowania związków wyznaniowych co do cechy, którą posiadają w identycznym stopniu. Jeśli więc między tymi podmiotami zachodzą znaczące różnice, każdy z nich powinien być potraktowany inaczej, stosownie do doniosłości tej różnicy. Dlatego zawsze, gdy chociaż jeden ze związków wyznaniowych charakteryzuje się cechą odmienną

¹⁵⁵ A. M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków...*, s. 144.

w stosunku do pozostałych, wówczas ustawodawca nie tylko ma prawo, ale powinien to uwzględnić przy decydowaniu o prawnej sytuacji tego związku¹⁵⁶. Wobec przyjęcia możliwości różnicowania związków ze względu na określone kryteria należy rozważyć, jakie mogą one być. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że różnice te mogą dotyczyć faktycznej liczby wyznawców i stopnia ugruntowania poszczególnych wspólnot w dziejach państwa¹⁵⁷. Natomiast D. Dudek wskazuje na: tradycję, wkład w dziedzictwo narodowe kraju, charakter i misję wyrażającą się w dążeniu do urzeczywistniania praw i wolności człowieka oraz przynależność większości obywateli¹⁵⁸. W ocenie autora niniejszej pracy wskazane wyżej cechy należy uznać za niewątpliwie trafne oraz rozszerzyć np. o kryterium dokonywanej rzeczywistej prywatyzacji zadań publicznych w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa. Oznacza to, że jeżeli dany związek wyznaniowy w szerszym zakresie aktualnie prywatyzuje pewne zadanie publiczne, to tym samym dozwolone jest większe jego wyróżnienie i szersze uprawnienie jego działań, a także zróżnicowanie go wobec innych związków. Jako przykład należy podać prawo do zawarcia małżeństwa wyznaniowego o skutkach państwowych i rozpatrzyć dwie kwestie z tym związane. Pierwsza z nich dotyczy aktualnej prywatyzacji tego zadania publicznego. Jeżeli bowiem dwa konkurencyjne związki wyznaniowe posiadają już uprawnienie do przeprowadzenia takich ceremonii o skutkach państwowych, to dopuszczalne jest różnicowanie ich, biorąc pod uwagę kryterium efektywności w realizacji tego zadania, np. pod kątem przyszłych rozwiązań prawotwórczych lub też pod kątem nadawania uprawnień do jeszcze szerszej prywatyzacji zadań publicznych. Druga z nich dotyczy rozwiązań przyszłych. W ocenie autora niniejszej pracy nie narusza zasady równouprawnienia nadanie wyłącznie jednemu z danych dwóch związków wyznaniowych prawa do zawierania w jego obrębie małżeństwa o skutkach cywilnych, w przypadku gdy wysoce uprawdopodobnione zostanie, że liczba takich małżeństw w jednym z tych związków wielokrotnie będzie przekraczała liczbę zawieranych małżeństw w obrębie drugiego związku. Tym

¹⁵⁶ A. M. Abramowicz, *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*”, tom 18, 2015.

¹⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, LEX nr 821149.

¹⁵⁸ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2004, s. 204-205.

samym należy uznać, że prywatyzacja tego zadania publicznego w związku wyznaniowym, w ramach którego zawierana jest znacznie mniejsza liczba małżeństw, byłaby jedynie symboliczna i nie przełożyłaby się na żadne realne korzyści dla państwa, co uprawnia państwo do rozważania tej kwestii, mając na uwadze wskazane kryterium.

Odnosząc wspomnianą zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych do procesu prywatyzacji zadań publicznych, należy zauważyć, że ma ona znaczenie w kontekście dopuszczenia związku wyznaniowego do realizacji danych zadań publicznych. Trzeba mieć na uwadze, że zasada równouprawnienia nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza bezwzględnej równości, lecz nakazuje uwzględnienie cech relewantnych. Oznacza to, że wszystkie związki wyznaniowe powinny mieć równą szansę na podjęcie delegowanych im przez państwo zadań publicznych, o ile spełniają określone kryteria i warunki. Weryfikacja ta powinna odbywać się na zasadach transparentności, sprawiedliwości i otwartości. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w praktyce niektóre związki wyznaniowe są lepiej przygotowane lub zdolne do przejęcia i wykonania określonych zadań publicznych. Działanie nieuwzględniające powyższego i traktujące związki wyznaniowe w sposób bezwzględnie równy mogłoby prowadzić do niewydolności w procesie prywatyzacji zadań publicznych lub też niewłaściwego zarządzania tymi zadaniami. Dlatego proces prywatyzacji zadań publicznych z uwzględnieniem zasady równouprawnienia niekoniecznie musi prowadzić do identycznych rezultatów dla wszystkich związków wyznaniowych. Wobec tego najważniejszą cechą relewantną dotyczącą prywatyzacji zadań publicznych w tym obszarze jest zdolność związku wyznaniowego do realizacji zadań publicznych. Ocena tego typu zdolności powinna uwzględniać kwestie, takie jak wielkość, zasoby, organizacja czy zasięg działania związku wyznaniowego. Oprócz regulacji wynikających z zasady równouprawnienia prezentowane podejście jest zgodne z zasadą efektywności i ekonomiczności działania administracji publicznej, która powinna dążyć do najefektywniejszego wykorzystania dostępnych zasobów, delegując podmioty niepubliczne do wykonywania takich zadań.

3.2. Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych

Istotą zasady bezstronności jest fakt, że w głównej mierze dotyczy ona indywidualnych jednostek. Sformułowano ją w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, wedle którego władze publiczne zobowiązane są do zachowania bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Wspomniana zasada była szeroko omawiana w literaturze przedmiotu z różnych perspektyw. Poświęcone są jej liczne artykuły naukowe i inne pojedyncze publikacje. Ponadto nie sposób pominąć monografii W. Brzozowskiego¹⁵⁹, który prowadzi w niej obszerną dyskusję na temat różnych poglądów doktryny w zakresie wyżej wymienionej zasady. Nie zmienia to jednak faktu, że pewne aspekty w tej materii nie zostały jeszcze wystarczająco omówione, a ponadto przedstawiciele doktryny nie podejmowali dotychczas kwestii wpływu zasady bezstronności na proces prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe. Uprawnia to do podjęcia refleksji na ten temat.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pojęcie „bezstronność” zostało wprowadzone do porządku prawnego wraz z uchwaleniem w 1997 r. Konstytucji RP i wcześniej nie funkcjonowało w doktrynie prawa. Do tego czasu w literaturze przedmiotu, prawodawstwie polskim oraz międzynarodowym posługiwano się pojęciem neutralności państwa. Co więcej, jak zauważa W. Brzozowski, Konstytucja RP nie posługuje się definicją legalną bezstronności, pozostawiając ten problem do rozwiązania doktrynie prawa¹⁶⁰. Taki stan rzeczy budzi wątpliwości już na samym początku. Zdaniem konstytucjonalisty S. Rozmaryna prawodawca powinien unikać wprowadzania nowych (niemających ustabilizowanej treści prawnej) terminów bez udzielenia wskazówek co do ich rozumienia¹⁶¹. Tak więc aby zrozumieć powód wprowadzenia terminu „bezstronność” do systemu prawnego, w pierwszej kolejności warto odnieść się do tego, co wiąże się z szeroko pojętą zasadą neutralności. To nawiązanie

¹⁵⁹ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

¹⁶⁰ Tamże, s. 29.

¹⁶¹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 117.

pozwole odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nie znalazła ona kontynuacji w polskiej Konstytucji z 1997 r.

Najbardziej ogólne rozumienie neutralności oznacza oddzielenie kwestii wyznaniowych od świeckich. Szerzej odnosi się do tego pojęcia P. Borecki, wskazując, że neutralność światopoglądowa państwa oznacza przede wszystkim jego nieidentyfikację z jakąkolwiek religią czy filozofią. W praktyce oznacza to usunięcie z urzędów i instytucji państwowych emblematów religijnych, gdyż ze względu na swój hasłowy charakter narzucają w stosunku do obywateli symbolizowane przezeń treści religijne jako wzorcowe i godne naśladowania¹⁶². Tym samym wiąże się ona bezwzględnie z ideą państwa świeckiego. Przy czym ostatecznie pojęcie neutralności to również termin nieostry, co stanowi przyczynek do dalszej dyskusji. Jedną z koncepcji, którą przyjmuje część przedstawicieli doktryny, jest wyróżnienie podziału między neutralnością otwartą i zamkniętą. W ich ocenie neutralność zamknięta polega na eliminacji wszelkich elementów *sacrum* z życia publicznego oraz instytucji państwowych, a więc radykalnej prywatyzacji religii i zakazie uzewnętrzniania jej przez osoby sprawujące funkcje publiczne w życiu publicznym¹⁶³. Neutralność zamknięta wydaje się zatem najbardziej właściwym rozumieniem słownikowego pojęcia neutralności. Natomiast neutralność otwarta charakteryzuje się zobowiązaniem władzy publicznej do zachowania bezstronności wobec przekonań religijnych i światopoglądowych oraz wykluczeniem ingerencji państwa w sprawy przekonań obywateli czy w sprawy wewnętrzne wspólnot religijnych¹⁶⁴. Jednak wielu przedstawicieli doktryny, takich jak m.in. J. Szymanek, w całości krytykują wspomniany podział, uważając, że neutralność, aby była w ogóle neutralnością, a więc obiektywną postawą wobec cudzych spraw i cudzych sporów, może być właściwie tylko jedna, tzn. obojętna¹⁶⁵. Podobnie podział ten ocenia W. Brzozowski, wskazując, że neutralność jako taka nie może być ani życzliwa, ani nieprzyjazna – jest neutralna, więc nie może kryć w sobie ani preferencji dla religii

¹⁶² P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Studia Prawa Wyznaniowego”, tom 9, 2006, s. 82.

¹⁶³ J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między Państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi* [w:] Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, R. Mojak (red.), Lublin 2000, s. 107.

¹⁶⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...* LEX/el

¹⁶⁵ J. Szymanek, *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (Uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2004, s. 32.

ani też maskować wrogości wobec niej¹⁶⁶. W tym miejscu należy zaznaczyć, że autor niniejszej pracy nie zgadza się z poglądami J. Szymanka i W. Brzozowskiego, ponieważ nie istnieją żadne przeciwwskazania do dokonywania podziału na neutralność zamkniętą i otwartą, tym bardziej biorąc pod uwagę fakt, że jest to pojęcie nieprecyzyjne i nieostre. Zaprezentowane powyżej poglądy wydają się nawiązywać do semantycznego rozumienia słowa „neutralność”, które wskazuje na to, że nie może ona wiązać się z dodatkowymi cechami pozytywnymi ani negatywnymi wobec danej kwestii. Jednak autorzy zdają się nie zauważać, że funkcjonując w języku prawniczym, nie zawsze dany termin można skonfrontować z jego znaczeniem w języku naturalnym. Istnieje bowiem wiele pojęć, które w języku prawniczym oznaczają coś innego, mimo że język naturalny sugeruje ich tożsamość – chociażby sztandarowy przykład podejrzanego i osoby podejrzaney w procedurze karnej. W ocenie autora niniejszej pracy dowodzenie, że neutralność z samej istoty jest obojętna, co sugeruje logika języka naturalnego, w obrębie języka prawniczego wydaje się być argumentacją chybioną. Pobocznie warto również wspomnieć, że P. Sobczyk krytykuje pogląd zaprezentowany przez J. Szymanka, wskazując, że w klasyfikacji neutralności nie chodzi o to, czy na płaszczyźnie konstytucyjnej neutralność ma formę otwartą czy zamkniętą, ale o sposób jej realizacji przez organy władzy publicznej¹⁶⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że już w momencie posługiwania się pojęciem „neutralność” mamy do czynienia z głębokim sporem historyczno-prawnym na gruncie rozumienia tego pojęcia. Kościół katolicki jako uczestnik procesu prawotwórczego Konstytucji RP z 1997 r., znając wspomniany problem związany z pojęciem neutralności, w sposób intensywny postulował, żeby zrezygnować z wprowadzania go do ustawy zasadniczej¹⁶⁸. Postulat ten został uwzględniony, stąd pojawiło się nowe i nieznane dotąd pojęcie bezstronności, jako wolne od dotychczasowych wpływów historycznych i interpretacji. Dalszy rozwój doktryny pokazał jednak, że pojęcie bezstronności nadal próbowano konfrontować z pojęciem neutralności. Dlatego też

¹⁶⁶ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa...*, s. 197.

¹⁶⁷ P. Sobczyk, *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 15, 2012, s. 9.

¹⁶⁸ (por.) L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, LEX/el oraz (por) P. Borecki, *Państwo neutralne...*, s. 80.

współcześnie w literaturze przedmiotu termin „bezstronność” utożsamia się z pojęciem neutralności otwartej¹⁶⁹ i traktuje jako synonim, co nie zmienia faktu, że istnieją również poglądy krytyczne na ten temat. W ocenie autora niniejszej pracy należy przyjąć, że pogląd utożsamiający „bezstronności” z „neutralnością otwartą” jest właściwy i wystarczająco uargumentowany, aby w pełni go zaakceptować.

Odnosząc się bezpośrednio do zasady bezstronności, zauważa się, że w literaturze rozumiana jest ona jako obowiązek zachowania równego dystansu i jednakowego odniesienia do wszystkich przekonań szanujących podstawy porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁰. Charakteryzując zasadę bezstronności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wyklucza ona wszelkie uprzedzenia i zakłada zachowanie jednakowego dystansu wobec określonych podmiotów (związków wyznaniowych bądź ich jednostek organizacyjnych). Nie wyklucza jednak podejmowania pozytywnych działań na ich rzecz. Bezstronność państwa nie może być utożsamiana z rolą bierną, lecz wręcz przeciwnie – dopuszcza ona pozytywne zaangażowanie na rzecz zapewnienia możliwie najszerszej wolności sumienia i religii wszystkim osobom w warunkach demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa¹⁷¹. Tym samym, jak zauważa P. Bała, poprzez sformułowanie zasady bezstronności państwo odcięło się od modelu skrajnego zsekularyzowania w duchu tradycji antyklerykalizmu francuskiego czy sowietyzmu. Chrześcijańska symbolika religijna (z uwagi na dominującą pozycję wyznań o tej genezie w Polsce) była i jest dostrzegalna w budynkach administracji publicznej, publicznych placówkach oświatowych, wreszcie np. w gmachu sejmowym. Model otwarty w praktyce przeciwstawił się państwu wyznaniowemu, ale także państwu propagującemu ateizm¹⁷². Niewątpliwie wspomniane powyżej poglądy dotyczące rozumienia pojęcia bezstronności, należy w pełni podzielić. Równocześnie warto zaakcentować fakt, że gdyby nie ówczesny wpływ Kościoła katolickiego na tę kwestię, współcześnie

¹⁶⁹ M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo”, z. 5 2010, s. 25-26.

¹⁷⁰ D. Dudek, P. Stanisław, *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy posłów o usunięcie krzyża z Sali posiedzeń plenarnych Sejmu RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS Kancelarii Sejmu”, nr 4(32), 2011, s. 94.

¹⁷¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

¹⁷² P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne”, nr 5, 2008, s. 9.

w państwie regulacje te, a równocześnie i stosunki społeczno-kulturalne w aspekcie wyznaniowym mogłyby mieć zupełnie inny charakter.

Z pewnymi aspektami związanymi z zasadą bezstronności wiążą się dwie często występujące w życiu publicznym postawy, które zwykle intensywnie poruszają nastroje społeczne. Pierwsza z nich dotyczy wyrażania publicznego przekonań światopoglądowych przez osoby sprawujące funkcje publiczne, zaś druga odnosi się do obecności symboli religijnych w przestrzeni publicznej. Dyskusje na ten temat często pojawiają się w społeczeństwie, bądź też w mediach, i mają one zwykle charakter polityczny, zaś bardzo rzadko opierają się na jakiegokolwiek argumentacji prawnej. Pierwszą z tych kwestii warto rozumieć i rozważyć w powiązaniu z art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. W literaturze podnosi się, że brak jest wątpliwości co do prawa wyrażania takich przekonań przez indywidualnych piastunów urzędów i stanowisk publicznych, natomiast szczególną gwarancją tej swobody jest prawo uzupełniania klauzulą religijną ślubowania posła, senatora, prezydenta oraz członka rządu¹⁷³. Odnosząc się tym samym do wspomnianej argumentacji, niewątpliwie jest, że osoba publiczna ma również prawo do korzystania z wolności uzewnętrzniania swojej religii w sposób publiczny i całkowicie nieskrępowany w miejscach kultu, tym bardziej że wprost z przepisów prawa wynika możliwość uzewnętrzniania swojej religii w pewnych sytuacjach (np. podczas ślubowania), również w miejscach urzędowania władzy publicznej. Natomiast w społeczeństwie coraz częściej można spotkać się z panującym i całkowicie niezrozumiałym poglądem, że osoba publiczna powinna cechować się postawą areligijną. Pogląd ten w oczywisty sposób nie ma umocowania w przepisach prawa i jego aprobowanie świadczy jedynie o niskiej świadomości prawnej głoszących go osób. Druga postawa dotyczy umieszczania symboli religijnych w przestrzeni publicznej. Przedstawiciele doktryny zauważają, że kwestia ta pozostaje w znacznym stopniu poza regulacjami prawnymi. Jednak orzecznictwo sądowe podejmowało ten temat, chociaż jedynie w sposób fragmentaryczny. Postępowania dotyczyły przede wszystkim dóbr osobistych osób niewierzących. Dokonując przeglądu orzecznictwa, można stwierdzić, że sądy nie sprzeciwiają się samej obecności symboli religijnych

¹⁷³ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2004, s. 93.

w budynkach i instytucjach publicznych¹⁷⁴. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie¹⁷⁵, z którego wynika, że udzielenie ochrony prawu do negatywnej wolności religijnej co do zasady nastąpi, gdy osoby niewierzące przedstawią dowody doznania konkretnej szkody wyrządzonej na skutek realizacji prawa do publicznego uzewnętrzniania religii przez osoby wierzące. Szkody takiej nie powoduje natomiast samo eksponowanie symbolu religijnego w przestrzeni publicznej.

Analizując wpływ zasady bezstronności na proces prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe, warto podkreślić, że z pięciu omawianych zasad ta jako jedyna nie odnosi się wprost do związków wyznaniowych, lecz do ogólnej sfery przekonań. Wydaje się więc, że zasada ta w głównej mierze dotyczy postawy władz publicznych wobec zagadnień światopoglądowych, bez odnoszenia się do doktryn konkretnych związków wyznaniowych. Nie oznacza to jednak, że zasada ta nie ma wpływu na związki wyznaniowe. Powinna ona bowiem oddziaływać w sposób pośredni na prawodawstwo dotyczące ich funkcjonowania. W ocenie autora niniejszej pracy, chociaż zasadę bezstronności nie zawsze łatwo odnieść do prywatyzacji zadań publicznych, niewątpliwie istnieją okoliczności, gdzie jej wpływ jest najbardziej zauważalny. Dotyczy to sytuacji, gdy zadania publiczne, które zawierają element światopoglądowy, są przekazywane związkom wyznaniowym. Właśnie w tym kontekście zasada bezstronności łączy się z procesem prywatyzacji zadań publicznych. Wynika to z faktu, że związek wyznaniowy, realizując zadanie publiczne, działa na zasadzie subsydiarności wobec państwa, jednak nie jest on związany w realizacji tego zadania zasadą bezstronności. Co więcej, to właśnie wykonywanie danego zadania publicznego stwarza możliwość promowania własnego światopoglądu. Sytuacja ta wydaje się nie naruszać zasady bezstronności, gdy odbiorca danej usługi zgadza się na jej światopoglądowe tło lub gdy istnieje alternatywa, która pozwala na realizację danej usługi bezpośrednio przez państwo. Natomiast najbardziej wątpliwą sytuacją jest ta, w której dana jednostka, na skutek sprywatyzowania konkretnego zadania publicznego, nie ma realnej możliwości skorzystania z określonym usługi innym

¹⁷⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

¹⁷⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., i ACa 608/13, LEX nr 1428254.

sposobem, niż poprzez działalność związku wyznaniowego. Przykładowo, może dotyczyć to sytuacji, w której na danym obszarze jedyna dostępna pomoc charytatywna, np. schronisko dla bezdomnych, jest prowadzona przez jednostkę organizacyjną konkretnego związku wyznaniowego. Może wiązać się to z podejmowaniem w ramach jego działalności działań edukacyjnych lub terapeutycznych uwzględniających, promujących bądź nawet narzucających światopogląd danego związku wyznaniowego, tym bardziej biorąc pod uwagę większą podatność osób tam przebywających na indoktrynację lub manipulację. Problem ten w warunkach słowackich zauważa K. Walczuk, wskazując, na decydującą rolę urzędników państwowych, którzy mogą arbitralnie kierować osoby chcące korzystać z pomocy socjalnej do ośrodków, które niekoniecznie odpowiadają zainteresowanym, co może wyrażać się między innymi w kierowaniu osób potrzebujących do ośrodka mieszczącego się w obiektach kościelnych, w przypadku gdy osoby te ewidentnie nie podzielają praktykowanych w nich zasad. Może zaistnieć również sytuacja odwrotna – a więc kierowanie sióstr zakonnych lub diakonis do pracy w ośrodkach nieuwzględniających ich szczególnego stanu¹⁷⁶. Innym scenariuszem może być sytuacja prowadzenia na terenie danego miasta jedynego ośrodka adopcyjnego, który wymaga od kandydatów w sposób bezpośredni lub pośredni zgodności z pewnym wzorcem życia, podyktowanego motywami religijnymi. Ponadto nie pominąć takiego przypadku, jak realizacja badań naukowych przez szkoły wyższe prowadzone przez związki wyznaniowe. W takiej sytuacji pojawia się ryzyko subiektywnego podejścia do nauki związane ze sposobem interpretacji wyników badań lub dobieranej metodologii. Nie bez znaczenia jest także sytuacja placówek medycznych, takich jak szpitale prowadzone są przez związki wyznaniowe, które mogą mieć własną politykę bądź procedury medyczne zgodne jedynie z ich przekonaniem religijnymi, co może prowadzić do sytuacji, gdy pacjenci nie mają dostępu do pełnego katalogu usług medycznych z powodu przekonań religijnych tych instytucji. Ze względu na różnego rodzaju niedoskonałości, które zdarzają się w przepisach prawa, oraz na możliwość występowania w pewnych sytuacjach tzw. uznania administracyjnego skutkującego luzem decyzyjnym, wspomniane przykłady mogą stwarzać

¹⁷⁶ (por.) K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność...*, s. 260.

możliwość naruszenia zasady bezstronności, nawet w sytuacji *prima facie* zgodności z prawem danej czynności. Tak więc dopuszczenie przez państwo do prywatyzacji pewnych zadań publicznych w konkretnych sytuacjach w ocenie autora niniejszej pracy stanowi naruszenie zasady bezstronności. Dlatego też, dopuszczając prywatyzację zadań publicznych przez związki wyznaniowe prawodawca, kierując się obowiązującą go zasadą bezstronności, powinien stanowić takie przepisy, które nie dopuszczają do zaistnienia opisanych sytuacji. Pobocznie należy zauważyć, że realizacja na danym obszarze pewnego zadania publicznego przez związek wyznaniowy lub jakikolwiek inny podmiot demotywuje państwo do podejmowania własnych działań w tym kierunku, albowiem zapotrzebowanie na daną usługę jest już zaspokojone. Szczególnie, gdy *prima facie* wszystko wydaje się funkcjonować w sposób prawidłowy. W efekcie sprzyja to powstawaniu sytuacji, w której tylko jeden podmiot wyznaniowy zajmuje się daną sferą, natomiast państwo, korzystając z tej sytuacji nie dokonuje adekwatnej interwencji, czasami również pozostając w usprawiedliwionej nieświadomości wobec konieczności podjęcia takiej interwencji.

3.3. Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności

Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności wynika z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, jednakże wcześniej w tym samym brzmieniu została ona wyrażona w art. 1 konkordatu, wobec regulacji dotyczących Kościoła katolickiego. J. Krukowski uważa, że ustrojodawca, aby zagwarantować świecki charakter państwa, zasadę konkordatową rozszerzył na inne związki wyznaniowe mające uregulowaną sytuację prawną¹⁷⁷. Pogląd ten należy uznać za nieprecyzyjny, a nawet częściowo mylący. Biorąc pod uwagę chronologię aktów prawnych i zawarte tam literalne brzmienie przepisów, nie budzi faktu, że przepis ten został przeniesiony z konkordatu do Konstytucji RP, jednakże zabieg ten miał charakter jedynie techniczny. J. Krukowski używa natomiast pojęcia „rozszerzył”. W ocenie autora niniejszej pracy sformułowanie takie sugeruje, jakby prawodawca w pewnym czasie uprawnił pozostałe związki wyznaniowe o nowe zasady przysługujące wcześniej jedynie Kościołowi katolickiemu.

¹⁷⁷ J. Krukowski, *Zasada poszanowania niezależności i autonomii państwa i Kościoła katolickiego oraz współdziałanie dla dobra człowieka i dobra wspólnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, tom XXX, nr 4, 2020, s. 103.

Niewątpliwie nie taki był charakter wspomnianego „rozszerzenia”, ponieważ nawet gdyby wspomniana zasada nie została zawarta w konkordacie, to z wysokim prawdopodobieństwem znalazłaby się również w Konstytucji RP w tożsamej lub zbliżonej formie. Byłoby to konieczne, ponieważ niewątpliwie Polska nie jest państwem wyznaniowym. Dlatego też sformułowanie użyte przez J. Krukowskiego wymaga doprecyzowania.

Czyniąc uwagi wstępne do analizy zasady poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności należy mieć na uwadze, że państwo oraz związek wyznaniowy realizują swoje działania w różnych sferach i okolicznościach. Dlatego możliwe jest wyróżnienie trzech rozłącznych sytuacji. Pierwsza z nich określa taki stan, gdy związek wyznaniowy podejmuje pewne działania w przedmiocie spraw własnych i równocześnie niewątpliwie niezależnych od państwa. Druga sytuacja dotyczy stanu, gdy państwo podejmuje jakieś działania i jednocześnie działania te w żaden sposób nie dotyczą związku wyznaniowego lub też przedmiotu jego faktycznej działalności. Trzecia zaś odnosi się do okoliczności, gdy państwo lub związek wyznaniowy podejmuje działania w sferach, które są również przedmiotem zainteresowania i faktycznych działań drugiego podmiotu. Dlatego w Konstytucji RP w art. 25 ust. 3 dokonano unormowania wspomnianych sytuacji. Uregulowanie to polega na nałożeniu obowiązku wobec państwa i równocześnie związku wyznaniowego nieingerowania w sprawy drugiego i poszanowania wzajemnych działań w przypadku wystąpienia sytuacji pierwszej i drugiej. Taki nakaz funkcjonowania skierowany do państwa bądź związku wyznaniowego odpowiada treści zasady wzajemnego poszanowania niezależności i autonomii państwa oraz związków wyznaniowych. Natomiast sytuacja trzecia opisuje stan, który dotyczy zasady współdziałania. Jej poświęcony jest kolejny podrozdział niniejszej pracy.

W literaturze przyjmuje się, że zasada ta ma charakter najogólniejszy wobec relacji państwa i związków wyznaniowych. P. Sobczyk uważa, że omawiana zasada pełni rolę naczelną w stosunku do pozostałych sformułowanych w tym artykule wyznaniowych¹⁷⁸. W ocenie autora pracy pogląd ten należy podzielić, aczkolwiek rozszerzając go o zasadę współdziałania,

¹⁷⁸ P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, s. 146.

ponieważ regulacja ta w znacznej mierze ma wymiar praktyczny, gdyż odnosi się do konkretnych działań, jakie stale są podejmowane. Poprzednie zasady, o których wspomniano w pracy, mają charakter w głównej mierze statyczny i teoretyczny, ponieważ określają jedynie pozycję, taką jak równość bądź też konieczność zachowania bezstronności. Natomiast wspomniana zasada ma charakter dynamiczny, gdyż dotyczy nieustannie występujących działań opisanych tam podmiotów. L. Garlicki zauważa, że polski ustawodawca konstytucyjny wobec tej zasady posłużył się formułą zaczerpniętą z doktryny chrześcijańskiego dualizmu. Jej istotą jest uznanie, że państwo oraz kościół (więc także każda inna wspólnota religijna) stanowią dwa równoległe istniejące byty, a każdy z tych bytów ma swoją obiektywną wartość i każdy z nich musi zachować własną odrębność¹⁷⁹.

Odnosząc się do treści wspomnianej zasady w doktrynie prawa, rozumie się ją jako uznanie rozdzielności zakresu działania państwa i wspólnot religijnych oraz wykluczenie ingerencji w taki sposób, że organy władzy publicznej nie ingerują w sprawy wewnętrzne wspólnot religijnych, a organy władzy związków wyznaniowych nie ingerują w sprawowanie władzy państwowej¹⁸⁰. Zaprezentowana przez J. Krukowskiego koncepcja wydaje się spójna w kontekście rozważanej zasady i należy ją w pełni zaaprobować. Można wyciągnąć tożsamy wniosek dokonując analizy literalnego brzmienia przepisu art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, który bezpośrednio wskazuje, że autonomia i niezależność państwa wobec związku wyznaniowego dotyczy „każdego w swoim zakresie”. Odnośnie do powyższego sformułowania „każdego w swoim zakresie” P. Sobczyk zauważa, że Konstytucja RP nawiązała tu do klasycznego podziału na *res temporales* i *res spirituales*, zaś zakres owych materii nie został dopracowany na płaszczyźnie konstytucyjnej, gdyż stanowi przedmiot umowy międzynarodowej i ustaw regulujących status związków wyznaniowych¹⁸¹. L. Garlicki zauważa ponadto, że należy przyjąć rozróżnienie pomiędzy dwoma przypadkami – gdy związek wyznaniowy występuje jako jeden z podmiotów poddanych powszechnej regulacji prawnej lub jako uczestnik powszechnego obrotu prawnego oraz gdy związek wyznaniowy występuje jako podmiot

¹⁷⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, eI/LEX.

¹⁸⁰ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków...*, s. 96.

¹⁸¹ P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada...*, s. 151.

realizujący prawo do wolności religijnej swoich członków. Zasada niezależności i autonomii koncentruje się na drugim przypadku, w szczególności w sprawach dotyczących doktryny, moralności, wewnętrznego ustroju, organizacji terytorialnej oraz swobody posiadania własnego systemu prawa¹⁸². Biorąc pod uwagę wskazane powyżej poglądy, warto zauważyć, że nie określono wyraźnej granicy pomiędzy sferą zainteresowania państwa a sferą zainteresowania związków wyznaniowych. Jednakże problem ten jest niejako powiązany z zasadą współdziałania, dlatego zostanie on podjęty w kolejnym podrozdziale.

Konstytucja RP posługuje się m.in. dwoma pojęciami, takimi jak „autonomia” i „niezależność”. W doktrynie przyjmuje się, że mają one wspólne znaczenie, jednakże J. Krukowski¹⁸³ czy D. Dudek¹⁸⁴ opowiadają się za rozróżnieniem tych terminów, wskazując, że autonomia postrzegana jest przede wszystkim *ad intra* (w stosunkach wewnętrznych, z czym łączy się wykluczenie ingerencji zewnętrznej), a niezależność – w relacjach *ad extra* (w zewnętrznej relacji do drugiego z występujących tu podmiotów). Tym samym D. Dudek uważa, że autonomia oznacza prawo do samodzielnego stanowienia i rozstrzygania o sprawach danego podmiotu, to jest społeczności religijnej oraz społeczeństwa państwowego, a niezależność – brak podporządkowania podmiotom zewnętrznym, co wiąże się z odrębnością wspólnot religijnych oraz suwerennością państwa¹⁸⁵. W ocenie autora pracy dokonanie takiego rozróżnienia nie ma większego znaczenia praktycznego. Wydaje się, że użycie dwóch sformułowań stanowi *superfluum* – a tym samym podkreśla, że regulacja dotyczy swobody wewnętrznej i zewnętrznej. Pozbawione jest to jednak jakichkolwiek skutków prawnych, co oczywiście nie oznacza, że występowanie opisanego sformułowania nie powinno być poddane próbie rozróżnienia.

W kontekście prywatyzacji zadań publicznych oraz konstytucyjnej zasady poszanowania autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności należy rozważyć wpływ wspomnianej zasady na sytuację, które powstają już po przekazaniu danego zadania publicznego do realizacji przez związek wyznaniowy. Pojawia się bowiem wątpliwość, czy wykluczenie ingerencji

¹⁸² L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, e/LEX.

¹⁸³ Tamże, s. 95.

¹⁸⁴ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów...*, s. 207.

¹⁸⁵ Tamże, s. 207.

w sprawy wewnętrzne, a więc istota i treść zasady niezależności, obejmuje również udzielenie pełnej lub większej niezależności związkowi wyznaniowemu w stosunku do innych podmiotów w sferze decyzyjnej dotyczącej sposobu realizacji danego zadania publicznego. Ponadto warto rozważyć, w jakim zakresie państwo jest uprawnione lub nawet zobowiązane do kontroli wykonania tego zadania publicznego w świetle wspomnianej zasady niezależności. Wydaje się, że w stosunku do sprywatyzowanych zadań publicznych zasada autonomii i niezależności nie może stać w sprzeczności z innymi zasadami wyznaczającymi normy ustrojowe państwa – w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP. Trzeba bowiem zauważyć, że realizacja zadania publicznego przez związek wyznaniowy sprawia, że staje się on *de facto* wykonawcą funkcji państwa. Dlatego konieczne jest zachowanie możliwości sprawowania pewnej kontroli nad wykonaniem tego zadania, aby zapewnić, że jest ono realizowane zgodnie z przepisami prawa, standardami jakości oraz oczekiwaniami społecznymi. Nie budzi bowiem wątpliwości, że państwo ma obowiązek dbać o to, aby zadania publiczne były realizowane prawidłowo, bez względu na to, kto jest ich wykonawcą. Nowym wyzwaniem dla zasady autonomii i niezależności staje się natomiast realizacja sprywatyzowanego zadania publicznego o zabarwieniu światopoglądowym. Jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, w ocenie autora niniejszej pracy – w kontekście zasady bezstronności – nie powinno dojść do sytuacji, gdy następuje prywatyzacja zadania publicznego zawierającego element światopoglądowy. Jednakże praktyka dowodzi, że również i takie zadania publiczne są prywatyzowane. Powoduje to konieczność do rozważenia i takiego typu sytuacji. Niewątpliwie okoliczność taka ma charakter wyraźnego konfliktu interesów, wedle którego związek wyznaniowy realizuje zadanie publiczne przez pryzmat własnego światopoglądu, natomiast państwo, związane zasadą autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności, ma ograniczone możliwości ingerencji. Co prawda istnieje możliwość wpływu państwa na działania organizacyjne związku wyznaniowego, jednak nie może ono naruszać kwestii światopoglądowych. To prowadzi jednak do problemu, zawartego w pytaniu – gdzie znajduje się granica pomiędzy tymi dwoma sferami? W praktyce polskiej sytuacje te nie są rażące, chociaż stają się one coraz bardziej widoczne. Państwo nie musi często interweniować w działalność podmiotu wyznaniowego, stając

przed koniecznością rozważenia zakresu autonomii i wzajemnej niezależności, gdyż większość sprywatyzowanych zadań publicznych podejmuje Kościół katolicki, do którego należy znaczna część społeczeństwa. Ponadto jeszcze szersza część społeczeństwa reprezentuje religię chrześcijańską. Powoduje to akceptowalne dla wielu osób realizowanie zadań publicznych narzucających przy okazji dany światopogląd. Pozostała część społeczeństwa godzi się na to, nie wyrażając swojego zdania lub wykazując się tolerancją, co powoduje, że istnienie konfliktów na tym tle wydaje się być ukryte. Nie zmienia to jednak faktu, że wraz z postępującą laicyzacją społeczeństwa i coraz częściej przyjmowanymi postawami ateistycznymi opisany problem stanie się realny. Wydaje się, że jego rozwiązaniem jest sztywne trzymanie się zasady bezstronności i niedopuszczanie do pojawiania się takich zadań publicznych lub też wstrzymanie realizacji dotychczasowych. Natomiast w przypadku niemożliwości wprowadzenia powyższych rozwiązań wydaje się zasadne określenie przez państwo jasnych oczekiwań wobec związku wyznaniowego. Bez ingerowania w światopogląd związku wyznaniowego konieczne byłoby stworzenie ram prawnych wyznaczających granice jego działania oraz wprowadzenie silnych mechanizmów kontroli społecznej, które umożliwią realną eliminację potencjalnych nadużyć. Warto, dotykając tego problemu wyobrazić sobie przykładową sytuację, która go ilustruje. Dotyczy ona wystąpienia zdarzenia drogowego, w którym jego uczestnik – reprezentant wyznania chrześcijańskiego – zostaje ranny i traci przytomność. Karetka pogotowia ratunkowego przewozi nieprzytomnego poszkodowanego do szpitala prowadzonego przez związek wyznaniowy o doktrynie satanistycznej. Poszkodowanemu udzielana jest pomoc medyczna, a następnie trafia on na oddział szpitalny. W szpitalu tym zapewniona jest opieka duszpasterska przez przedstawiciela tego związku – kapłana satanistycznego. Podczas wizyty duszpasterskiej kapłan zwraca się do nieprzytomnego pacjenta z rytuałami i modlitwami specyficznymi dla jego wiary, pacjent zaś jest w stanie ograniczonej świadomości. Pacjent, odzyskując przytomność, widzi ikonografię i symbole satanistyczne rozlokowane w całym szpitalu. Rodzina pacjenta podejmuje kroki w celu przeniesienia go do innego szpitala, lecz z uwagi na stan zdrowia jest to niemożliwe. Historia ta skłania do refleksji nad wieloma skomplikowanymi kwestiami, dotyczącymi autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych w przypadku realizacji zadań

publicznych, które mają elementy światopoglądowe. Powyższe nie kwestionuje faktu istnienia prawa pacjenta do opieki duszpasterskiej przez przedstawiciela swojego wyznania, jednakże problem poruszony w powyższym przykładzie dotyczy prawa instytucji do utrzymania swojego wyznaniowego charakteru oraz zakresu, w jakim państwo może w ten charakter ingerować.

Wskazany w poprzednim akapicie problem autonomii decyzyjnej w realizacji zadania publicznego w świetle zasady autonomii i niezależności dotyczy kwestii jej ochrony wobec związku wyznaniowego. Równocześnie zaistnieć może problem odwrotny, a więc autonomii decyzyjnej państwa wobec postulatów związku wyznaniowego uczestniczącego w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Zgodnie z zasadą autonomii i niezależności związek wyznaniowy nie może ingerować w sferę dotyczącą sprawowania władzy publicznej – np. ingerencja wobec prowadzonej polityki lub działań legislacyjnych państwa związanej z prywatyzowanymi usługami. Natomiast w ramach koordynacji państwa i związku wyznaniowego istnieje zagrożenie zbytniego zbliżenia tych dwóch podmiotów. Koordynacja taka jest dopuszczalna, ponieważ jest ona istotą zasady współdziałania, której poświęcony będzie kolejny podrozdział, jednakże może się ona przerodzić w ingerencję, co prowadzi do wątpliwej sytuacji w świetle rozpatrywanej zasady autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności.

3.4. Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi

Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi wykazuje powiązania z omówioną powyżej zasadą niezależności i autonomii. Jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, zasada współdziałania dotyczy sytuacji, w których państwo i związek wyznaniowy podejmują działania w sferach, które są również przedmiotem zainteresowania i działań drugiego podmiotu. Stanowi więc ona dopełnienie takich sytuacji, gdy nie znajduje zastosowania zasada niezależności i autonomii. Jak należy zauważyć, zasada ta, wynikająca z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, sformułowana jest w tym samym zdaniu, co poprzednia i dotyczy sytuacji, gdy zakres działania państwa oraz związku wyznaniowego oprócz pokrywania się dotyczy „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Dlatego też należy mieć na uwadze, że zasada współdziałania

w rozumieniu konstytucyjnym wzbogacona jest o dodatkową klauzulę, która wymaga osobnej analizy. Odnosząc się do genezy zasady współdziałania, warto zauważyć, że początków jej zastosowania upatruje się w czasach starożytnych, a konkretnie od momentu ustanowienia w Cesarstwie Rzymskim chrześcijaństwa jako religii państwowej¹⁸⁶. Od tego czasu trwa nieustająca kooperacja państwa i związków wyznaniowych, która przyjmuje formę bliższą lub dalszą. Jest to następstwem tego, że – jak już wspomniano przy okazji analizy zasady autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności – we współczesnym społeczeństwie niemożliwe jest ustawienie „muru separacji” pomiędzy państwem a wspólnotami religijnymi, ponieważ funkcjonują one w tej samej przestrzeni społecznej, a ich działania dotyczą tych samych podmiotów (występujących równocześnie jako obywatele i wyznawcy określonej religii)¹⁸⁷. Pogląd ten niewątpliwie należy zaaprobować, ponieważ obywatele często utożsamiają się zarówno z określonym wyznaniem, jak i obywatelstwem. Z tego powodu obecność zasady współdziałania jest niezbędna dla zachowania harmonii i równowagi pomiędzy tymi dwoma sferami. Odnosząc się do bezpośredniej genezy zasady współdziałania we współczesnym polskim prawodawstwie, należy wziąć pod uwagę spostrzeżenia P. Boreckiego, który wskazuje, że jej podstaw należy upatrywać szczególnie w dwóch źródłach. Pierwszym z nich była ewoluująca i sprecyzowana w XX w. doktryna Kościoła katolickiego, która w kontekście współdziałania została sformułowana na Soborze Watykańskim II. Drugim źródłem była paradoksalnie – ideowo-polityczna działalność władz Polski Ludowej.

Nawiązując do dokumentów Soboru Watykańskiego II nie sposób nie zauważyć Konstytucji *Gaudium et spes*, która w pkt 76 stanowi, iż „wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne. Obydwie jednak wspólnoty, choć z różnego tytułu, służą powołaniu jednostkowemu i społecznemu tych samych ludzi. Tym skuteczniej będą wykonywać tę służbę dla dobra wszystkich, im lepiej będą rozwijać między

¹⁸⁶ (por.) P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo”, 4(17) nr 1, 2015, s. 171.

¹⁸⁷ J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie...*, s. 66.

sobą zdrową współpracę uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu”¹⁸⁸. Tak więc Kościół katolicki, jako największa wspólnota wyznaniowa na świecie, wprost wskazała, że współdziałanie jest pożądaną formą relacji między państwem. Odnosząc się do kwestii Polski Ludowej, należy zauważyć za P. Boreckim, że zasada ta była traktowana jednak przez władzę PRL instrumentalnie i miała ona służyć stabilizacji nastrojów społecznych oraz wzmocnienia społecznej legitymizacji tych władz w obliczu narastającego kryzysu społeczno-gospodarczego. Po raz pierwszy postulat współdziałania został wyrażony przez Edwarda Gierka w 1976 r. w Mielcu¹⁸⁹. Natomiast W. Jaruzelski uczynił z zasady współdziałania państwa z Kościołem katolickim i innymi wyznaniem jeden z fundamentów swojej koncepcji społeczno-politycznej w latach 1981-1989¹⁹⁰. Tak więc należy uznać, że współdziałanie to miało mieć charakter utylitarny i wykorzystany jedynie do celów politycznych. Jednak jak zauważył R. Łatka finalnie, efekty współdziałania nie okazały się dla twórcy stanu wojennego korzystne, bowiem z biegiem czasu pozycja Kościoła w stosunkach z władzami rosła, a znaczenie ekipy rządowej przez niego kierowanej stopniowo słabło¹⁹¹.

Szerzej wspomnianą zasadę widzi M. Pietrzak, wskazując, że jest ona nakazem politycznego i społecznego rozsądku w krajach, w których ludność w przeważającej mierze identyfikuje się ze światopoglądem fideistycznym. W jego opinii wspólnoty religijne stają się aktywnymi uczestnikami życia społecznego, a nawet publicznego¹⁹². W ocenie autora niniejszej pracy pogląd ten wydaje się być zakotwiczony w realiach społecznych, gdyż usilne ignorowanie wpływu związków wyznaniowych na społeczeństwo prowadzi do nierealistycznej analizy społecznej. Ponadto w literaturze podnoszony jest pogląd na temat charakteru relacji w kontekście zasady współdziałania. Jak zauważa Z. Zarzycki, pomimo braku ustawowej precyzji w określeniu wzajemnej relacji podmiotów rządowych i pozarządowych w realizacji zakreślonych celów

¹⁸⁸ Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o kościele w świecie współczesnym* „*Gaudium et spes*”, 1965.

¹⁸⁹ P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 96.

¹⁹⁰ Tamże, s. 97.

¹⁹¹ R. Łatka, *Zmienna amplituda stosunków państwo-Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „*Res Historica*”, nr 39, 2015, s. 226.

¹⁹² M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 150.

trudno sobie wyobrazić ich oparcie inaczej niż na zasadzie dobrowolności i partnerstwa¹⁹³.

Obowiązująca zasada współdziałania powoduje, że jednym ze skutków działalności związków wyznaniowych w obrębie państwa jest wystąpienie zjawiska prywatyzacji zadań publicznych. Zagadnieniu temu poświęcony jest cały rozdział 4 niniejszej pracy, a ponadto podrozdział 1.4. opisujący istotę tego zjawiska. Dlatego też na etapie analizie wspomnianej zasady uznano, że zagadnienia *stricto* związane z prywatyzacją zadań publicznych nie będą w tym miejscu poruszane. Ważne jest natomiast, aby mieć na uwadze, że to właśnie zasada określona w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP odgrywa bez wątpienia kluczową rolę w kształtowaniu tego zjawiska. Zasada ta otwiera drogę do aktywnego udziału związków wyznaniowych w procesach społecznych, które były lub są domeną państwa. Sfery te mogą w szerokim rozumieniu dotyczyć obszarów, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy pomoc społeczna. Oprócz ujęcia prawnego zasady współdziałania należy również dostrzec jej znaczenie kulturowo-społeczne, które w doktrynie prawa bywa często pomijane w dyskusji. Należy zauważyć, że związki wyznaniowe zazwyczaj są widziane jako podmioty zaufane i godne powierzenia realizacji zadań, które dotyczą „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Ponadto działania związków wyznaniowych jeszcze przed wystąpieniem zjawiska prywatyzacji zadań publicznych zbiegały się z interesem publicznym, co dodatkowo wzmacnia ich rolę w prywatyzacji zadań publicznych. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w pewnych obszarach już w ujęciu historycznym związki wyznaniowe wykazywały swoje zaangażowanie, udzielając wsparcia potrzebującym i wypełniając lukę tam, gdzie państwo nie było w stanie w pełni zrealizować swoich zadań. Przy czym nie należy zapominać, że zasada współdziałania nie jest pozbawiona wyzwań. W przypadku prywatyzacji zadań publicznych może ona prowadzić do kwestionowania granic pomiędzy sferą publiczną a prywatną, o czym wspomniano wcześniej na kartach niniejszej pracy. Ponadto może ona powodować konflikty, dotyczące odpowiedzialności za realizację tych zadań. Wobec powyższego prywatyzacja zadań publicznych w kontekście zasady współdziałania jest zjawiskiem szerokim, skomplikowanym

¹⁹³ Z. Zarzycki, *Współdziałanie kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 10, 2007, s. 25-26.

i pokazuje ona dynamiczną interakcję między państwem a związkami wyznaniowymi. Podkreśla ona również istnienie tła społecznego, kulturowego i historycznego, ponieważ kwestie te mają znaczny wpływ na interpretację tej zasady oraz na zrozumienie i ocenę konsekwencji jej stosowania.

Zasada współdziałania znajduje swoje odzwierciedlenie również w preambułach niektórych aktów prawa wyznaniowego. Jak wspomniano w podrozdziale 2.3., dotyczącym prawodawstwa związków wyznaniowych, celem tych regulacji ustawowych w przedmiocie związków wyznaniowych jest – zgodnie z preambułą u.s.k.k.: „dobro osoby ludzkiej oraz potrzeba współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju, dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”. Natomiast u.g.s.w. w preambule wskazuje również na: „historyczny wkład kościołów i innych związków wyznaniowych w rozwój kultury narodowej oraz krzewienie i umacnianie podstawowych wartości moralnych”. Ponadto koniecznym jest zauważenie, że wybrzmiewa ona również z art. 1 polskiego konkordatu z 1993 r. jak również niektórych innych współczesnych konkordatów (m. in. art. 1 konkordatu włoskiego¹⁹⁴ z 1984 r.).

Tym samym D. Dudek uważa, że zasadę współdziałania należy rozumieć jako obowiązek zarówno państwa, jak i wspólnot religijnych do wypracowywania skoordynowanej polityki realizacji tych wszystkich celów społecznych, które należą do wspólnego zakresu działania obu tych podmiotów¹⁹⁵. Ponadto, jak trafnie zauważa P. Borecki, zasada współdziałania godna jest rozważenia również z uwagi na swoją trwałą obecność we współczesnym nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, najliczniejszej, mającej uniwersalny charakter wspólnoty religijnej na świecie, a zarazem najliczniejszego związku wyznaniowego we współczesnej Polsce¹⁹⁶. Odnosząc się do zasady współdziałania, konieczne jest również uwzględnienie dodatkowej klauzuli „dobra człowieka i dobra wspólnego”. W doktrynie prawa uznaje się, że określenie to ma szeroki charakter, co daje państwu oraz związkom wyznaniowym szeroką

¹⁹⁴ Porozumienie między Stolicą Apostolską a Republiką Włoską, które wnosi poprawki do Traktatów Laterańskich (Accordo entre la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranese), 1985, https://presidenza.governo.it/usri/confessioni/accordo_indice.html (dostęp 28.01.2024 r.).

¹⁹⁵ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów...*, s. 208.

¹⁹⁶ P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 87.

legitymację do wzajemnego oddziaływania¹⁹⁷. Jednakże takie rozwiązanie nie jest pozbawione wad, które powodują możliwość pojawienia się dylematów związanych z wspomnianą zasadą. Jak zauważa J. Szymanek, takie sformułowanie może być krytykowane z uwagi na „rozmywanie” pojęcia rozdziału państwa i wspólnot wyznaniowych¹⁹⁸. Jeszcze dalej idzie P. Borecki, uważając, że zasada ta, szczególnie jeżeli została ujęta jako prawny obowiązek skierowany do organów władzy publicznej, a przy tym, gdy nie sprecyzowano celów i przedmiotu kooperacji, stwarza realne niebezpieczeństwo ustanowienia systemu powiązania państwa i związków wyznaniowych, a przez to nadania państwu charakteru wyznaniowego. To zaś w jego ocenie stanowi zagrożenie dla szeregu fundamentalnych wolności i praw człowieka¹⁹⁹. Dokonując oceny zaprezentowanych poglądów, wydaje się, że stanowisko J. Szymanka zasługuje na aprobatę, gdyż istotnie podkreśla on problem nieprecyzyjności, co może prowadzić do niejasności w dalszej interpretacji przepisów. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd ten stanowi wezwanie do bardziej precyzyjnego definiowania tego, co istotne w kontekście zapewnienia pewności i przewidywalności interpretacji prawa. Jednak pogląd ten ma również słaby punkt, gdyż prawo konstytucyjne często korzysta z ogólnych klauzul, które pozwalają na dostosowanie się do ewoluujących warunków społecznych. Przy czym autor ma świadomość, że powyższy zarzut wobec stanowiska przyjętego przez J. Szymanka może być uznany za zbyt rygorystyczny. Natomiast, oceniając pogląd P. Boreckiego, uwagę zwracają sformułowania „realne niebezpieczeństwo” oraz „nadanie państwu charakteru wyznaniowego”. Jest to w ocenie autora poważny wniosek. Nie należy jednak nadawać zasadzie współdziałania większego znaczenia w całym systemie prawa konstytucyjnego, niż faktycznie ona posiada. Dlatego też, mimo że obaj autorzy zwracają uwagę na istotne problemy związane z zasadą współdziałania, to jednak wydaje się właściwe przyjęcie głosu mniej radykalnego. Nie zmienia to oczywiście faktu, że obie przedstawione perspektywy są wartościowe dla dyskusji na temat zasady współdziałania, w tym jej wpływu na relacje pomiędzy państwem a związkami

¹⁹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 39.

¹⁹⁸ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, C. Janik (red.), Toruń 2005, s. 87.

¹⁹⁹ P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 90.

wyznaniowymi. Dodatkowo warto dodać, że określenie „dobro wspólne” często w literaturze przedmiotu utożsamia się w związku z regulacją wynikającą z art. 1 Konstytucji RP, a dotyczącą idei dobra wspólnego. Ponadto L. Garlicki zauważa, że szczególna, duchowa natura związków wyznaniowych spowodowała konieczność odrębnego zaakcentowania „dobra człowieka”. Łączy się to z ogólniejszym nakazem szanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności każdego człowieka – wynikającym z art. 30 Konstytucji RP²⁰⁰. W kontekście całej dyskusji nad zasadą współdziałania warto również zaznaczyć, że niektórzy z przedstawicieli doktryny próbują dokonać konkretyzacji dziedzin, w jakich ma następować współdziałanie. Według J. Matwiejuka jako dopuszczalna, a wręcz wskazana z punktu widzenia efektywności współpraca państwa ze związkami wyznaniowymi może pojawić się w dziedzinach życia społecznego, takich jak działalność charytatywna, edukacja oraz wychowanie dzieci i młodzieży, zwalczanie patologii społecznych oraz duszpasterstwo specjalne. Jednocześnie autor ten zaznacza, że nie jest to katalog zamknięty²⁰¹.

²⁰⁰ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, eI/LEX.

²⁰¹ J. Matwiejuk, *Zasady stosunku państwa...*, s. 297-298.

3.5. Zasada konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi

Ostatnią omawianą zasadą jest ta, która dotyczy konsensualnej regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w odpowiedniej formie. Wywodzona jest ona z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP i należy rozumieć ją jako obowiązek państwa do kształtowania relacji między nim a związkiem wyznaniowym w sposób zgodny z punktu widzenia obu stron. Zasada ta została szczegółowo przeanalizowana w monografii P. A. Leszczyńskiego, poświęconej regulacji stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi²⁰². L. Garlicki uważa, że zasada ta kształtuje obowiązek, by określanie wzajemnego stosunku państwa i związku wyznaniowego nie następowało w sposób jednostronny, z uwagi na szczególną naturę, jaką posiadają związki wyznaniowe. Ponadto zasada ta jako wyjątkowa nie może być interpretowana rozszerzająco²⁰³. Dlatego też można stwierdzić, że zasada ta stanowi szczególną konsekwencję funkcjonowania wyrażonej w poprzedzającym ją ustępie Konstytucji RP zasady autonomii i wzajemnej niezależności. Wspomniana autonomia dotyczy więc nie tylko sposobu trwania relacji między państwem a związkiem wyznaniowym, lecz odnosi się też do sposobu, w jaki powinna się ona kształtować w szczegółowszych działaniach prawodawczych. Na zakres wspomnianej zasady składają się dwa elementy. Pierwszy z nich wynika z art. 25 ust. 4 Konstytucji RP i dotyczy relacji z Kościołem katolickim. Wskazuje on, że konsensualny sposób uregulowania wzajemnych relacji z tym związkiem wyznaniowym ma mieć formę umowy międzynarodowej (konkordatu) oraz ustawy. Kwestia, w jaki sposób traktować rozróżnienie między uregulowaniem stosunku Kościoła katolickiego w formie umowy międzynarodowej a innych związków w formie zwykłych umów i ustaw została już omówiona w podrozdziale 2.3. niniejszej pracy, w odniesieniu do prawodawstwa dotyczącego związków wyznaniowych. Drugi z elementów wynika z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP i dotyczy relacji między państwem a innymi związkami wyznaniowymi, których stosunek względem Rzeczypospolitej Polskiej

²⁰² P. A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.

²⁰³ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, e/LEX.

określają odrębne ustawy uchwalane na podstawie umów zawieranych między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami związków wyznaniowych. Na pozór wydawać się może, że przepis ten dotyczy pozostałych związków wyznaniowych, których relacja określona jest już w sposób indywidualny i stanowi niejako potwierdzenie istniejącego prawodawstwa. Jest to prawda, gdyż wskazana norma uprawnia do uregulowania relacji między innymi związkami wyznaniowymi w formie ustawy i takie rozwiązania na chwilę obecną funkcjonują. Jednakże należy zauważyć, że przepis ten w literaturze przedmiotu jest interpretowany w szczególności pod kątem przyszłych rozwiązań, a więc takich, które nastąpią po jego wejściu w życie. Trzeba bowiem zauważyć, że wszystkie ustawy wyznaniowe, które funkcjonują obecnie, zostały uchwalone przed wejściem w życie wspomnianego przepisu, a więc nie były uchwalane na podstawie umów wspomnianych w przepisie. W tym miejscu warto nawiązać do poglądu M. Pietrzaka, który twierdzi, że aktualnie wszelka zmiana każdej z tych ustaw wymaga uprzedniego zawarcia odpowiednich umów dwustronnych²⁰⁴. W ocenie autora rozprawy pogląd ten jest bezzasadny, ponieważ brak jest podstaw do przyjęcia w tym przypadku wykładni rozszerzającej. Przepis ten wprost wskazuje na uchwalenie ustawy na podstawie umowy, nie wspomina natomiast o konieczności zawarcia umowy przed zmianą ustawy. Nie sposób uznać, że ustrojodawca pod pojęciem uchwalania ustawy rozumiał również jej zmianę – bez względu na to, w jakim trybie następuje wspomniana zmiana. Dlatego komentowany pogląd należy uznać za nadinterpretację przepisów. Wspomniane wyżej zapatrywanie autora niniejszej pracy należy rozumieć jedynie w znaczeniu formalnym, a więc co do dopuszczalności zmiany ustawy. Inną kwestią wymagającą dalszej dyskusji jest ocena, jak szeroki może być zakres tych zmian i jakie skutki są z tym związane.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 25 ust. 5 Konstytucji RP stosunek związku wyznaniowego do państwa może zostać uregulowany w formie ustawy po uprzednim zawarciu umowy. Jednak do chwili obecnej przepis ten nie został zastosowany w praktyce, ponieważ nie zawarto żadnej umowy dwustronnej oraz nie uchwalono żadnej ustawy na jego podstawie. J. Szymanek stawia tezę, że

²⁰⁴ M. Pietrzak, *Stosunki państwo–Kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 11–12, 1997, s. 180.

można mówić o „hibernacji” tego przepisu²⁰⁵. Pogląd ten bez wątpienia należy podzielić. Norma ta w literaturze staje się asumptem do dyskusji na temat kwestii proceduralnych, ponieważ – jak zauważa E. Ignaciuk – ani Konstytucja RP, ani żaden inny akt prawny nie precyzują trybu przygotowania i zawierania wspomnianych umów, na podstawie których uchwalane są ustawy określające stosunek państwa do związków wyznaniowych. Nadto przepisy nie wskazują żadnych wymogów, od których uzależniona jest zgoda Rady Ministrów na zawarcie z danym kościołem lub związkiem wyznaniowym umowy²⁰⁶. W doktrynie prawa przyjmuje się, iż, przepis ten stanowi podstawę do wystąpienia przez związek wyznaniowy do Rady Ministrów z wnioskiem o wszczęcie prac w kierunku zawarcia umowy dwustronnej. Wniosek ten stanowi zrealizowanie pewnego rodzaju roszczenia, które posiada każdy ze związków wyznaniowych, którego sytuacja prawna nie jest uregulowana w formie ustawy. W literaturze przedmiotu toczą się dyskusje na temat zakresu podmiotowego ww. przepisu. Niektórzy z przedstawicielei doktryny uważają, że z uwagi na użyte w artykule określenie „inne kościoły i związki wyznaniowe” zakres podmiotowy przepisu dotyczy związków wyznaniowych wpisanych do rejestru, bowiem przed wpisaniem można mówić jedynie o wspólnotach religijnych jako tworach społecznych. Natomiast przymiot kościoła związku wyznaniowego, będącego podmiotem uczestniczącym w życiu prawnym państwa, uzyskują one z chwilą wpisania do rejestru²⁰⁷. Z kolei T.J. Zieliński jedynie sugeruje konieczność posiadania przez związek wyznaniowy uregulowanego stanu prawnego, bez jednoznacznego przesądzenia tej kwestii²⁰⁸. Dlatego też można uznać, że przeważa pogląd na temat konieczności rejestracji związku. W ocenie autora niniejszej pracy przytoczone poglądy są błędne. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w literaturze prawa konstytucyjnego zauważa się, iż ustawa zasadnicza posiada własną specyfikę, polegającą na konieczności odstąpienia

²⁰⁵ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe...*, s. 80.

²⁰⁶ E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)* P. Stanisz, M. Ordon (red.), Lublin 2013, s. 213.

²⁰⁷ M. Pietrzak, *Opinia w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 4-5; Akta DWRMniE [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, P. Stanisz, M. Ordon (red.), Lublin 2013, s. 215.

²⁰⁸ T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, z. 7, 2003, s. 50.

od stosowania standardowych dyrektyw preferencji, przyznających pierwszeństwo rezultatom wykładni językowej. Zarazem jednak metoda wykładni Konstytucji RP musi uwzględniać różne kategorie jej przepisów²⁰⁹. Dlatego w ocenie autora niniejszej pracy zasadne wydaje się przyjęcie w tym miejscu wykładni celowościowej, która wskazuje jednoznacznie, że pojęcie „związków wyznaniowych” w tym kontekście odnosi się do jakichkolwiek grup religijnych, zamierzających posiadać uregulowany status prawny. Tym bardziej że przepis ten dotyczy właśnie mechanizmów polegających na regulowaniu wspomnianego statusu. Ponadto prawodawca przewiduje w polskim systemie prawnym istnienie dwóch porządków, w jakich uregulowano związki wyznaniowe. Są to opisane w podrozdziale 2.3. tryby – ustawowy i rejestrowy. Wspomniane porządki należy uznać za alternatywne, co prowadzi do wniosku, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż aby mógł nastąpić ustawowy tryb regulacji, to musi poprzedzić go tryb rejestrowy. Po trzecie Konstytucja RP stoi wyżej w hierarchii aktów prawnych w stosunku do u.g.s.w. i to właśnie wspomniana ustawa jest skutkiem realizacji norm konstytucyjnych. Dlatego też pozbawione logiki jest interpretowanie zapisów Konstytucji RP w sposób podporządkowany aktowi prawnemu niższej rangi i tym samym zawężanie jej norm do rozumienia ich w sposób ustawowy.

Z zasadą wyrażoną w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP wiąże się szczególnie tryb ustawodawczy, w którym kompetencja parlamentu jest ograniczona. Jak zauważa L. Garlicki w procesie ustawodawczym parlament nie dysponuje pełną decyzyjnością, ponieważ musi respektować postanowienia uprzednio zawartej umowy. Tym samym jest to konstytucyjnie ustanowiony wyjątek od ogólnej konstytucyjnej koncepcji roli parlamentu²¹⁰. W podobny sposób wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, uznając, że umowa zawierana przez Radę Ministrów determinuje poważnie, lub wręcz przesądza treść przyszłej ustawy partykularnej²¹¹. Jednakże, jak już wspomniano powyżej, pytanie co do ścisłego ustalenia zakresu wspominanych zmian względem zawartej umowy – pozostaje nadal otwarte.

²⁰⁹ M. Pach, *Specyfika wykładni konstytucji w konstytucyjnym państwie prawa na przykładzie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa wewnętrzna*, P. Jabłoński (red.), Wrocław 2017, s. 13.

²¹⁰ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

²¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, Dz.U. z 2003 r. nr 62 poz. 577.

4. Działalność publiczna związku wyznaniowego

W literaturze przedmiotu istnieją różnorodne kryteria i podziały dotyczące działalności związku wyznaniowego, które dążą w pewnym stopniu do ukazania zewnętrznej i wewnętrznej działalności związku wyznaniowego. Jest to m.in. podział M. Pietrzaka, który wyróżnia działalność religijną związków wyznaniowych *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Ta pierwsza dotyczy działań natury bezpośrednio religijnej, natomiast ta druga określa działania również w sferze społecznej²¹². Niemniej jednak w ocenie autora niniejszej pracy żaden z opisanych w literaturze podziałów nie jest właściwy do zastosowania w niniejszej rozprawie w kontekście rozpatrywania problemu procesu prywatyzacji zadań publicznych. W związku z tym na potrzeby niniejszej pracy sfera działalności zewnętrznej będzie odnosiła się do funkcji, które związek wyznaniowy wykonuje, nawiązując relację z państwem, i które jednocześnie mają charakter zadań publicznych. Zastosowane kryterium pozwoli na wyznaczenie granicy między działalnością wewnętrzną a zewnętrzną związku wyznaniowego. W obrębie sfery zewnętrznej wydzielono takie aspekty, jak: publiczne sprawowanie kultu, zarząd cmentarzami, działalność edukacyjną oraz działalność pożytku publicznego. Stanowią one wybrane aspekty publicznej działalności związków wyznaniowych i zostaną poddane analizie. Wyodrębnienie to jest konieczne, gdyż pełna charakterystyka działalności publicznej związków wyznaniowych nie zawsze dotyczy prywatyzacji zadań publicznych i często jest ona złożona. Natomiast, biorąc pod uwagę postawiony problem badawczy i tezę niniejszej pracy, charakterystyka taka wydaje się być bezcelowa, gdyż niniejsza praca nie jest monografią na temat wszystkich aspektów związanych z działalnością związków wyznaniowych. Nie zmienia to jednak faktu, że pewne zagadnienia będą poruszane w sposób poboczny, w kontekście dyskusji nad zagadnieniami mogącymi budzić wątpliwości doktrynalne dotyczące aspektów działalności zewnętrznej związków wyznaniowych. Dokonując oceny wybranych aspektów działalności, należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu to właśnie te tradycyjnie uznawane są za najbardziej reprezentatywne dla działalności związków wyznaniowych. Jako przykłady takich aspektów można wskazać różne

²¹² (por.) M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 252-253.

klasyfikacje dokonywane przez autorów. W jednej z nich W. Uruszczak wymienia, opisując funkcje publiczne, takie aspekty, jak: edukacja i wychowanie, bezpieczeństwo publiczne, pomoc społeczna oraz działalność charytatywna, ewidencja ludności, kultura, gospodarka narodowa i prawodawstwo²¹³. Ponadto warto zauważyć, że w innych krajach, nawet znacznie odmiennych kulturowo w porównaniu z Polską, funkcje publiczne związków wyznaniowych przyjmują podobne sfery działalności. T.J. Zieliński, dokonując analizy udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa na przykładzie USA, wskazuje takie kategorie działalności współczesne bądź historyczne: prowadzenie aktów stanu cywilnego, szkolnictwo, dzieła charytatywne oraz cmentarze²¹⁴.

Jak już wspomniano na wstępie do niniejszej pracy, a następnie w poszczególnych podrozdziałach, analiza aspektów procesu prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe dokonana będzie w głównej mierze pod kątem wyjaśnienia okoliczności, takich jak m.in. przyczyny i skutki podjęcia tych zadań publicznych przez związki wyznaniowe. Jednakże, zanim autor przejdzie do tych rozważań, konieczne jest uwzględnienie ogólnej problematyki związanej z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, w kontekście którego dokonana zostanie charakterystyka wspomnianej działalności. Ta problematyka została już podjęta w podrozdziale 1.4. niniejszej pracy i w nawiązaniu do dalszych analiz ma ona znaczenie kluczowe.

4.1. Publiczne sprawowanie kultu

Pierwszym aspektem publicznej działalności związków wyznaniowych jest sprawowanie kultu publicznego. Podrozdział ten stanowi w pewnym zakresie wyłom w przyjętej koncepcji niniejszej pracy, gdyż rozdział ten z założenia ma

²¹³ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne kościoła w Polsce w perspektywie historycznej* [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), A. Mezglewski (red.), Lublin 2007. Autor omawia zagadnienia związane z funkcjami publicznymi związków wyznaniowych, wskazując je w wyniku usystematyzowanie tekstu i opatrzenia nagłówkami poszczególnych części.

²¹⁴ T.J. Zieliński, *Kwestia udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa. Stan debaty w USA* [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), A. Mezglewski (red.), Lublin 2007, s. 98.

odnosić się do analizy aspektów dotyczących zadań publicznych, które zostały przejęte do realizacji przez związek wyznaniowy. Natomiast sprawowanie kultu, jest z istoty zadaniem wyłącznym związków wyznaniowych i co do zasady nie może stanowić przejawu prywatyzacji zadań publicznych, gdyż nie stanowi ono zadania państwa. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z państwem wyznaniowym. Jednakże dokonanie takiego wyłomu autor uzasadnia dwoma powodami, które w jego ocenie usprawiedliwiają taki stan rzeczy.

Po pierwsze od zasugerowanej wcześniej reguły, zgodnie z którą sprawowanie kultu publicznego nie może stanowić przejawu prywatyzacji zadań publicznych, istnieją wyjątki. Jeden z nich ma charakter historyczny i dotyczy rejestracji stanu cywilnego, która dokonywana była w przeszłości w ramach czynności kulturalnych (udzielanie chrztu, małżeństwa, pogrzebu) związków wyznaniowych i równocześnie miała konsekwencje państwowe. Drugi z nich dotyczy czynności kulturalnej, jaką jest zawarcie małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych. Wyjątki te nie podważają ogólnej zasady, że sprawowanie kultu nie ma charakteru zadania publicznego, jednak warto zauważyć, że zadanie publiczne związane z rejestracją stanu cywilnego dokonywane było przy okazji sprawowania kultu. Natomiast obecnie zawarcie małżeństwa jest również dokonywane w trakcie sprawowania kultu. Wydawać się może, że rejestracja stanu cywilnego w ujęciu historycznym jest tym samym zadaniem, które współcześnie dotyczy zawarcia małżeństwa o skutkach cywilnych, jednakże w ocenie autora konieczne jest rozróżnienie wspomnianych działań. Spowodowane jest to faktem, że wspomniana rejestracja stanu cywilnego dotyczyła prowadzenia i wpisywania zdarzeń do odpowiedniego rejestru (księgi metrykalne), które następnie uzyskiwały status państwowy. Natomiast współcześnie, mimo że delegat konkretnego związku wyznaniowego jest uprawniony do przyjęcia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński, to nie ma on uprawnień do jego zarejestrowania czy wpisania do rejestru stanu cywilnego. Takie uprawnienie posiada jedynie kierownik urzędu stanu cywilnego. Opisane działania, dokonujące się w ramach sprawowania kultu, stanowią niewątpliwie nietypowy przykład prywatyzacji zadań publicznych, gdyż wspomniana czynność kulturalna wywiera nie tylko skutki państwowe, lecz jej dokonanie zastępuje wykonania znacznej części tego zadania przez państwo.

Po drugie biorąc pod uwagę fakt, że w pracy poruszono zagadnienie publicznego sprawowania kultu z uwagi na wystąpienie aspektu mającego charakter prywatyzacji zadań publicznych oraz to, że praca doktorska ma na celu nie tylko w sposób oryginalny rozwiązać problem naukowy związany z tezą, lecz również powinna podejmować ogólną problematykę związaną z danym zagadnieniem, wydaje się zasadne poruszenie dwóch innych wątków istotnie związanych z publicznym sprawowaniem kultu, które co prawda nie stanowią przejawu prywatyzacji zadań publicznych, lecz wywierają znaczny wpływ na państwo i z administracyjnoprawnego punktu widzenia są warte omówienia. Pierwszym z nich jest zagadnienie dotyczące gromadzenia się osób w miejscach publicznych w celu sprawowania kultu oraz ochrony prawnej takich zgromadzeń. Gromadzenie się niewątpliwie jest przedmiotem zainteresowania państwa, co ma wyraz w u.p.z. Drugim zagadnieniem jest problematyka dni świątecznych będących jednocześnie dniami wolnymi od pracy.

Na wstępie do niniejszego podrozdziału konieczne jest odniesienie się do pojęcia „kultu” bądź też „kultu publicznego”. Polskie prawodawstwo, a w szczególności przepisy regulujące działalność związków wyznaniowych, nie zawiera bezpośredniej definicji tych pojęć. Dlatego terminy te mają charakter interdyscyplinarny, co oznacza, że funkcjonują w wielu dyscyplinach naukowych, począwszy od nauk prawnych, poprzez socjologię religii, a skończywszy na antropologii. Na potrzeby niniejszej pracy, a w szczególności dla zrozumienia zagadnień związanych z wskazanymi pojęciami, wystarczające jest przyjęcie definicji słownikowej PWN. Według słownika kult to: „ogół czynności i obrzędów religijnych będących zewnętrznymi przejawami czci”. Z punktu widzenia państwa kult ten może być sprawowany w sposób prywatny, w sytuacji, gdy nie wchodzi on w relację ze sferą publiczną, oraz publiczny w sytuacji, gdy w jakiś sposób ingeruje w tę sferę. Należy zaznaczyć, że sformułowanie to może nie być zbieżne z rozumieniem „kultu publicznego” w doktrynie różnorodnych związków wyznaniowych. Przykładowo, w doktrynie Kościoła Katolickiego, zgodnie z Kan. 834 § 1 i § 2 Kodeksu prawa kanonicznego „kultem publicznym” nie musi być działanie wchodzące w sferę publiczną w rozumieniu przestrzeni państwowej. Na potrzeby niniejszej pracy oraz z punktu widzenia prawa administracyjnego niewątpliwie celowe jest przyjęcie koncepcji z punktu widzenia państwa. Kult

sprawowany w sposób prywatny z natury rzeczy pozostaje poza zakresem zainteresowania prawa administracyjnego. Natomiast sprawowanie kultu w sposób publiczny wchodzi w relację z państwem na tyle, że celowa jest jego głębsza analiza. Ponadto, jak zostanie przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, jeden z aspektów sprawowania kultu będzie również pokrywał się z zadaniem państwa, co umożliwi zaistnienie prywatyzacji tego zadania.

Prawo do publicznego sprawowania kultu wynika z Konstytucji RP i jest zarazem prawem podstawowym, gwarantującym swobodę pełnienia funkcji religijnych przez związki wyznaniowe. W stosunku do związków wyznaniowych wyrażone jest ono w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, wedle którego państwo polskie zapewnia swobodę wyrażania przekonań religijnych w życiu publicznym poprzez zagwarantowanie możliwości realizowania przez związki wyznaniowe swoich celów. Ponadto prawo to znajduje swoje odniesienie również w stosunku do osób indywidualnych, na co wskazuje art. 53 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią wolność religii obejmuje prawo do uzewnętrzniania indywidualnie lub zbiorowo w sferze publicznej swoich przekonań, w tym również na skutek uprawiania kultu. W ocenie autora niniejszej pracy zwraca uwagę fakt, że prawo to zostało dwukrotnie podkreślone przez ustrojodawcę – raz w kontekście związków wyznaniowych, a raz w kontekście osób indywidualnych. Świadczy to o szczególnie istotnym jego znaczeniu. Ponadto można przypuszczać, że celem prawodawcy było rozwiązanie tej kwestii w sposób niebudzący wątpliwości, tak aby stworzyć najbardziej jasne i jednoznaczne regulacje w tej materii. Co więcej, warto zauważyć, że w art. 53 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca wymienił różne przejawy kultu, takie jak modlitwa, uczestnictwo w obrzędach, praktykowanie i nauczanie, co niewątpliwie nie ogranicza się do konkretnych form praktyk religijnych, lecz zapewnia możliwość wyznawania swojej wiary na różne sposoby. W literaturze przedmiotu zauważa się, że o ile władza publiczna nie może ingerować w sferę przekonań religijnych obywateli, o tyle może za pomocą środków prawnych interweniować w zakresie sposobów jej uzewnętrzniania. Natomiast ustanowienie ograniczenia kultu religijnego w czasie innym niż stan nadzwyczajny, wymaga odniesienia się do *ratio legis* którejs z przesłanek z art.

31 ust. 3 Konstytucji RP²¹⁵. Ponadto E. Plewa zauważa, że swoboda kultu religijnego doznaje ograniczeń przez zapisy prawa karnego, co powoduje, że niedopuszczalne jest, aby związki wyznaniowe w ramach kultu dokonywały czynności prawnie zakazanych²¹⁶. Przykładem takiego działania może być np. ubój rytualny, który wzbudza uzasadnione wątpliwości prawne. Pomimo stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny braku niezgodności przepisów pozwalających na taką formę działań kulturowych z Konstytucją RP należy zaznaczyć, że wyrok ten nie zapadł jednomyślnie, zaś 5 na 14 sędziów złożyło zdanie odrębne²¹⁷.

Rozpoczynając analizę zagadnienia prywatyzacji zadania publicznego, jakim jest przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, należy zauważyć, że w doktrynach wielu istniejących związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonuje instytucja małżeństwa, której rozumienie pokrywa się w znacznej mierze ze sposobem jego postrzegania w ustawodawstwie polskim. Nauka na temat małżeństwa stanowi ponadto również bardzo istotną kwestię w doktrynie Kościoła katolickiego oraz związków wyznaniowych opartych na doktrynie chrześcijańskiej. W Kościele katolickim małżeństwo uznawane jest jako jeden z siedmiu sakramentów, natomiast inne denominacje chrześcijańskie również akcentują jego doniosłą naturę. Ponadto warto zauważyć za A. Mezglewskim, że zawieranie małżeństw niemal od starożytności było w kręgu zainteresowania władz państwowych i kościelnych. Jest to zrozumiałe i naturalne, gdyż zawarcie małżeństwa rodzi cały szereg skutków cywilnych, natomiast jego religijny charakter uwzględniany jest w doktrynie niemal wszystkich związków wyznaniowych²¹⁸. Z tego wynika, że obecnie instytucja małżeństwa funkcjonuje w rozległym kontekście, zarówno w porządku cywilnym (świeckim), jak i wyznaniowym.

Współcześnie przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński jest zadaniem gminy, a konkretnie jej jednostki organizacyjnej zwanej urzędem stanu cywilnego. Organem odpowiedzialnym za te czynności jest

²¹⁵ E. Plewa, *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności* [w:] *Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski (red.), Łódź 2021, s. 16.

²¹⁶ Tamże, s. 16.

²¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1794.

²¹⁸ A. Mezglewski, *Prawo...*, s. 159.

kierownik urzędu stanu cywilnego, co wynika z art. 84 i art. 85 ustawy z dnia 14 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego²¹⁹ (zwanej dalej p.a.s.c.). Jednak, biorąc pod uwagę rys historyczny wskazanych regulacji, za J. Krukowskim należy zauważyć, że rozgraniczanie spraw małżeńskich, które podlegały jurysdykcji państwowej, jak i kościelnej, ewaluowało na przełomie dziejów – od rozwiązań skrajnych do umiarkowanych. Z początku państwa wyznaniowe powszechnie uznawały wyłączność jurysdykcji kościelnej nad małżeństwem z racji teologicznych. Sytuacje konfliktowe zaistniały w epoce nowożytnej, gdy zaczęły powstawać państwa, które przypisując sobie pełną jurysdykcję nad małżeństwami wszystkich swych obywateli wprowadziły małżeństwa cywilne²²⁰. W Polsce w okresie przedkomunistycznym małżeństwa zawierane były według formy kościelnej, która wywierała skutki cywilne. Radykalnie przeciwstawne rozwiązania zostały narzucone społeczeństwu przez władze komunistyczne w czasach PRL. Natomiast na etapie pokomunistycznych transformacji ustrojowych nastąpiła stopniowa zmiana przepisów²²¹. Mimo wszystko po okresie PRL do 1998 r. przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński było zarezerwowane jedynie dla organu państwowego. Na skutek nowelizacji²²² z 1998 r. ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy²²³ (zwany dalej k.r.i.o.) i innych ustaw w polskim porządku prawnym pojawiła się wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa. Wprowadzenie tej instytucji było podyktowane zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej wobec Stolicy Apostolskiej do podjęcia zmian w prawie polskim zgodnie z art. 10 ust. 6 konkordatu. Następnie instytucja ta została przeniesiona również na prawodawstwo dotyczące innych (wybranych) związków wyznaniowych. Jednakże pobocznie za A. Abramowicz warto zauważyć, że w obecnym stanie prawnym uprawnienie to może przysługiwać jedynie tym związkom wyznaniowym, których sytuacja prawna uregulowana jest w oparciu o umowę międzynarodową lub ustawę. Wyklucza to związki wyznaniowe zakładane w trybie rejestrowym, natomiast różnicowanie tych podmiotów jedynie w oparciu o kryterium formy uregulowania, narusza zasadę konstytucyjną zasadę

²¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1681.

²²⁰ (por.) J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie...*, s. 239-240.

²²¹ (por.) Tamże, s. 240.

²²² Dz.U. z 1998 r. nr 117 poz. 757.

²²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.

równouprawnienia związków wyznaniowych²²⁴. Małżeństwo takie zawierane jest w obecności duchownego związku wyznaniowego, który posiada stosowne uprawnienia, zagwarantowane przepisami prawa. Tym samym wyłączne zadanie państwa (gminy) zostało powierzone w części do realizacji przez podmioty niepubliczne. Tym samym w omówionym zakresie następuje podział obowiązków między państwem a związkami wyznaniowymi. Natomiast do wyłącznej decyzji nupturientów należy, z jakiego reżimu prawnego skorzystają. Niewątpliwie działanie to ma charakter prywatyzacji zadań publicznych. W aktualnym stanie prawnym żaden z podmiotów niepublicznych, z wyjątkiem określonych prawem związków wyznaniowych, nie posiada uprawnienia do przyjmowania oświadczeń o wstępowaniu w związek małżeński. Przyczyną przekazania tego zadania do obszaru podmiotom spoza administracji publicznej niewątpliwie była chęć ułatwienia nupturientom dokonania tej czynności i załatwienia jej w obrębie jednej ceremonii. Wskazany motyw stanowi jedną z obiektywnych przesłanek. Drugą, i prawdopodobnie najważniejszą, lecz związaną po części z przesłanką pierwszą, była wspomniana już wcześniej konieczność dostosowania prawodawstwa polskiego do art. 10 ust. 1 konkordatu, na mocy którego Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do uznawania małżeństw wyznaniowych zawartych w Kościele katolickim. Przesłanka ta, jak już wspomniano wcześniej, nie ma charakteru samodzielnego, ponieważ za wprowadzeniem konkordatu kryją się inne przyczyny, o których wspomniano we wcześniejszych częściach pracy. Ponadto wprowadzenie małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych powoduje nawiązanie do historii i tradycji, a więc okresów, gdy małżeństwo wyznaniowe było jedyną formą związku uznawaną przez państwo. Nie sposób bowiem pominąć faktu, że Polska jest krajem o silnych tradycjach katolickich, natomiast odtworzenie tych tradycji w pewnym zakresie stanowi promowanie dziedzictwa kulturowego, w którym to państwo docenia i uznaje zasady stanowiące w przeszłości podstawę funkcjonowania społeczeństwa. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane przyczyny, można uznać, że zaważyły względy praktyczne i użytkowe oraz szerszy kontekst historyczny. Konieczne jest również wspomnienie

²²⁴ A. M. Abramowicz, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego a zasada równouprawnienia związków wyznaniowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, Lublin 2014, s. 127 i 144.

o oczekiwaniach społecznych, które wiązały się z zawarciem konkordatu w kontekście transformacji politycznej kraju i upadku PRL (szerzej na ten temat również wspomniano w podrozdziale 2.3.). Konsekwencją prywatyzacji tego zadania publicznego jest zapewnienie efektywności w jego realizacji na skutek uszczuplenia liczby tego typu zadań dokonujących się przed organem administracji. Jest to powód realny, ponieważ nupturienti w realiach polskich w znacznej mierze pragną skorelować ze sobą termin zawarcia małżeństwa cywilnego, wyznaniowego oraz ewentualnego przyjęcia weselnego. Natomiast wspomniane rozwiązania stanowią duże uproszczenie organizacyjne. W przypadku gdy każda z tych czynności dokonywałaby się osobno, zachodzi możliwość wystąpienia rozbieżności terminowej, co nie jest korzystne dla sytuacji osobistej, prawnej i wyznaniowej nupturientów. Ponadto warto zaznaczyć, że w doktrynie Kościoła katolickiego zawarcie małżeństwa wyznaniowego przed uprzednim zawarciem małżeństwa na gruncie prawa państwowego jest niemożliwe, natomiast wyjątek (dyspensa) może być uczyniony przez władze kościelne jedynie w szczególnych okolicznościach. Kolejnym następstwem przeniesienia części tych zadań na związki wyznaniowe jest odciążenie od obowiązków kierownika urzędu stanu cywilnego, a przy tym zmniejszenie kosztów ponoszonych na wspomniany cel przez budżet państwa. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku ceremonii zawarcia małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych to związek wyznaniowy bierze na siebie obowiązek (również finansowy) jej przeprowadzenia, co wiąże się z koniecznością zaangażowania osoby odbierającej od nupturientów oświadczenia potwierdzające wejście w związek małżeński.

Odnosząc się do procedury zawarcia małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych, należy zaznaczyć, że wynika ona m.in. z aktów prawnych takich jak k.r.i.o. oraz p.a.s.c. Warto zauważyć, że taka procedura ma charakter administracyjny, z elementami cywilnoprawnymi, a ponadto występują również zasady wynikające z przepisów wewnętrznych danych związków wyznaniowych²²⁵. Zagadnieniom tym poświęcone są w literaturze przedmiotu liczne opracowania, takie jak artykuły naukowe bądź też monografie. Jednakże

²²⁵ (por.) A. Tunia, *Procedura zawarcia małżeństwa „konkordatowego” – administracyjna czy cywilna?*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica 81”, Łódź 2017, s. 94-95.

z uwagi na fakt, że procedura ta ma charakter złożony, skomplikowany i obszerny a kwestie jej dotyczące nie są związane bezpośrednio z tematem niniejszej pracy – zrezygnowano z jej szczegółowszego omówienia.

Po omówieniu zagadnień związanych z różnymi aspektami małżeństwa o skutkach państwowych warto również wspomnieć o historycznej już prywatyzacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu rejestru stanu cywilnego. Sytuacja ta pojawiła się w Polsce od czasów zaborów. Jak trafnie zauważa się w literaturze, wtedy to właśnie władcy państw zaborczych nadali księżom miano urzędników stanu cywilnego i wprowadzili jednolity system prowadzenia ksiąg metrykalnych. Proboszczowie zaczęli odnotowywać urodzenia, małżeństwa oraz pogrzeby dotyczące osób wszystkich wyznań²²⁶. Uprawnienie to przysługiwało głównie Kościołowi katolickiemu. Chociaż w okresie obowiązywania wyznaniowej rejestracji stanu cywilnego trudno mówić o prywatyzacji zadania publicznego, ponieważ nie stanowiło to jeszcze wtedy zadania publicznego, niewątpliwie z perspektywy współczesnego punktu widzenia sformułowanie takie wydaje się uprawnione. Rozważając okoliczności delegowania związku wyznaniowego (Kościoła katolickiego) do tego zadania, konieczne jest wskazanie przyczyn i skutków takiego stanu rzeczy. Wydaje się, że zarządzanie dużym terytorium i populacją mogło być wyzwaniem dla zaborców. Dlatego też rozbudowa aparatu administracyjnego w celu spisywania ludności mogła być nieopłacalna, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że mieli oni do realizacji inne, ważniejsze zadania związane z utrzymaniem i kontrolą terytorium. Natomiast już dwa wieki wcześniej Kościół katolicki na soborze trydenckim nałożył obowiązek prowadzenia ksiąg metrykalnych. Jak zauważa się w literaturze, na terenie Polski w XVII w. system ten był dobrze rozwinięty i funkcjonował sprawnie pod egidą Kościoła²²⁷. Tak więc w ocenie autora niniejszej pracy zaborcy, stojąc przed tak dużym wyzwaniem, zamiast tworzyć od podstaw nową strukturę administracyjną, wykorzystali już istniejący, dobrze działający system prowadzenia ksiąg metrykalnych, oszczędzając zarazem

²²⁶ L. Dacewicz, *Księgi metrykalne chrztów Kościoła rzymskokatolickiego dekanatu białostockiego z II połowy XIX wieku. Treść i struktura metryk. Alfabetyczne spisy imienne.*, Białystok, 2017, s. 18.

²²⁷ (por.) S. Latocha, *Powrót do archiwum. Etnologiczna lektura metryk Kościoła rzymskokatolickiego*, „Zeszyty Wiejskie”, vol. 19, 2014, s. 217.

zasoby, które musieliby przeznaczyć na rozwój własnej infrastruktury administracyjnej. Skutkiem delegowania tych zadań na Kościół było rozwiązanie problemów, które wymieniono jako przyczyny prywatyzacji. Na marginesie należy zauważyć, że opisany przypadek stanowi ciekawy przykład ewolucji roli związków wyznaniowych w pełnieniu funkcji publicznych w zależności od kontekstu historycznego i społecznego. Jeszcze przed zaborami Kościół katolicki prowadził rejestrację ludności, która zdecydowanie nie miała charakteru zadania publicznego. Następnie, w okresie zaborów, zadanie to zaczęło być postrzegane jako publiczne. Mimo to, zamiast zdecydować się na przejęcie tej roli w całości, zaborcy podjęli decyzję o przekazaniu jej Kościołowi, który był już dobrze przygotowany do pełnienia tej funkcji. W tym kontekście Kościół stał się delegowanym podmiotem dla tego zadania. Natomiast współcześnie zadanie to jest już całkowicie przypisane państwu, które przejęło kontrolę nad rejestracją stanu cywilnego. Kościół katolicki, mimo że nadal prowadzi swoje własne, wewnętrzne księgi metrykalne, to jednak nie mają one już mocy prawnej i nie wpływają na formalny status cywilny obywateli.

Podjmując kolejne zagadnienie – zgromadzeń, należy zauważyć, że prawo do sprawowania kultu w miejscach publicznych w sposób zbiorowy wyłączone jest z regulacji wynikających z u.p.z., co wynika z art. 2 pkt 2 wskazanej ustawy. Dlatego też nie ma ona zastosowania do zgromadzeń odbywających się w ramach działalności związków wyznaniowych. Nie świadczy to oczywiście o tym, że ustawodawca pominął tę kwestię. Wręcz przeciwnie – ustawodawca uregulował ją, ponieważ na skutek wyłączenia z ustawy decyduje się nie nakładać dodatkowych obowiązków na takie zgromadzenia. Tym samym ustawodawca uprawnia związki wyznaniowe do sprawowania kultu w miejscach publicznych bez obowiązku zawiadomienia władz administracyjnych. Jednakże, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, jeżeli kult sprawowany jest w pomieszczeniach władzy publicznej, wymaga to uzgodnienia z organem sprawującym nad nimi zarząd. W przypadku organizacji czynności kultycznych na drogach publicznych, takich jak m.in. pielgrzymki, procesje – z wyłączeniem konduktów pogrzebowych odbywających się stosownie do miejscowego zwyczaju, wymagane jest uzgodnienie z właściwym organem administracji²²⁸.

²²⁸ A. Mezglewski, *Prawo...*, s. 226.

Wynika z tego, że ustawodawca w tej kwestii dokonał uprzywilejowania związków wyznaniowych w porównaniu z jakimikolwiek innymi podmiotami niepublicznymi. W ocenie autora regulacje te potwierdzają, że prawodawstwo państwowe zrealizowało w tym zakresie w sposób adekwatny normy wynikające z Konstytucji RP, ponieważ nie tylko w znacznej mierze ułatwiło organizację publicznych aktów kultu poprzez zrezygnowanie z konieczności podejmowania jakichkolwiek formalności wobec takiego zgromadzenia, ale również ustanowiło specyficzny rodzaj sankcji określonych w art. 195 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²²⁹ (zwany dalej k.k.). Zgodnie z przytoczonym przepisem złośliwe przeszkadzanie w wykonywaniu publicznego aktu kultu związku wyznaniowego podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2. W odniesieniu do u.p.z. należy jednak zwrócić uwagę na nieprecyzyjne sformułowanie pojęcia zgromadzeń, które mają odbywać się „w ramach działalności związków wyznaniowych”. Jak zauważa P. Kuczma, nie wiadomo, czy organizatorem zgromadzenia ma być przedstawiciel związku wyznaniowego, czy może być nim jego zwolennik (wyznawca). Skoro zgromadzenie ma się „odbyć w ramach działalności” związku wyznaniowego, to o realizacji tej funkcji świadczyłoby chociażby zaangażowanie się w ten proces duchownych²³⁰. W ocenie autora wątpliwość ta ma charakter istotny, z uwagi na swój znaczny wymiar praktyczny. Chodzi bowiem o sytuację prawokarnej oceny czynu polegającego na przeszkadzaniu w zgromadzeniu zorganizowanym przez zwolennika związku wyznaniowego. Takie zachowanie nie wypełnia znamion przestępstwa z art. 195 § 1 k.k., ponieważ zgromadzenie nie ma charakteru „aktu religijnego związku wyznaniowego”. Zachowanie to również nie wypełnia znamion wykroczenia z art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²³¹ określającego karalność przeszkadzania w „niezakazanym zgromadzeniu” w sytuacji, gdy uznane zostanie, że zgromadzenie to odbywa się „w ramach działalności związków wyznaniowych”. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, pomimo że przepis ten nie odwołuje się wprost do

²²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.

²³⁰ P. Kuczma, *Rodzaje zgromadzeń* [w:] *Wolność zgromadzeń*, M. Jabłoński, R. Balicki (red.), Wrocław, 2018, s. 48.

²³¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2151.

u.p.z., nie budzi wątpliwości, że wskazane w nim pojęcie „niezakazane zgromadzenie” to tylko zgromadzenie regulowane przepisami tejże ustawy²³².

Kolejnym zagadnieniem, mieszczącym się w pojęciu kultu publicznego, jest problematyka dni wolnych od pracy w związku z obchodzeniem świąt religijnych. Biorąc pod uwagę dominującą rolę Kościoła katolickiego w Polsce, ustawodawca zdecydował, że dni wolne od pracy będą w znacznej mierze pokrywać się ze świętami katolickimi. Jednakże warto zauważyć, że generalnie w Kościele katolickim istnieje inny katalog dni świątecznych nakazanych niż ten, który został przyjęty w warunkach polskich. Regulacja szczegółowa wynika natomiast z ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy²³³. Dokonując analizy wskazanej ustawy, należy zauważyć, że dla nazewnictwa wskazanych świąt zastosowano terminologię wywodzącą się z doktryny Kościoła katolickiego. Taka nomenklatura wydaje się naturalna, jednakże nie zmienia to faktu, że nazwy te stają się w konsekwencji pojęciami ustawowymi. Dlatego też w tym kontekście warto przywołać ponownie wskazany już w niniejszej pracy pogląd P. Boreckiego, który uważa, że w sytuacji, gdy prawodawca (ustrojodawca) stosuje pojęcia wywodzące się z magisterium jednego ze związków wyznaniowych, wówczas realne jest lansowanie czy wręcz narzucanie przez daną konfesję interpretacji przepisów prawa przez pryzmat doktryny religijnej. Skutkiem tego będzie konfesjonalizacja treści prawa, a w konsekwencji – państwa²³⁴. W przypadku tej kwestii zaprezentowany pogląd wydaje się istotny. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby ustawodawca wskazał dni wolne od pracy związane z konkretną datą jedynie poprzez określenie tej daty, bez odnoszenia się do nazewnictwa związanego z doktryną katolicką. Na skutek wskazanych uregulowań przepisy prawa zapewniają katolikom możliwość świętowania wskazanych dni bez konieczności podejmowania dodatkowych działań ze swojej strony. Natomiast w celu zachowania w porządku prawnym konstytucyjnej zasady równouprawnienia związków wyznaniowych w stosunku do wyznawców innych związków wyznaniowych ustawodawca przewidział odrębne regulacje, sankcjonujące możliwość obchodzenia świąt religijnych.

²³² Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., XI w 1957/17, LEX nr 2550758.

²³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1920.

²³⁴ P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa...*, s. 91.

Dokonane to zostało w dwojaki sposób. W przypadku związków wyznaniowych, których relacja z państwem jest regulowana indywidualną ustawą dni bądź też okresy świąteczne zostały najczęściej wskazane w konkretnych przepisach ustaw wyznaniowych. Natomiast wobec związków wyznaniowych, założonych i sankcjonowanych w trybie rejestrowym zgodnie z art. 42 u.g.s.w., ich członkowie mogą na własną prośbę uzyskać zwolnienie od pracy na czas niezbędny do obchodzenia tych świąt, zgodnie z wymogami wyznawanej przez siebie religii. W obu przypadkach pracownik zobowiązany jest złożyć pracodawcy wniosek o udzielenie takiego zwolnienia. Prawodawstwo w tej materii w sposób różnorodny definiuje daty bądź też okresy wspomnianych świąt – w zależności od tego, jakiego związku wyznaniowego rzecz dotyczy. Jednakże autor niniejszej pracy uznał w tym miejscu za bezcelowe przytaczanie, posiłkując się konkretnymi ustawami wyznaniowymi, świąt religijnych funkcjonujących w różnych związkach wyznaniowych wraz z ich datami. Kwestie te mają charakter techniczny i nie wnoszą znaczących informacji w kontekście uogólnienia wskazanej problematyki.

W ocenie autora niniejszej pracy wspomniana regulacja prawna, dotycząca zwolnienia od pracy w trybie art. 42 u.g.s.w., jest jedną z najbardziej niejasnych i niejednoznacznych w całym systemie prawa administracyjnego regulującego kwestie wyznaniowe. Ponadto analogicznie wątpliwości dotyczą również tych związków wyznaniowych (oprócz Kościoła katolickiego), których relacja jest uregulowana w sposób indywidualny. W opinii autora niniejszej rozprawy ustawodawca w całości nie wywiązał się z obowiązku skonstruowania logicznych rozwiązań prawnych w tej kwestii. Sytuacja ta wynika z faktu, że niemożliwe jest dokonanie oceny wniosku złożonego przez pracownika na podstawie art. 42 u.g.s.w., ponieważ zgodnie z art. 22¹ oraz art. 22^{1b} § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy²³⁵ pracodawca nie może żądać informacji o religii, światopoglądzie bądź też przynależności wyznaniowej pracownika, zaś dane te może przetwarzać jedynie, gdy pochodzą one z inicjatywy pracownika. Tym samym niewątpliwie pracodawca nie może żądać takich danych na potrzeby rozpoznania wniosku z art. 42 ust. 1 u.g.s.w. Co więcej, należy zauważyć, że gdy pracodawcą jest podmiot publiczny, norma określona w art. 53 ust. 7 Konstytucji

²³⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.

RP zabrania organom władzy publicznej zobowiązania kogokolwiek do ujawnienia informacji o swoim światopoglądzie, przekonaniach religijnych lub wyznaniu. W aktualnym stanie prawnym trudno jest znaleźć inne i zarazem trafne rozwiązanie wspomnianego problemu, co w żaden sposób nie zmienia faktu, że obecne rozwiązanie wynikające z art. 42 u.g.s.w. należy ocenić jako niedopuszczalne. Należy bowiem zauważyć, że współcześnie funkcjonuje złożony system norm prawnych mających swoje umocowanie w różnych dziedzinach prawa, które chronią pracownika lub też obywatela przed ingerencjami we wrażliwe aspekty życia, do których niewątpliwie należy realizacja prawa do wolności sumienia i wyznania. Jak podkreśla się w literaturze, zgodnie z art. 23 k.c. swoboda sumienia stanowi dobro osobiste człowieka, które podlega szczególnej ochronie prawnej. Tym samym jakkolwiek próba ingerencji pracodawcy w tę sferę w celu podjęcia działań wyjaśniających wobec złożonego przez pracownika wniosku z art. 42 u.g.s.w. mogłaby skutkować dla niego zarzutem naruszenia różnorodnych norm prawnych. Tym bardziej należy podkreślić fakt, że orzecznictwo sądowe na ten temat nie wypracowało żadnego stanowiska, ponieważ takowe nie istnieje lub też jest incydentalne i niedostępne w większości współczesnych prawnych baz danych. A. Mezglewski wyraża pogląd, że w celu skorzystania z prawa określonego w art. 42 u.g.s.w. interesant nie jest zobowiązany do wykazania swojego członkostwa w określonym związku wyznaniowym, gdyż wystarczy deklaracja poczucia przynależności do danego związku²³⁶. Pogląd ten należy ocenić krytycznie. Zdaniem autora przepis ten jest obciążony na tyle istotnymi wadami, że nie pozwalają one na jego prawidłowe funkcjonowanie. Dlatego też tworzenie odnośnie niego własnych tez czy interpretacji nie skupia się na zasadniczym problemie, jakim jest niedoskonałość zawartych norm, i tym samym prowadzi do dalszego pogłębienia chaosu interpretacyjnego. Tym samym wykładnia A. Mezglewskiego wytycza drogę do legitymizacji problemu i odwrócenia uwagi od sedna kwestii, czyli konieczności dogłębnej reformy. Dlatego, zamiast maskować problem, należałoby skupić się na jego istocie. Biorąc pod uwagę praktyczny sposób postępowania w przypadku złożenia przez pracownika wniosku w tym przedmiocie, najbardziej racjonalną decyzją pracodawcy jest udzielenie mu wspomnianego zwolnienia, głównie

²³⁶ A. Mezglewski, *Leksykon prawa...*, s. 33.

z obawy przez grożącymi i bliżej nieokreślonymi konsekwencjami prawnymi, do jakich może być pociągnięty. W ocenie autora pracy problem wynikający z opisanych regulacji jest realny, zaś – jak już wspomniano powyżej – aktualne regulacje prawne na ten temat, w szczególności te, które niejako zmuszają pracodawcę do pozytywnego rozpoznania wniosku pracownika z obawy przed roszczeniem, bądź zarzutem pracownika o naruszenie wolności sumienia i wyznania, należy uznać w państwie prawa za godne ubolewania. Rozwiązania wspomnianego problemu – choć niełatwe do zastosowania – mogłyby być dwojakiego rodzaju. Pierwsze z nich miałyby charakter radykalny i polegałoby na ustanowieniu w przepisach prawa wyjątku, uprawniającego pracodawcę do potwierdzenia prawdziwości zawartych w żądaniu pracownika danych, a tym samym prawa do ingerencji w wolność sumienia i wyznania. Ma to uzasadnienie w tym, że ww. wniosek dotyczy bezpośrednio prywatnego interesu pracownika. Brak zgody pracownika wiązałby się z niemożnością uzyskania takiego wolnego dnia. Jednakże wspomniany wyjątek musiałby być uregulowany w systemie prawnym w sposób wieloaspektowy i interdyscyplinarny wraz z uwzględnieniem możliwości zmiany Konstytucji RP. Podejmowanie takich działań na rzecz opisanej powyżej instytucji prawnej wydaje się niemożliwe, co sugeruje, że istniejący stan prawny nieszвидко ulegnie zmianie. Drugą możliwością byłoby wprowadzenie do prawa pracy rozwiązań, pozwalających pracownikom na indywidualne określenie swoich dni wolnych na podstawie ich potrzeb. Jednakże problem ten należy rozpatrywać w szerszym kontekście związanym z prawem pracy i wymaga on gruntownych przemyśleń oraz analiz. Rozważania w wyżej wskazanym zakresie wykraczają poza tematykę niniejszej pracy, która jedynie sygnalizuje konkretny problem związany z art. 42 u.g.s.w. Tym samym pogłębione rozważania na temat możliwości wprowadzenia takiej zmiany powinny być przeprowadzone i poddane dalszym dyskusją przez teoretyków prawa pracy.

Pobocznie warto zauważyć, że prawdopodobnie z uwagi na niską świadomość prawną społeczeństwa przepis ten dotychczas nie znalazł szerszego zastosowania, co nie zmienia faktu, że stanowi on podstawę prawną do licznych nadużyć. Można przypuszczać, że w pewnym momencie jego istnienie zostanie spopularyzowane w społeczeństwie i doprowadzi on do

naruszenia lub zaburzenia obrotu prawnego, co wymusi na państwie reakcje prawotwórcze w tym kierunku. Jak bowiem łatwo zauważyć, stanowi on doskonałe pole do nadużyć ze strony pracownika.

4.2. Zarząd cmentarzami

Pojęcie „cmentarza” nie zostało prawnie zdefiniowane. W rozumieniu administracyjnoprawnym cmentarz jest wyraźnie wyodrębnionym i oznaczonym terenem, przeznaczonym do pochówku zmarłych, na którym mogły powinny być wyodrębnione w zwyczajowo przyjętej formie²³⁷. Jak podkreśla K. Starzecka, w literaturze przedmiotu częściej wskazuje się na jego funkcje, które związane są z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności w zakresie stworzenia godnego miejsca dla pochówku osób zmarłych, umożliwiającego wykonywanie w ciszy, spokoju i odpowiednim otoczeniu kultu, jak i uczczenie ich pamięci, zgodnie z tradycją i wyznawaną religią, oraz spełnianie obrzędów religijnych²³⁸. Dokonując przeglądu prawodawstwa dotyczącego cmentarzy, należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²³⁹ (zwanej dalej u.c.c.z.) cmentarze komunalne powinny znajdować się w każdej gminie lub mieście. Ponadto art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴⁰ oraz art. 1 u.c.c.z. zalicza do zadań własnych gminy, a więc podmiotu publicznego, zarząd cmentarzami komunalnymi. Tym samym wskazuje on na odpowiedzialność państwa za cmentarze komunalne i usługi cmentarne poprzez odpowiednio delegowane do tego zadania podmioty publiczne. Ponadto cmentarze takie powinny znajdować się w każdej gminie, co prowadzi do wniosku, że każdy zainteresowany pochówkiem powinien mieć możliwość otrzymania go na terenie publicznym i równocześnie na skutek świadczenia tej usługi przez podmiot publiczny. W związku z powyższym w ocenie autora współczesne ustawodawstwo niewątpliwie daje podstawę do

²³⁷ J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wrocław 1996, s. 33.

²³⁸ K. Starzecka, *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014, s. 176.

²³⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.

²⁴⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 559.

przyjęcia, że sfera działań związanych z cmentarzami, w tym zarządu nimi i przeprowadzania pochówków, jest zadaniem publicznym.

Jednakże zgodnie z art. 19a u.g.s.w. oraz art. 1 i 2 u.c.c.z. w porządku prawnym istnieje także pojęcie cmentarza wyznaniowego. W myśl wskazanych przepisów cmentarzem wyznaniowym jest ten, który jest utrzymywany i zarządzany przez związki wyznaniowe. Posiadanie cmentarzy oraz zarządzanie nimi jest z wyłączeniem podmiotów publicznych prawem wyłącznym związków wyznaniowych, co powoduje, że – z wyjątkiem gminy – żaden inny niepubliczny podmiot prawa nie jest do tego uprawniony. Nawiązując do przyjętego w pracy rozumienia pojęcia prywatyzacji zadań publicznych, niewątpliwie powierzenie w części tego zadania publicznego podmiotom niepublicznym ma charakter prywatyzacji zadań publicznych. Podobnie jak wobec małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych, żaden z podmiotów niepublicznych oprócz związków wyznaniowych, nie dysponuje uprawnieniami do posiadania i zarządzania cmentarzami.

W następstwie przyjęcia, że doszło do prywatyzacji tego zadania publicznego, konieczne jest ustalenie przyczyn, dla których państwo zdecydowało się na taki krok. Aby rozważyć tę kwestię, w pierwszej kolejności należy zastanowić się nad tym, czym jest proces zarządzania cmentarzem. Jak zauważa P. Adamczewski, na proces ten składają się czynności różnego rodzaju, mające charakter administracyjny, takie jak nadzór pod kątem architektonicznym i sanitarnym, bądź też porządkowy, takie jak utrzymanie czystości, pielęgnacja zieleni czy też konserwacja urządzeń cmentarnych²⁴¹. Jednakże podstawową i zarazem główną czynnością, należącą do istoty zarządzania cmentarzem jest przeprowadzanie pochówków. Odnosząc się do sposobu pochówków, należy zauważyć, że od wczesnego średniowiecza w zdominowanej przez chrześcijaństwo Europie głównym i najczęstszym miejscem grzebania zmarłych były cmentarze lokalizowane przy świątyniach. Stały się one typowym dla cywilizacji chrześcijańskiej rysem kulturowym. Stopniowo przenoszone były do osad miejscowej ludności, pozostając jedynie w zarządzie kościoła. W 1059 r. Sobór Rzymski przykościelnym nekropoliom nadał sankcję „pól świętych”,

²⁴¹ P. Adamczewski, *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014, s. 10.

włączając je w obszar kościelny²⁴². Jednakże uznaje się, że w XVIII w. w Europie zaczęto odchodzić od cmentarzy przykościelnych i reglamentacji tej kwestii przez państwo. Na ziemiach polskich podobne regulacje zostały narzucone przez państwa zaborcze²⁴³. Dlatego też można przyjąć, że najważniejszą i zarazem fundamentalną przyczyną przekazania związkowi wyznaniowemu tych kompetencji i dokonania prywatyzacji tego zadania publicznego są względy historyczne w odniesieniu do sposobów przeprowadzania pochówku. Państwo uznało, że jeżeli przez wieki kwestia pochówków była obszarem odpowiedzialności związków wyznaniowych i metoda ta sprawdziła się, to chociaż obecnie zadanie to zostało uznane jako publiczne, brak jest przeciwwskazań do jego prywatyzacji.

Zatem prywatyzacja omawianego zadania publicznego jest kontynuacją historycznej praktyki. Jednakże ustawodawca, dokonując regulacji ustawowej narzucił na związek wyznaniowy szczególne obowiązki związane z pochówkiem osób innych wyznań. Zgodnie z art. 8 u.c.c.z. związek wyznaniowy ma szczególne obowiązki, w przypadku gdy w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Na mocy art. 8 ust. 2 u.c.c.z. jest on zobowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu bez jakiegokolwiek dyskryminacji osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 5 u.c.c.z. zwłoki osób innego wyznania lub niewierzących powinny być traktowane na równi ze zwłokami osób należących do wyznania, do którego należy cmentarz, a w szczególności pod względem wyznaczenia miejsca pochowania, właściwego ceremoniału pogrzebowego oraz wznoszenia stosownych nagrobków. W ocenie autora niniejszej pracy zastrzeżenie to należy ocenić pozytywnie, ponieważ konieczne jest w tej sytuacji wyważenie dwóch wartości, jakimi są z jednej strony prawo do pochówku w swojej miejscowości, a z drugiej konieczność uszanowania charakteru wyznaniowego danego cmentarza. Należy więc zgodzić się z ustawodawcą, że prawo do pochówku osoby innego wyznania bądź niewierzącej w swojej miejscowości na cmentarzu wyznaniowym ingeruje w zasadę autonomii danego związku wyznaniowego na tyle współmiernie, że

²⁴² D. Janicki, *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym.*, „Security, Economy and Law”, nr 4, 2014, s. 5.

²⁴³ B. Czyżewski, *Nagrobki przy kościele Wniebowzięcia NMP i św. Jakuba Apostoła w Szadku*, „Biuletyn Szadkowski”, tom 16, 2016, s. 33-34.

z pewnością może być to uznane za prawnie dopuszczalne. Jednocześnie wspomniana ingerencja w ocenie autora niniejszej pracy nie narusza konstytucyjnej zasady autonomii i niezależności związków wyznaniowych wobec państwa. Problem ten w kontekście cmentarzy katolickich może być rozpatrywany jeszcze przez pryzmat innej zasady – nienaruszalności cmentarzy, wynikającej z art. 8 ust. 3 konkordatu. Wedle wspomnianego przepisu miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność. Jednakże, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, zasada ta powinna być rozumiana w tym sensie, że związek religijny, będący dysponentem cmentarza, może bez żadnych ograniczeń wykonywać na cmentarzu akty kultu religijnego. Nienaruszalność nie obejmuje jednak prawa ich dysponentów do odmowy pochówku na cmentarzu, bez żadnej dyskryminacji, osoby o innej konfesji oraz niewierzącej, w przypadku gdy w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Nie dotyczy ona również sytuacji, gdy osoby posiadają nabyte prawo do pochówku w określonym miejscu²⁴⁴. Ponadto, wskazując inne motywy prywatyzacji tego zadania publicznego, ważne jest zwrócenie uwagi na aspekt symboliczny i teologiczny. Śmierć i pochówek są często ściśle związane z doktryną i wierzeniami związków wyznaniowych, zwłaszcza tych największych. Dlatego też zarządzanie cmentarzem może być postrzegane przez związek wyznaniowy jako wyrażanie reprezentowanego światopoglądu, wierzeń i praktyk. W szczególności miejsca te mogą służyć jako cel pielgrzymek, celebracji swoich obrzędów lub praktykowania swoich tradycji. Państwo, dążąc do ułatwienia związkom wyznaniowym realizacji zadań w tej sferze, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności, w sposób częściowy godzi się na dzielenie z nimi swoim zakresem kompetencji. Natomiast mając na względzie fakt, że społeczeństwo z reguły nie sprzeciwia się takiej kooperacji między państwem a związkami wyznaniowymi, wskazany stan rzeczy w większości nie wywołuje kontrowersji i współpraca ta jest powszechnie akceptowalna. Dlatego w tym przypadku można mówić o pewnego rodzaju konsensusie społecznym, który pozwala na zachowanie *statusu quo* przez długi okres, tym bardziej przy istnieniu w prawodawstwie alternatywy w postaci

²⁴⁴ A. Mezglewski, *Leksykon prawa...*, s. 20.

możliwości pochówku na cmentarzu komunalnym, odcinając się tym samym od kwestii światopoglądowych.

Skutki prywatyzacji omawianego zadania należy rozpatrywać w dwóch kategoriach. Pierwszą z nich należy analizować względem państwa. Podmiot publiczny, jakim jest gmina, zostaje odciążony z konieczności realizacji pewnej części zadań, co przekłada się na korzyści finansowe. Jednakże należy mieć na uwadze, że zadania te realizowane są obok zadań wykonywanych przez gminę, a nie zamiast nich. Rozpatrując konsekwencje prywatyzacji tego zadania publicznego dla obywatela, należy zauważyć, że nie mają one jednolitego charakteru, ponieważ w znacznym stopniu zależą od sytuacji indywidualnej. Innymi słowy, nie jest możliwa generalizacja wyżej wskazanych skutków, ponieważ to od indywidualnego zachowania przedstawiciela związku wyznaniowego zależy, w jaki sposób odbywać się będą na cmentarzu wyznaniowym określone prawem czynności. Jest oczywiste, że istnieje możliwość występowania nadużyć przy realizacji tych czynności, polegających na nieumyślnym, bądź co gorsza – celowym, prezentowaniu w tych sytuacjach negatywnych postaw w stosunku do interesantów innych wyznań lub niewierzących, zainteresowanych pochówkiem członka rodziny na danym cmentarzu. Należy przy tym zauważyć, że często administratorami cmentarzy wyznaniowych nie są osoby posiadające wykształcenie prawnicze, co może prowadzić do sytuacji, w której nie są one w pełni świadome ciężących na nich obowiązków. Ponadto czynności związane z pochówkiem we wspomnianych okolicznościach wymuszają kontakt dwóch osób będących przedstawicielami rozbieżnych światopoglądów, które z kolei dotyczą kwestii wyznaniowych. Tym samym zrozumiałe jest, że w pewnych sytuacjach może na tym tle dochodzić do konfliktów. Jednakże ustawodawca przewidział takie sytuacje i usankcjonował w u.g.s.w. przepisy karne za naruszenie norm wynikających ze wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.g.s.w. naruszenie takie stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny lub aresztu. Rozwiązanie to w wysokim stopniu zabezpiecza uprawnienia istniejące po stronie obywatela, jednakże należy zauważyć, że sankcja ta dotyczy jedynie przypadków naruszenia przepisów wspomnianej ustawy. Brak jest przepisów szczegółowych, które normują dokładne okoliczności administrowania cmentarzem. Prowadzi to do

konsekwencji, przejawiających się w tym, że zarządcy danego cmentarza uprawnieni są do tworzenia własnych przepisów wewnętrznych dotyczących jego organizacji. Taki stan rzeczy może sprzyjać zaistnieniu sytuacji prawnie wątpliwych. Przykładem może być możliwość wymagania rażąco wygórowanych opłat za usługi cmentarne. Sytuacje takie, choć rzadkie, to jednak incydentalnie miały miejsce. Reprezentatywną egzemplifikacją może być konflikt między mieszkańcami Brzezin (woj. łódzkie) a archidiecezją łódzką w sprawie nieproporcjonalnie wysokich stawek za wykopanie grobu i przeprowadzenie ceremonii pochówku (rzędu kilku tysięcy złotych)²⁴⁵. Sprawa ta pokazuje, że prywatyzacja wspomnianego zadania publicznego doprowadziła do wyzysku interesantów ze strony administratora cmentarza. Jednakże, pomimo skomplikowanej sytuacji natury administracyjnej, niektórzy mieszkańcy podjęli działania na gruncie prawa cywilnego, pozywając archidiecezję łódzką²⁴⁶. Niestety, z uwagi na zawierane przed sądem ugody nie doszło do wydania wyroku. Ponadto sprawy te toczyły się z wyłączeniem jawności, dlatego też nie jest możliwe ustalenie ich szczegółowego przebiegu. Co więcej już w styczniu 2024 r. archidiecezja łódzka zdecydowała się na polubowne rozwiązywanie poszczególnych spraw, na skutek nacisku opinii publicznej, poprzez ugodowe zwracanie części pobranych opłat²⁴⁷. W ocenie autora niniejszej pracy przytoczona sytuacja uprawnia do skorzystania z roszczenia, które wynika z art. 388 § 1 k.c. Przepis ten dotyczy wykorzystania przez jedną ze stron przymusowego położenia strony co do przedmiotu umowy i zawarcia umowy, której wartość rażąco przewyższa wartość własnego świadczenia. Druga strona jest uprawniona do zmniejszenia swego świadczenia bądź też zwiększenia należnego jej świadczenia. Ponadto istnieje również możliwość unieważnienia zawartej umowy.

²⁴⁵ KRO, *Wysokie ceny na cmentarzu w Brzezinach. Żałobnik chciał sam kopać grób, by było taniej*, <https://www.money.pl/gospodarka/drozyzna-na-cmentarzu-w-brzezinach-zalobnik-chcial-sam-kopac-grob-by-bylo-taniej-6807069760637856a.html> (dostęp: 7.07.2023 r.)

²⁴⁶ KRWL, *Mieszkańcy sądzą się ze stroną kościelną. Chodzi o koszty pogrzebów*, <https://www.money.pl/gospodarka/mieszkancy-sadza-sie-ze-strona-koscielna-chodzi-o-koszty-pogrzebow-6723565797280736a.html> (dostęp: 7.07.2023 r.)

²⁴⁷ A. Gronczewska, *Koniec sporu o opłaty za cmentarz w Brzezinach? Łódzka kuria zawiera ugody*, <https://dzienniklodzki.pl/koniec-sporu-o-oplaty-za-cmentarz-w-brzezinach-lodzka-kuria-zawiera-ugody/ar/c1-18236153> (dostęp: 28.01.2024 r.)

4.3. Działalność edukacyjna

Dokonując analizy działalności zewnętrznej związków wyznaniowych w zakresie edukacji, dotyka się szerokiej i wielowątkowej tematyki. Jest ona związana w ogóle z pojęciem edukacji, które ma charakter złożony. Dlatego na potrzeby niniejszej pracy konieczne jest w pierwszej kolejności uogólnienie tematu, następnie dokonanie podziału i określenie wybranych aspektów tego zagadnienia. Pojęcie edukacji zostało zawężone do istniejących w Polsce struktur systemu oświaty, które dotyczą kształcenia, wychowania i opieki w ramach szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz szkolnictwa wyższego. W ramach tego podziału wyodrębnia się trzy istotne aspekty działalności związków wyznaniowych. Pierwszym z nich są regulacje administracyjnoprawne w zakresie nauczania religii w strukturach systemu oświaty. Aspekt drugi dotyczy prowadzenia szkół przez związki wyznaniowe. Natomiast trzeci odnosi się do zagadnień związków wyznaniowych w kontekście szkolnictwa wyższego.

Prawo do nauczania religii w ramach systemu oświaty wynika z art. 53 ust. 4 Konstytucji RP. Do zagadnień z tym związanych w literaturze przedmiotu najczęściej zalicza się takie kwestie, jak: dopuszczalność obecności tego przedmiotu w świetle norm ustrojowych i konstytucyjnych, techniczne aspekty realizacji prawa do nauczania religii w szkołach (kto i w jakim trybie powołany ma wspomniane nauczanie realizować) oraz inne wybrane problemy związane z tym zagadnieniem. W niniejszej pracy postanowiono zrezygnować z rozwijania wskazanych wątków z dwóch powodów. Po pierwsze zagadnienia te dotyczą często problemów ogólniejszych, które zostały już rozważone w pracy przy okazji innych tematów. Często dotyczą one sporów materii konstytucyjnej, które w niniejszej rozprawie podjęto w rozdziale trzecim. Po drugie problematyka ta została dotychczas w literaturze szeroko rozważona, zatem niecelowe jest powielanie tych informacji. W ocenie autora niniejszej pracy nawiązywanie do tych regulacji nie będzie miało charakteru oryginalnego i twórczego. Jednakże w literaturze przedmiotu nie podjęto dyskusji na temat nauki religii w szkołach pod kątem prywatyzacji zadań publicznych. Dlatego też poniższy fragment pracy dotyczy analizy tej materii we wskazanym aspekcie.

Można postawić tezę, że nauczanie religii w szkołach nie jest zadaniem publicznym. Niewątpliwie zadaniem państwa nie jest edukowanie obywateli na temat sposobów przeżywania sfery *sacrum*. Godziłoby to wprost w zasadę bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych. Jednakże taki sposób rozumowania można uznać za poprawny jedynie co do zasady. Gdy dokona się szczegółowego rozważenia tej problematyki, można zauważyć bardziej złożone problemy dotyczące wspomnianego zagadnienia. Po pierwsze należy nadmienić, że jednym z celów działalności większości związków wyznaniowych jest promowanie postaw etycznie pożądanых, a więc zgodnych z ogólnymi normami moralnymi przyjętymi przez społeczeństwo. W aktualnym stanie prawnym państwo nie jest uprawnione do oceny doktryny poszczególnych związków wyznaniowych, w tym, czy dany światopogląd prezentowany przez związek wyznaniowy ma charakter etycznie dobry. Jednakże praktyka i zarazem historia pokazują, że co do zasady światopogląd większości związków wyznaniowych dąży do promowania postaw dobrych etycznie, a krytykowania etycznie złych. Po drugie należy zauważyć, że celem systemu oświaty, zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²⁴⁸, jest nie tylko kształcenie, ale również wychowanie i opieka. Natomiast, jak wskazuje preambuła wspomnianej ustawy: „oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi *wspólne dobro całego społeczeństwa*”, co świadczy o tym, że kształcenie, wychowanie i opieka rozważane pod kątem oświaty wspólnie stanowią zadanie publiczne. Natomiast nauka religii, jak już wspomniano wcześniej, w ramach przekazywanego światopoglądu dotyczy co do zasady promowania postaw etycznie dobrych. Nauka ta niewątpliwie wypełnia znamiona kształcenia oraz wychowania. W opinii autora niniejszej pracy zaprezentowane powyżej rozważania mogą wydawać się złożone, a powiązane ze sobą wątki – zbyt odległe. Jednakże jest to jedynie mylne wrażenie, ponieważ *de facto* zaprezentowany powyżej tok rozumowania ma niezwykle realny wymiar praktyczny. Autor niniejszej pracy z całym przekonaniem popiera tezę, że znaczna część mieszkańców Polski na skutek przekazywanego w ramach nauki religii światopoglądu, w sferze życia publicznego, jak i prywatnego, prezentuje lub też prezentowała w pewnych sytuacjach zachowania lepsze etycznie, niż

²⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 59.

gdyby pozbawiona była tej nauki. Wynika to chociażby z wiedzy i większej świadomości na temat nakazów religijnych w kontekście życia społecznego, które omawiane powinny być w ramach religii. Tym samym można z całą pewnością przyjąć, mimo że bezpośrednio nauka religii w szkole nie jest zadaniem publicznym, to jednak nauka ta stanowi znaczący element w zakresie dobrego wychowania społeczeństwa. W podobny sposób wypowiadają się przedstawiciele doktryny. Według J. Krajczyńskiego wychowanie wpływa w istotny sposób na postęp społeczny, a losy wspólnot religijnych, państwowych i międzypaństwowych wiążą się ściśle z formacją fizyczną, intelektualną, duchową, moralną, społeczną i kulturalną przyszłych wiernych i obywateli²⁴⁹. To uprawnia do stwierdzenia, że związek wyznaniowy w sposób pośredni, na skutek nauczania religii, realizuje zadanie publiczne państwa, jakim jest wychowanie obywateli, co z całą pewnością można uznać za formę prywatyzacji tego zadania publicznego. Należy zaznaczyć, że zastanawiający jest fakt, iż w literaturze przedmiotu nauka religii w szkołach w znacznej mierze rozpatrywana jest pod kątem nauki o danej doktrynie bądź też obrzędach konkretnego związku wyznaniowego, zaś w całości pomijany jest aspekt wychowawczy, który – w ocenie autora – ma szczególnie realne przełożenie na wymiar praktyczny życia społecznego.

Zagadnienie prowadzenia szkół przez związki wyznaniowe jest elementem szerszego problemu, dotyczącego prywatyzacji zadań publicznych polegających na umożliwieniu przez państwo tworzenia szkół niepublicznych, a tym samym udostępnieniu prywatnym podmiotom realizacji zadań oświatowych. Bezpośredniej genezy tego zjawiska należy upatrywać w transformacji gospodarczo-politycznej zapoczątkowanej w Polsce po 1989 r. Jak zauważa Z. Zbróg, na początku lat 90. XX w. zliberalizowano warunki zakładania szkół niepublicznych, a także zaczęto dotować ich działalność z kasy państwowej. Spowodowało to dynamiczny wzrost liczby zakładanych i funkcjonujących szkół. Z inicjatywy rodziców i społeczności lokalnych zaczęto tworzyć sieć szkół społecznych, prywatnych i wyznaniowych, zakładanych przez różne pozapaństwowe podmioty, a także organizować ich pracę zgodnie

²⁴⁹ J. Krajczyński, *Wychowanie dziecka w prawie kanonicznym, polskim i wspólnotowym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005, s. 163.

z oczekiwaniami i potrzebami społeczeństw lokalnych²⁵⁰. Aktualnie podstawą prawną do tworzenia szkół niepublicznych jest art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Uprawnia on do zakładania szkół osoby fizyczne i prawne. Właściwe jest przyjęcie, że celem działalności szkół niepublicznych jest zysk finansowy i promowanie w ramach procesu wychowania pewnych wartości, którymi cechuje się dana placówka. Jednakże mimo ogólnych gwarancji, jakie obecny system prawny zapewnia różnego rodzaju podmiotom w celu prowadzenia działalności edukacyjnej, należy zauważyć, że w u.g.s.w., innych ustawach wyznaniowych oraz konkordacie wprost pojawiają się przepisy uprawniające związki wyznaniowe do prowadzenia szkół. Tego rodzaju *superfluum* skłania do rozważenia powodu, dla którego ze związkami wyznaniowymi ściśle łączona jest tematyka szkolnictwa i edukacji.

Można postawić tezę, że główną przyczyną szczególnie bliskiego związku między szkolnictwem a związkami wyznaniowymi są uwarunkowania historyczne, związane z funkcjonowaniem już od okresu średniowiecza szkół kościelnych. Tym samym należy zauważyć, że związek ten ma genezę o podobnym przebiegu, jak kwestie dotyczące zarządu cmentarzami przez związki wyznaniowe. Jak zauważa S. Litak, początki szkolnictwa parafialnego wiążą się z postanowieniami soboru laterańskiego IV z 1215 r., który zalecił zakładanie szkół przy lepiej uposażonych kościołach parafialnych w celu kształcenia kandydatów do stanu duchownego oraz uświetniania nabożeństw. Następnie w latach 1364-1510 w Polsce funkcjonowało 170 szkół parafialnych, zarówno w miastach, jak i na wsi²⁵¹. W XV i XVI w. szkoły te występowały już we wszystkich parafiach²⁵². Ten krótki rys historyczny wskazuje, że działalność oświatowa już od wieków była realizowana przez związki wyznaniowe na zasadzie pomocniczości wobec państwa. Nie należy również zapominać, że w Rzeczypospolitej funkcjonował system szkolnictwa świeckiego, czego przykładem była działająca Akademia Krakowska. Dlatego też we współczesnych realiach społecznych należy rozróżnić powody, jakie

²⁵⁰ Z. Zbróg, *Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych*, „Forum Oświatowe”, 2(42), 2010, s. 145-146.

²⁵¹ S. Litak, *Sieć szkół parafialnych w Rzeczypospolitej w XVI i pierwszej połowie XVII w. Próba podsumowania*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty”, 37, 1996, s. 21.

²⁵² J. Nowacki, *Dzieje archidiecezji poznańskiej tom 2. Archidiecezja poznańska w granicach historycznych i jej ustrój*, Poznań 1964, s. 666-667.

przyświecają prowadzeniu szkół przez podmioty prywatne niebędące związkami wyznaniowymi, i powody dotyczące się związków wyznaniowych. Jak już wcześniej wspomniano, tym pierwszym przyświecają cele finansowe lub finansowo-ideologiczne, natomiast tym drugim – cele ideologiczne o uwarunkowaniu historycznym. Brak jest bowiem powodów, dla których należy uznać, że celem związków wyznaniowych byłoby zarabkowanie na szkolnictwie, ponieważ charakter związków wyznaniowych przeciwstawia się temu zarzutowi, natomiast z ekonomicznego punktu widzenia inne metody pozyskiwania funduszy na swoją działalność wydają się dużo bardziej zasadne i korzystne. Dlatego możliwe jest postawienie tezy, że działania związków wyznaniowych w aspekcie prowadzenia szkół są innym rodzajem prywatyzacji niż ta, która zwykle ma miejsce w kontekście komercyjnym. Związki wyznaniowe z założenia nie dążą do zysku, a ich działania są zazwyczaj ukierunkowane na realizację celów społecznych i duchowych. Dowodzi temu nawiązanie do nauki Kościoła katolickiego w temacie procesu wychowania. Jak twierdzi Jan Paweł II, wychowanie może być równocześnie uważane za prawdziwe apostołstwo. Jest wspólnym uczestnictwem w prawdzie i miłości, w tym ostatecznym celu, który stanowi powołanie człowieka ze strony Boga Ojca, Syna i Ducha Świętego²⁵³. Dokonane rozważania pozwalają na stwierdzenie, że prywatyzacja zadania publicznego, jakim jest prowadzenie szkół przez związki wyznaniowe, jest podyktowana celami związanymi z propagowaniem głoszonej religii, światopoglądu oraz wdrażaniem wspomnianych myśli w praktyce poprzez wychowanie uczniów.

Zagadnienia dotyczące szkolnictwa wyższego obejmują również kwestię prowadzenia przez związki wyznaniowe uczelni wyższych. Temat ten ma charakter zbliżony do zagadnień obejmujących system oświaty, jednakże z pewnymi odrębnościami. Cel prowadzenia uczelni wyższych przez związki wyznaniowe jest zbieżny z celem zamierzonym do realizacji w wypadku szkół – ideologiczny o uwarunkowaniu historycznym. Ponadto teza związana z realizacją zadania publicznego, jakim jest wychowanie studentów, odnoszona wcześniej do systemu oświaty, jest nadal aktualna. Potwierdza to również Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że celem studiów wyższych jest nie tylko przekazywanie wiedzy, lecz także wychowanie studentów oraz przygotowanie

²⁵³ Jan Paweł II, *List do rodzin gratissimam sane*, 1994, pkt 16.

ich do służby na rzecz dobra wspólnego. Ponadto w szkołach wyższych prowadzonych przez wspólnoty religijne kształcenie studentów może opierać się na zasadach religijnych. W ocenie Trybunału wspólnoty religijne mogą kształcić i przygotowywać studentów do służby na rzecz dobra wspólnego zgodnie z wyznawanymi przez siebie zasadami religijnymi i moralnymi²⁵⁴. Można zauważyć, że występuje dodatkowy cel o charakterze praktycznym. Spowodowany jest on faktem, że w większości związków wyznaniowych (a w szczególności w Kościele katolickim jako największym w Polsce związku wyznaniowym) osoby przygotowujące się do stanu duchownego, oprócz innych sfer formacyjnych odbywają edukację z zakresu teologii, która stanowi w świetle obecnego prawodawstwa jedną z dziesięciu dziedzin naukowych²⁵⁵. Dlatego też z punktu widzenia kandydata celowe byłoby uregulowanie w sposób prawny aspektu dotyczącego wspomnianego kształcenia. Inaczej kształcenie to miałoby charakter jedynie wewnętrzny i pozbawiony skutków prawnych z punktu widzenia państwa, co w ocenie autora niniejszej rozprawy miałoby charakter niesprawiedliwy wobec osób pobierających naukę. Dlatego też niektóre ustawy wyznaniowe nadają uczelniom kościelnym prawo do nadawania tytułów zawodowych i stopni naukowych. Na przykładzie Kościoła katolickiego warto w tym miejscu przytoczyć regulacje wynikające z umowy z dnia 1 lipca 1999 r. zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski²⁵⁶, wydanej na podstawie i w wykonaniu art. 15 ust. 2 konkordatu. Zgodnie z § 6 ust. 1 wspomnianej umowy państwo uznaje tytuły zawodowe nadawane absolwentom przez kościelne szkoły wyższe. Natomiast § 7 ust. 1 i 2 przewiduje specyficzny tryb, w jakim inne jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego mogą doprowadzać do nadania ich absolwentom tytułów zawodowych. Tymi jednostkami organizacyjnymi najczęściej są seminaria duchowne, które same w sobie nie mają statusu uczelni wyższych. Od strony administracyjnoprawnej są one jedynie jednostkami organizacyjnymi związków wyznaniowych. Zgodnie z §

²⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

²⁵⁵ Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2202.

²⁵⁶ Umowa z dnia 1 lipca 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe, Dz.U. z 1999 r. nr 63 poz. 727.

7 ust. 2 alumni seminariów duchownych mogą uzyskać tytuł zawodowy magistra na kierunku „teologia” na podstawie umów o współpracy z kościelnymi szkołami wyższymi oraz z uczelniami państwowymi, w których strukturze znajdują się wydziały teologii, posiadające prawo prowadzenia studiów magisterskich na tym kierunku. Poza przyczyną praktyczną prywatyzacji tego zadania publicznego należy wskazać kolejny aspekt stanowiący równocześnie przyczynę i następstwo. Dotyczy to kwestii zwiększenia możliwości zaspokojenia popytu na wyższe wykształcenie, zwłaszcza w obszarach, które mogą być marginalnie obsługiwane przez publiczne instytucje edukacyjne. Dotyczy to w szczególności nauk teologicznych. W następstwie wykonania tego zadania publicznego oferta edukacyjna na rynku staje się bardziej zróżnicowana, a także wpływa na pluralizm idei i poglądów.

4.4. Działalność pożytku publicznego

Trzy poprzednie podrozdziały, w których odwołano się do takich sfer działalności publicznej związku wyznaniowego, jak publiczne sprawowanie kultury czy zarząd cmentarzami, dotyczyły szerszych sfer ich aktywności. Niniejszy podrozdział, dotyczący działalności pożytku publicznego w kontekście związków wyznaniowych, ma charakter niespecyficzny z uwagi na szczególny charakter tej materii. Dotyczy on bowiem zdecentralizowanej i rozproszonej działalności związanej z różnymi mniejszymi sferami funkcjonowania społeczeństwa. Dlatego znaczną trudnością w ramach prowadzonych w tej pracy badań było przyjęcie metodologii sposobu dokonać omówienia tej sfery. Z uwagi na wysoki stopień decentralizacji zagadnień literatura przedmiotu zawiera zwykle publikacje tematyczne związane ze szczegółowymi aspektami tej sfery skonstruowane w taki sposób, że w pierwszej kolejności omawiane są wstępne zagadnienia dotyczące działalności pożytku publicznego, ewentualne nawiązania do genezy zagadnienia, a następnie konkretna analiza danego aspektu. Natomiast w kontekście niniejszej pracy niemożliwe stało się wyodrębnienie wielu podrozdziałów, z czego każdego poświęconego danemu aspektowi szczegółowemu, chociażby z uwagi na ich liczbę, wzajemne przenikanie się i istniejące powiązania. Stąd w pierwszej kolejności zdecydowano się omówić zagadnienia związane z działalnością pożytku publicznego, w tym podjęta

zostanie próba wyodrębnienia jej reprezentatywnych aspektów, a następnie będzie miała miejsce analiza tej materii w kontekście związków wyznaniowych. Na wspomnianą analizę składać się będą ogólne zagadnienia związane z okolicznościami prywatyzacji zadań publicznych, gdyż te w dużej mierze są wspólne dla nich wszystkich. Finalnie zostaną przeprowadzone rozważania szczegółowe odnoszące się do wybranych aspektów prywatyzacji zadań publicznych wraz z poruszeniem poszczególnych zagadnień, które uznane zostały za problematyczne w doktrynie prawa wyznaniowego.

Polskie prawodawstwo wyodrębniło i równocześnie zdefiniowało pojęcie „działalności pożytku publicznego”. Zgodnie z wewnątrzustawową definicją zawartą w art. 3 ust. 1 u.d.p.p. działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. Ustawodawca w ust. 2 zdefiniował, czym są organizacje pozarządowe, równocześnie dokonując w ust. 3 pewnego rozszerzenia wobec podmiotów uprawnionych do działalności pożytku publicznego. Tym samym działalność ta została rozszerzona podmiotowo na związki wyznaniowe. Działalność pożytku publicznego i podmioty z nią związane stanowią szersze zagadnienie związane z pojęciem „trzeciego sektora”. Jak zauważa G. Spytek-Bandurska, w szeroko rozumianej sferze działalności publicznej, realizowanej w warunkach państwa demokratycznego, można wyróżnić trzy sektory aktywności: publiczny, prywatny i pozarządowy, nazywany też: trzecim, ochotniczym, społecznym, *non-profit*²⁵⁷. W literaturze panuje zgodny pogląd, że trzeci sektor zapełnia lukę pomiędzy działalnością sektora publicznego a działalnością sektora drugiego prywatnego. Należą do niego organizacje pozarządowe działające na polu szeroko rozumianej pomocy społecznej i socjalnej, świadczące usługi rozwojowe, a tym samym wspierające państwo w wypełnianiu jego funkcji względem obywateli²⁵⁸. Dlatego też zasadne wydaje się postawienie pytania, czy związki wyznaniowe należą do trzeciego sektora? To pytanie nie pojawia się zbyt często w literaturze prawa wyznaniowego, chociaż – co warto zaznaczyć – jego częściowe aspekty są licznie omawiane na

²⁵⁷ (por.) G. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 93.

²⁵⁸ (por.) K. Ziolo, *Funkcjonowanie organizacji pozarządowych a motywacje ich uczestników.*, „ZN WSH Zarządzanie”, nr 2, 2016, s. 219.

gruncie socjologii w kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Jak wskazuje W. Szymczak, do socjologów, którzy piszą o pozytywnej roli religii w społeczeństwie obywatelskim, należą oprócz wymienionych: J. Herbst, M. Grabowska, J. Kurczewski, E. Leś, M. Rymsza, T. Szawiel, W. Świątkiewicz. Ponadto inni dostrzegają w religii i jej instytucjach źródło kapitału społecznego (S. Kamiński, S. Burdziej), akcentując szczególnie rolę środowisk parafialnych i ich wpływ na kształtowanie postaw obywatelskich, umacnianie zaufania, solidarności (E. Firlit, M. Rogaczewska). Sceptyczni wobec powyższych poglądów są m.in.: M. Marody, M. Król, S. Mandes. J. Mariański przywołuje w tym kontekście również opinię J. Szackiego o tym, że polski katolicyzm nie reprezentuje siły szczególnie sprzyjającej rozwojowi nowoczesnej demokracji, nawet jeśli przyczynił się do zapoczątkowania tegoż rozwoju²⁵⁹. Już chociażby powyższe wyliczenie badaczy zajmujących się zasygnalizowaną problematyką świadczy o tym, że temat związków wyznaniowych, a szczególnie Kościoła katolickiego w kontekście jego funkcji w sferze publicznej, na gruncie socjologii wydaje się być mocno rozbudowany, co nie przełożyło się jednak na grunt prawa wyznaniowego. Nie oznacza to jednak, że nikt dotychczas nie konfrontował pojęcia trzeciego sektora z zagadnieniem związków wyznaniowych. Jak wskazuje T. Kamiński, przedmiotem dyskusji na poziomie empirii jest formalna przynależność organizacji związanych z Kościołem katolickim do trzeciego sektora²⁶⁰. Jednakże wydaje się, że pogląd ten dalej jest bliższy socjologii niż prawu. Przy czym ten sam autor w swojej monografii²⁶¹ na temat podmiotów wyznaniowych w systemie pomocy społecznej podejmuje już *stricte* analizę prawną, udzielając twierdzącej odpowiedzi na zadane pytanie. Przyjmuje on metodę eliminacji, uzasadniając, że podmioty wyznaniowe nie mają cech instytucji publicznych, a ponadto z uwagi na brak charakteru komercyjnego nie należą do sektora prywatnego. Natomiast ich celem nie jest osiągnięcie zysku ekonomicznego. Dlatego też, trzymając się przywołanej typologii sektorowości, należy uznać, że podmioty wyznaniowe lokują się w ramach trzeciego sektora²⁶². Również warto zauważyć, że

²⁵⁹ W. Szymczak, *Społeczeństwo obywatelskie a religia. Typy relacji w perspektywie wiodących teorii socjologii religii*, „Roczniki Nauk Społecznych”, tom 43, nr 2, 2015, s. 68.

²⁶⁰ T. Kamiński, *Kościół katolicki w Polsce w przestrzeni życia publicznego. Studium socjologiczne*, Toruń 2013, s. 152.

²⁶¹ T. Kamiński, *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej.*, Warszawa 2012.

²⁶² Tamże, s. 47.

w badaniach i analizach Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego, jako podmiotu będącego reprezentantem Kościoła katolickiego pojawia się określenie, takie jak „kościelny trzeci sektor”²⁶³. Natomiast GUS używa wskazanego sformułowania również w niektórych swoich publikacjach statystycznych²⁶⁴. Dokonując podsumowania powyższych kwestii, w ocenie autora niniejszej pracy przedstawione argumenty wskazują na to, że związki wyznaniowe bezsprzecznie stanowią element trzeciego sektora. Ich rola i specyfika działania, przede wszystkim społeczne oddziaływanie i brak dążenia do zysku, umieszczają je w tym obrębie.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy ponadto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze mimo wszystko związki wyznaniowe nie są normatywnie organizacjami pozarządowymi, ponieważ ustawodawca dokonał wyraźnego rozróżnienia w kontekście ich obecności w systemie prawnym. Po drugie, udzielając związkom wyznaniowym uprawnień podmiotowego do prowadzenia działalności pożytku publicznego, została w sposób bezpośredni zrealizowana nie tylko norma konstytucyjna, wynikająca z określonej w art. 25 ust. 3 zasada współdziałania, lecz również znalazły odzwierciedlenie częściowe przepisy znajdujące się w u.g.s.w. oraz indywidualnych ustawach wyznaniowych wobec uprawnień nadawanych związkom wyznaniowym.

Działalność społecznie użyteczna prowadzona przez podmioty niepubliczne w ramach subsydiarności wobec państwa stanowi szandarowy przykład prywatyzacji zadań publicznych. Dowodzi to po raz kolejny tezie, że związek wyznaniowy jest elementem prywatyzacji zadań publicznych. Co ciekawe, art. 4 ust. 1 u.d.p.p. określa otwarty katalog zadań publicznych, a więc wskazuje konkretne sfery tej prywatyzacji – w aktualnym stanie prawnym wymienione jest 41 sfer, zaznaczając, że nie są to wszystkie możliwe sfery. To pokazuje, że zakres możliwej działalności pożytku publicznego jest bardzo szeroki. Wydaje się jednak, że nie wszystkie zadania wymienione w ustawie mogą być realizowane przez związki wyznaniowe, gdyż niektóre z wymienionych sfer w żaden sposób nie mogą być powiązane z wartościami, jakie niosą ze sobą

²⁶³ <https://iskk.pl/aktualnosci/3-aktualnosci/181-konferencja-naukowa-koscielny-qtrzeci-sektorq-a-spoeczestwo-obywatelskie> (dostęp: 21.07.2023 r.)

²⁶⁴ S. Nałęcz, *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 202.

te podmioty. Trudno bowiem o zaakceptowanie, aby związki wyznaniowe mogły zajmować się sprawami upowszechniania i ochrony praw konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 25 u.d.p.p.) lub też obronności państwa (art. 4 ust 1 pkt 21 u.d.p.p.).

Dokonując analizy zaproponowanych przez ustawę wielu zadań publicznych, konieczne staje się wyodrębnienie pewnych kategorii, które reprezentują dane sfery w kontekście ich dalszego omawiania. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, w szczególności z zakresu prawa administracyjnego omawiającego działalność pożytku publicznego, wielokrotnie badacze wyodrębiają są pewne kategorie w zależności od kontekstu opisywanej problematyki. Rozróżnienia te mają charakter roboczy, a więc są one konstruowane jedynie na potrzeby danych opracowań. W kontekście niniejszej pracy zostaną wyodrębnione dwie kategorie zadań spośród wymienionych w u.d.p.p.:

1. działalność społeczno-charytatywna, obejmująca: pomoc społeczną, wsparcie rodzin i osób w trudnej sytuacji życiowej, działania na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, prowadzenie działalności charytatywnej, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, promowanie zatrudnienia i aktywizację zawodową osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, działania na rzecz osób niepełnosprawnych i osób w wieku emerytalnym, działania na rzecz kombatantów i osób represjonowanych.
2. działalność kulturalna, obejmująca: podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej

4.4.1. Działalność społeczno-charytatywna

W ramach działalności społeczno-charytatywnej spośród wymienionych wcześniej zadań wyróżniają się powiązane ze sobą funkcje, mające na celu niesienie pomocy osobom, które zmagają się z pewnymi problemami. Taka

działalność może być nazwana charytatywną, mimo że art. 4 ust. 1 pkt 1 i 4 u.d.p.p. wyraźnie oddziela pojęcie pomocy społecznej od działalności charytatywnej. Odnosząc się jednak do poglądów zaprezentowanych w literaturze, należy zauważyć, że według A. Mezglewskiego działalność charytatywna jest pojęciem szerszym od pomocy społecznej, ponieważ zmierza ona nie tylko do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, ale także do realizacji dobra wspólnego²⁶⁵. Z tego powodu w tej sferze ww. pojęcia mogą często przenikać się, zaś próba ich oddzielania wydaje się bezcelowa. Ponadto A. Mezglewski wymienia elementy składające się na działalność charytatywną, takie jak: prowadzenie domów pomocy społecznej, rehabilitacja osób niepełnosprawnych, prowadzenie schronisk, stacji Caritas, ośrodków wspierania bezrobotnych oraz działalność opiekuńczo-wychowawcza²⁶⁶. Jednakże już Z. Zarzycki wydaje się utożsamiać pomoc społeczną z różnymi formami jej wykonywania, które według A. Mezglewskiego kwalifikują się już jako działalność charytatywna²⁶⁷. W efekcie można dostrzec pewną niezgodność terminologiczną. Analizując aspekty związane z działalnością charytatywną, warto rozważyć pogląd Kościoła katolickiego, jako największego związku wyznaniowego w Polsce, na tę kwestię. Jak zauważa J. Krzywkowska, posługa charytatywna stanowi, w myśl dokumentów Soboru Watykańskiego II, istotny i niezbywalny element duszpasterskiej działalności Kościoła rzymskokatolickiego. Swoje podstawy czerpie z kart Ewangelii. Posługa ta stanowi przejaw służebnej roli, jak również realizacji podstawowej misji – diakonii, która uwiarygadnia działalność Kościoła w świecie²⁶⁸. Ta misja Kościoła katolickiego trwa już od czasów apostoelskich, zaś swoje umocowanie biblijne ma w wydarzeniu ustanowienia siedmiu diakonów, których zadaniem była troska o chorych, ubogich i potrzebujących z ramienia Kościoła²⁶⁹. Podsumowując, działalność charytatywna, mimo ewolucji swojego praktycznego wyrazu,

²⁶⁵ A. Mezglewski, *Prawo wyznaniowe...*, s. 194.

²⁶⁶ Tamże, s. 195-197.

²⁶⁷ Z. Zarzycki, *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005. – w swoim tekście autor tak usystematyzował jego strukturę, że w pierwszej kolejności rozważa subsydiarny charakter pomocy społecznej, a następnie opisuje jej różne formy. Sugeruje to utożsamienie form z pojęciem pomocy społecznej.

²⁶⁸ J. Krzywkowska, *Współdziałanie państwa i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie opieki i wychowania dzieci zgodnie z przekonaniem rodziców*, Olsztyn, 2018, s. 179.

²⁶⁹ *Biblia Tysiąclecia*, Dz 6, 1-7.

utrzymuje swoją fundamentalną rolę w Kościele katolickim. Jest to naturalna część jego duszpasterskiej misji, która ma swoje korzenie wprost w Biblii. Mimo zmian historycznych i społecznych, idea ta nie tylko przetrwała, lecz nadal jest kluczowym elementem działalności Kościoła katolickiego.

Dokonując analizy sposobu realizowania działalności charytatywnej przez związki wyznaniowe wydaje się, że może ona przejawiać się w trojaki sposób. Pierwszy z nich dotyczy wewnętrznej działalności prowadzonej w sposób nieformalny, w ramach lokalnych wspólnot. Zwraca na niego uwagę między innymi Z. Zarzycki, wskazując, że związki wyznaniowe mogą prowadzić działalność charytatywną w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych²⁷⁰. Sfera ta nie potrzebuje żadnych rozwiązań prawnych, gdyż równie dobrze może być ona prowadzona przez każdy inny podmiot w ramach swojej dobrej woli. Druga sfera dotyczy realizacji pomocy w sposób analogiczny do pierwszej z zastrzeżeniem kwestii finansowych. Ustawodawca uznał bowiem, że należy nadać preferencje finansowe związkom wyznaniowym, co wydaje się rozwiązaniem po części dyskryminującym inne konkurencyjne podmioty. W szczególności ustawodawca podjął decyzję o wyłączeniu z obowiązywania ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych²⁷¹ takich zbiorów, które przeznaczone są na cele kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, co wynika z art. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy. Ponadto ustawodawca przyznał szczególne preferencje podatkowe wobec osób, które przekazują darowizny na rzecz działalności charytatywno-opiekuńczej prowadzonej przez związki wyznaniowe. Należy bowiem zauważyć że zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁷² do celów obliczenia podstawy podatku dochód może być pomniejszony o wysokość darowizny, lecz nie więcej niż o kwotę stanowiącą 6% dochodu, organizacjom o którym mowa w art. 3 ust. 2 i 3 u.d.p.p. Mowa tutaj również o związkach wyznaniowych. Jednakże norma ta ma charakter generalny, gdyż 11 indywidualnych ustaw wyznaniowych zawiera przepisy *lex specialis* w stosunku do art. 26 ustawy o podatku dochodowym. Zgodnie z ich brzmieniem darowizna na cel charytatywno-opiekuńczy bez względu na jej

²⁷⁰ Tamże, s. 80.

²⁷¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1672.

²⁷² Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.

wysokość jest wyłączona z podstawy opodatkowania, pod warunkiem spełnienia pewnych dodatkowych przesłanek. Zagadnieniu temu poświęcono w literaturze szczególną uwagę. Jak zauważa B. Rakoczy, przepis dotyczący darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą jest najbardziej kontrowersyjnym przepisem w ustawie, gdyż wzbudza największe wątpliwości w praktyce²⁷³. Wymiar praktyczny zauważa również D. Walencik, wskazując na istnienie istotnych rozbieżności w praktyce organów podatkowych i orzecznictwie sądów administracyjnych²⁷⁴. Ponadto temat podjęła również A. M. Abramowicz, dokonując analizy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W podsumowaniu swojego opracowania wskazuje ona, że występowanie licznych orzeczeń NSA na ten temat potwierdza zasadność wątpliwości co do wystarczającej jasności i precyzyjności tego uregulowania²⁷⁵. Przy okazji kwestii finansowych warto również zauważyć, że podmioty wyznaniowe mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, co wiąże się z dodatkowymi preferencjami – np. możliwością otrzymania 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, zwolnienia od niektórych podatków, opłat skarbowych i sądowych. Jak wskazuje M. Plisiecki, podmioty te w u.d.p.p. traktowane są w sposób szczególny. Wskazuje na to zwłaszcza art. 21 wspomnianej ustawy. Nabywanie statusu organizacji pożytku publicznego przez te organizacje nie wiąże się bowiem z obowiązkiem prowadzenia wyłącznie działalności społecznie użytecznej. Wymaga się jedynie wyodrębnienia tej działalności w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym²⁷⁶. Trzecia sfera działalności charytatywnej dotyczy realizowania wprost zadań zleconych przez państwo. Ta sfera pokazuje *stricte* zjawisko prywatyzacji zadań publicznych. Bezpośrednią podstawą prawną tej prywatyzacji jest art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁷⁷, który stanowi, że organy administracji rządowej lub samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na

²⁷³ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku...*

²⁷⁴ D. Walencik, *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 12, 2010, s. 261.

²⁷⁵ A. M. Abramowicz, *Ulgi podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 22, 2019, s. 227.

²⁷⁶ M. Plisiecki, *Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 16, 2013, s. 165.

²⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 901.

finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy (a więc związkom wyznaniowym). Zlecenie takiego zadania dokonywane jest po uprzednim przeprowadzeniu konkursu. W tym miejscu warto zauważyć, że ustawodawca dokonał w art. 25 ust. 2 wspomnianej ustawy wyłączenia zadań, których nie może objąć to zlecenie. Dotyczy ono zadań, które obejmują ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz wypłatę świadczeń pieniężnych. W ocenie autora niniejszej pracy analiza tych wykluczeń wskazuje, że intencją ustawodawcy jest ochrona niektórych z najbardziej kluczowych i delikatnych aspektów pomocy społecznej, aby nie uległy prywatyzacji. Odnosząc się do poszczególnych kwestii, należy zaznaczyć, że ustalanie uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, to skomplikowany proces wymagający oceny informacji potencjalnie wrażliwych o osobach ubiegających się o pomoc. Ponadto w jego trakcie może dojść do sytuacji, w której podmioty prywatne będą wywierać wpływ na decyzję o udzielenie pomocy, biorąc pod uwagę kryteria pozaprawne – np. religijne. Natomiast opłacanie składek stanowi centralny punkt systemu opieki społecznej i zdrowotnej, zatem powierzenie tej sfery podmiotom niepublicznym mogłoby stwarzać ryzyko niestabilności i nierówności w dostępie do podstawowych praw związanych z tymi świadczeniami. Natomiast kwestie wypłaty świadczeń są wprost związane z zarządzaniem finansami publicznymi, a ich wypłata przez podmioty prywatne mogłaby prowadzić do niejasności i niepewności w zakresie transparentności zarządzania środkami. Poza wspomnianym warto nawiązać ponadto do art. 25 ust. 6 wspomnianej ustawy, który wprost sugeruje inną podstawę prawną prywatyzacji zadań publicznych. Jest nią zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prawnym na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym²⁷⁸. Jak zauważa B. Rakoczy, w stosunku do Kościoła Katolickiego nie ma przeszkód, aby zadania w zakresie działalności charytatywno-opiekuńczej uznać za zadania publiczne w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym. Zadania te są bowiem za takie uznawane w ustawach szczególnych²⁷⁹. Ponadto B. Rakoczy wskazuje

²⁷⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 203.

²⁷⁹ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku...*, s. 253.

również art. 131 ustawy o finansach publicznych, który stanowi podstawę powierzenia zadań publicznych kościelnym osobom prawnym²⁸⁰.

Po dokonaniu przeglądu rozwiązań prawnych związanych z działalnością charytatywną konieczne jest nawiązanie w tym miejscu do problemu badawczego niniejszej pracy i rozważenie okoliczności związanych z włączeniem związków wyznaniowych w możliwość prowadzenia takiej działalności. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na przyczyny. Już w wyniku pobieżnej analizy można zauważyć, że mają one charakter złożone, jednak jest też możliwe wskazanie kilku z nich. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę przyczyny prawne. Niewątpliwie ustawodawca, ustalając zakres podmiotowy ustawy, uznał, że celowe jest wskazanie najszerszego kręgu podmiotów. Tym bardziej że od momentu uchwalenia ustawy prawodawca dodawał nowe podmioty do katalogu tych, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego. Działalność charytatywna nie jest obowiązkiem, lecz wynika z dobrowolności, co skutkuje tym, że dane podmioty z własnej woli mogą się w nią angażować – w zależności od tego, czy w ich autonomicznej ocenie jest to uzasadnione. Brak byłoby podstaw do uznania, że związki wyznaniowe w sposób obiektywny predysponują gorzej do tych działań niż inne wymienione w ustawie podmioty, takie jak spółki akcyjne, spółki z o.o. czy spółdzielnie socjalne. W tym kontekście warto podkreślić, że niektóre związki wyznaniowe posiadają historyczne dziedzictwo i tradycje sięgające setek lat, co w pewnym sensie może uzasadniać większe zaufanie do nich, w porównaniu z innymi podmiotami. Długoletnia obecność w społeczeństwie niewątpliwie niesie ze sobą pewien stopień autorytetu. Oprócz tego związki wyznaniowe, powstałe na podstawie u.g.s.w., przechodzą proces rejestracji, który jest bardziej wymagający i skomplikowany niż dla innych podmiotów. Ponadto, jak wspomniano, obecność związków wyznaniowych w systemie prawnym po części uzasadniana jest przez prawodawcę jako skierowana ku „współdziałaniu dla dobra osoby ludzkiej”. Natomiast działalność charytatywna niewątpliwie zmierza do tego celu. Drugi powód wynika ze względów specyfiki doktrynalnej większości związków wyznaniowych, najczęściej zdominowanych doktryną chrześcijańską. Niewątpliwie światopogląd chrześcijański promuje działalność dobroczynną,

²⁸⁰ Tamże, s. 246.

która ponadto wynika z obowiązku religijnego jej wyznawców. Na przykład, w tradycji katolickiej nauka społeczna Kościoła mocno podkreśla konieczność troski o ubogich i potrzebujących. W protestantyzmie z kolei nacisk kładziony jest na indywidualną odpowiedzialność wierzącego za dobro innych. W każdym jednak przypadku podstawowym motywatorem jest pragnienie realizacji wskazań religijnych, a działalność charytatywna jest jednym z najważniejszych wyrazów tej praktyki. Odróżnia się jednak postawy filantropijne, których geneza wywodzi się z idei świeckich i humanistycznych, zakładając, że realizacja tej działalności ma dokonywać się ze względu na pobudki religijne. Dlatego też możliwość świadczenia takiej działalności stanowi dla członków związku wyznaniowego przestrzeń do realizacji swojej wiary. Jako trzeci powód należy wymienić względy historyczne. Oprócz kwestii doktrynalnych fakty historyczne dowodzą, że związki wyznaniowe realizowały w historii Polski szeroką działalność polegającą na pomocy materialnej i niematerialnej potrzebującym. Powód ten został już omówiony na początku niniejszego podrozdziału. Warto jednak przypomnieć jego najważniejszą myśl, a konkretnie to, że związki wyznaniowe często pełniły rolę pierwszych organizacji świadczących pomoc społeczną w czasach, gdy państwo nie było w stanie lub nie chciało odgrywać tej roli. Działalność charytatywna prowadzona przez związki wyznaniowe była często jedyną formą pomocy dostępną dla najbardziej potrzebujących. To głębokie historyczne zaangażowanie w działalność charytatywną sprawia, że związki wyznaniowe są naturalnymi partnerami w zakresie działalności dobroczynnej. Czwarty powód należy rozpatrywać w kategorii państwa. Jest to zarazem powód uniwersalny, który funkcjonuje wszędzie tam, gdzie następuje prywatyzacja zadań publicznych. Niewątpliwie prywatyzacja tych części zadań publicznych powoduje odciążenie organów administracji publicznej, co przekłada się na bezpośrednie korzyści finansowe. Warto nadmienić, że działalność charytatywna związków wyznaniowych finansowana jest nie tylko z dotacji publicznych, ale również w znacznym zakresie środkami z darowizn czy zbiórek pochodzących od wyznawców lub sympatyków. W przypadku instytucji publicznych, choć istnieją mechanizmy, które umożliwiają społeczeństwu przekazywanie darowizn na cele charytatywne, często są one mniej powszechne i nie mają takiej skali, jak darowizny i zbiórki prowadzone przez związki wyznaniowe. Przyczyną tego jest różnica w relacjach, które istnieją między związkami wyznaniowymi a ich

członkami w porównaniu z relacjami państwa z obywatelami. Członkowie związków wyznaniowych, będąc częścią wspólnoty, często mają silniejszą motywację do wsparcia swojego związku, w porównaniu z wsparciem instytucji państwowych. Natomiast państwo rzadko jest postrzegane jako wspólnota w tym samym sensie co związki wyznaniowe, a jego relacje z obywatelami są częściej postrzegane w kategoriach obowiązków prawnych, a nie moralnych czy emocjonalnych. Z tego powodu, choć obywatele mogą przekazywać darowizny na publiczne ośrodki charytatywne, skala tych darowizn jest zazwyczaj mniejsza niż w przypadku związków wyznaniowych.

W celu wykazania różnic pomiędzy działalnością charytatywną związków wyznaniowych a działalnością innych uprawnionych do tego podmiotów można postawić tezę, że wynikają one z charakteru związków wyznaniowych. Inne podmioty, podejmując jakąkolwiek działalność, muszą posiadać odpowiednie finansowanie. Ponadto część z tych podmiotów nastawiona jest na pewną formę zysku. Działalność prowadzona przez związki wyznaniowe co do zasady ma charakter bezinteresowny. Ponadto związek wyznaniowy najczęściej z racji swojej wielkości posiada szersze możliwości takiej działalności, w tym również z przyczyn kadrowych. Zatem można stwierdzić, że związki wyznaniowe posiadają cechy, który predysponują je jako wzorcowe podmioty działalności pożytku publicznego. Skutkiem działalności związków wyznaniowych w tej przestrzeni jest natomiast znaczne wsparcie obowiązków państwa.

4.4.2. Działalność kulturalna

Działalność kulturalna prowadzona przez związki wyznaniowe może przyjmować różne formy, jednak po uogólnieniu najważniejszymi obszarami jej realizacji są trzy sfery. Pierwsza z nich obejmuje posiadanie i ochronę dóbr kultury oraz zarządzanie nimi. Druga związana jest z promowaniem i pielęgnowaniem tradycji polskich, które wiążą się z kulturą narodową. Trzecia zaś dotyczy bezpośredniej aktywności kulturalnej, polegającej na organizacji wydarzeń. Warto jednak podkreślić, że działalność kulturalna nie jest z założenia istotą związków wyznaniowych. Jak wskazuje A. Mezglewski, związki wyznaniowe, realizując różnorakie formy działalności, przyczyniają się do

kształtowania zarówno życia społecznego, jak i gospodarczego. Szczególna rola przypada im w trosce o zachowanie dziedzictwa kulturowego, które stanowi również istotny obszar aktywności władzy publicznej. Z tego też względu państwo i związki wyznaniowe urzeczywistniają w tej płaszczyźnie wyrażoną w Konstytucji RP zasadę współdziałania²⁸¹. W kontekście pierwszej sfery, dotyczącej posiadania, zarządzania i ochrony dóbr kultury oraz zarządzania nimi, niezbędne jest, aby związki wyznaniowe dysponowały takimi obiektami. Należy bowiem zauważyć, że nie wszystkie z nich mają w swoim posiadaniu taką własność. Druga sfera, związana z tradycjami narodowymi, musi być możliwa do realizacji w kontekście doktryny danego związku wyznaniowego. Natomiast, biorąc pod uwagę dominującą rolę Kościoła katolickiego i chrześcijaństwa w Polsce, które przez długie stulecia istnienia ściśle związane było z kwestiami narodowymi i patriotyzmem, w praktyce taka działalność jest możliwa. Jednak należy zaznaczyć, że nie jest to uniwersalna zasada obowiązująca we wszystkich związkach wyznaniowych. Trzecia sfera obejmuje przejawy aktywności kulturalnej, takiej jak organizacja wydarzeń związanych z dziedzictwem kulturalnym. Działania ze wszystkich tych sfer dokonują się najczęściej na szczeblu lokalnym, poprzez działalność jednostek organizacyjnych związków wyznaniowych m.in. parafii. Jak zauważa B. Kamińska, przede wszystkim przy parafii istnieje wiele form, które można jednoznacznie zakwalifikować jako placówki kultury: biblioteki, świetlice, muzea, archiwa, chóry, zespoły muzyczne, teatralne, festiwale, konkursy, itp. To parafia organizuje uroczyste odpusty, dożynki, festyny, pobudza do tworzenia szopek, grobów Pańskich, ołtarzy na Boże Ciało, jest często źródłem odnajdywania talentów śpiewaczych (schole, chóry), muzycznych (organiści), artystycznych²⁸².

Działalność kulturalna związków wyznaniowych może przybierać dwie formy. Pierwsza z nich dotyczy działalności wewnętrznej i niesformalizowanej, która przejawia się w akcentowaniu roli kultury podczas ich działalności, na przykład nabożeństw. Taka działalność nie ma charakteru *stricte* prywatyzacji zadań publicznych, jednakże można w niej doszukiwać się elementów tego procesu, ponieważ niewątpliwie upowszechnianie kultury jest zadaniem państwa,

²⁸¹ A. Mezglewski, *Leksykon prawa...*, s. 101.

²⁸² B. Kamińska, *Rola kościołów i świetlic przykościelnych w organizowaniu imprez kulturalnych i pracy z dziećmi i młodzieżą*, „Muzyka. Historia. Teoria. Edukacja”, nr 2, 2012, s. 154.

a związki wyznaniowe również je realizują. Druga forma działalności to aktywność sformalizowana, polegająca na podejmowaniu konkretnych działań finansowanych z budżetu państwa. W tym celu wykorzystywany jest Fundusz Kościelny, który z założenia ma finansować pewne sfery działalności wszystkich związków wyznaniowych. Dotacje te mają na celu ochronę dóbr kultury. Warto zauważyć, że związki wyznaniowe często posiadają od wieków miejsca służące uprawianiu kultu, takie jak kościoły, synagogi czy meczety. Te obiekty mają nierzadko charakter zabytków, stąd stanowią one punkt zainteresowania zarówno państwa, jak i związku wyznaniowego. Jest to przejaw formy współdziałania. Jak wskazuje W. Uruszczak, istnienie Kościoła katolickiego w Polsce od zarania jej historycznych dziejów sprawia, że stał się on największym chyba posiadaczem dóbr kultury należących do narodowego dziedzictwa. Chodzi tutaj o: zabytki architektury i sztuki, zbiory biblioteczne i muzyczne, zbiory archiwalne²⁸³.

Podejmując rozważania na temat prywatyzacji zadań publicznych w kontekście działań kulturowych, należy wskazać, że głównymi przyczynami tej prywatyzacji są względy praktyczne oraz ideologiczne. Związki wyznaniowe często są właścicielami obiektów o znaczeniu kulturowym, dlatego powierzenie zarządzania tymi obiektami właśnie im pozwala na ich ochronę i pielęgnację w sposób nie tylko zgodny z doktryną danego wyznania, ale również w sposób bardziej zaangażowany. Ponadto, biorąc pod uwagę kwestie własnościowe, zwykle nie jest możliwa tak głęboka ingerencja w prawo własności, aby odebrać związkowi wyznaniowemu dany obiekt. Jednakże przy tym należy mieć na uwadze przepis art. 140 k.c., wskazujący, że właściciel może korzystać i rozporządzać rzeczą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Jeżeli posiadany obiekt ma charakter zabytku, to prawo własności podlega ograniczeniu. Znajduje to swoją podstawę prawną w art. 5 Konstytucji RP, który kształtuje obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego przez państwo, a konkretyzuje się w normie zawartej w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸⁴, wskazującej konkretne ograniczenia w korzystaniu z prawa własności. Jak

²⁸³ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne Kościoła w Polsce...*, s. 28.

²⁸⁴ Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568.

wskazuje K. Zalasińska, organy ochrony zabytków zostały wyposażone w kompetencje do „strzeżenia”, wyrażające się we władczej ingerencji w uprawnienia właściciela lub posiadacza zabytku. Funkcja ochronna powinna być realizowana (co do zasady) dla dobra wspólnego oraz dla realizacji interesu społecznego wyrażającego się w zachowaniu dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kulturowego²⁸⁵. Ponadto związki wyznaniowe mogą upowszechniać kulturę w taki sposób, który może być trudny do osiągnięcia dla instytucji państwowych. Specyfika związków wyznaniowych polega na tym, że gromadzą one ludzi na regularnych spotkaniach czy nabożeństwach. Tego rodzaju bezpośrednie i częste interakcje są rzadkością w działalności państwowej, a stanowią idealne miejsce do przekazu kulturowego. Takie spotkania mogą służyć jako platforma do promowania i pielęgnowania tradycji oraz dziedzictwa narodowego, umożliwiając częstszy i bezpośredni kontakt z kulturą.

Jednakże zjawisku prywatyzacji zadań publicznych w dziedzinie kultury mogą towarzyszyć sytuacje, w których państwo traci kontrolę nad ważnymi aspektami kultury narodowej. Może to prowadzić do problemów, gdy związki wyznaniowe podejmują decyzje niezgodne z oczekiwaniami społeczeństwa czy państwa. Istnieje bowiem zagrożenie, że związki wyznaniowe, działając w roli opiekunów dziedzictwa kulturowego, podejmują decyzje, które nie uwzględniają różnorodności przekonań społeczeństwa. To może prowadzić do pewnego wykluczenia grup czy wspólnot o odmiennych poglądach.

Podsumowując, przejęcie odpowiedzialności za część dziedzictwa kulturowego narodu, a także upowszechnianie kultury jest formą prywatyzacji zadań publicznych w dziedzinie kultury. Związki wyznaniowe mogą odegrać ważną rolę w zachowaniu i promocji dziedzictwa kulturowego, pod warunkiem wdrożenia konstytucyjnych mechanizmów współdziałania z państwem, w celu zabezpieczenia interesów kultury narodowej i społeczeństwa.

²⁸⁵ (por.) K. Zalasińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 141.

Zakończenie

Celem niniejszej pracy była poszerzona analiza zagadnienia roli związku wyznaniowego w procesie prywatyzacji zadań publicznych, w szczególności wyjaśnienie okoliczności, jakie wpłynęły na dopuszczenie go do realizacji zadań publicznych, a w następstwie zaakceptowanie prywatyzacji zadań publicznych z jego udziałem. W świetle dokonanych rozważań stwierdzono, że związek wyznaniowy funkcjonuje z założenia jako podmiot urzeczywistniający idee związane z prawem do wolności sumienia i wyznania. W literaturze przedmiotu najczęściej odnosząc się do konstytucyjnych praw i wolności, jakie wiążą się z zagadnieniem dotyczącym związków wyznaniowych, w pierwszym rzędzie wyróżniają się liczne nawiązania do wolności sumienia i wyznania, zaś przytoczone przez autora: wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń traktowane są w sposób poboczny, a czasami marginalny. To uzasadnia fakt, że związek wyznaniowy wiązany jest głównie z celami religijnymi, co dowodzi pierwszej części tezy. Jednakże instytucjonalne relacje między państwem a związkami wyznaniowymi oprócz kwestii religijnych wyznaczają również sposób kooperacji z nimi na bazie sformułowanej zasady współdziałania państwa i związków wyznaniowych. Zasada ta stanowi źródło i fundament możliwości prywatyzacji zadań publicznych. Pojemne i niedookreślone sformułowanie o współdziałaniu „dla dobra człowieka i dobra wspólnego” stwarza szerokie możliwości interpretacyjne oraz daje możliwość kształtowania przepisów rangi ustawowej w taki sposób, aby umożliwić związkom wyznaniowym realizowanie pewnego rodzaju zadań publicznych. W świetle tych rozważań teza: *związek wyznaniowy jako podmiot mający do realizacji cele religijne jest również elementem prywatyzacji zadań publicznych*, jest w pełni uzasadniona. Ponadto warto zauważyć, że w ramach światopoglądu danego związku wyznaniowego często zawarta jest koncepcja dopuszczająca, a nawet promująca podejmowanie zadań publicznych. Państwo zaś, znajdując wspólne cele z uwagi na możliwość współdziałania sankcjonowało lub sankcjonuje je w sposób normatywny. Skutki wspomnianych usankcjonowań są widoczne w ustawach materialnego prawa administracyjnego. Odnosząc się natomiast do zagadnienia okoliczności, jakie wpływają na wystąpienia zjawiska prywatyzacji zadań publicznych wobec związków wyznaniowych, można stwierdzić, że w przeważającej części

przypadków dominują uwarunkowania historyczne. Są one zwykle związane z daleką przeszłością, sięgającą nawet starożytności czy średniowiecza. Stan faktyczny, jaki obserwujemy dzisiaj, jest w wielu przypadkach wynikiem naturalnego procesu ewolucji społecznej trwającej setki lat, który został współcześnie zamknięty w ramy normatywne. W czasach tych przemian związki wyznaniowe, a w szczególności Kościół katolicki odgrywały kluczową rolę w strukturze społecznej i politycznej Europy, co skutkowało przejściem przez nie w sposób naturalny części zadań, które dziś określamy mianem publicznych. Społeczeństwa ówczesne, rządzone często na zasadach teokratycznych, przyznawały związkom wyznaniowym duże prerogatywy, które z czasem stały się integralną częścią ich funkcjonowania. Te uwarunkowania są nierzadko kontynuowane w nowoczesnych realiach, co objawia się jako forma prywatyzacji zadań publicznych. Autor niniejszej pracy stwierdza, że niemożliwe jest generalizowanie i wskazanie pojedynczych okoliczności związanych z przyczynami prywatyzacji zadań publicznych, gdyż każde z zadań publicznych wiąże się z własnymi uwarunkowaniami, które zostały przedstawione w niniejszej rozprawie.

Odnosząc się do pobocznych wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*, które wynikają z całości przeprowadzonych analiz, konieczne jest nawiązanie do nich zgodnie z kolejnością ich przedstawienia w podrozdziałach niniejszej pracy.

Odnosząc się do zagadnień związanych z prawem do wolności sumienia i wyznania, należy zauważyć, że prawodawca posługuje się tym terminem niekonsekwentnie. Art. 53 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje na „wolność sumienia i religii”, następnie w art. 48 ust. 1 prawodawca posługuje się pojęciem „wolność sumienia i wyznania”. Ponadto u.g.s.w. w swoim tytule odnosi się do sformułowania „sumienie i wyznanie”. Nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn takiego stanu rzeczy, jednak pierwszym z postulatów *de lege ferenda* niniejszej pracy jest ujednoczenie terminologii w tym zakresie w obrębie Konstytucji RP i ustaw. Kolejnym wnioskiem jest konieczność dokonania pogłębionego rozważenia w doktrynie prawa, w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy prawa związane ze związkami wyznaniowymi powinny być interpretowane w ścisłej relacji z prawami pokrewnymi, które dotyczą tych samych regulacji dotyczących ogółu. Mowa tutaj chociażby o wypracowaniu

odpowiedzi na takie pytania, jak: Czy wolność sumienia i wyznania należy interpretować w ścisłym związku z wolnością przekonań? Czy wolność tworzenia związków wyznaniowych należy interpretować w ścisłym związku z wolnością zrzeszania się? Czy równouprawnienie związków wyznaniowych należy interpretować w ścisłej zależności z zasadą równości? Czy prawo do zapewnienia dzieciom wychowania moralnego i religijnego, zgodnie ze swoimi przekonaniami, należy interpretować w ścisłej relacji z zasadą prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami? Wypracowanie odpowiedzi na te pytania w ocenie autora niniejszej pracy przyczyni się do zmniejszenia rozbieżności w interpretacji poszczególnych zasad.

Biorąc pod uwagę rozważania przeprowadzone w rozdziale drugim, najważniejszym postulatem *de lege ferenda*, wynikającym z dokonanych w nim analiz jest modyfikacja w całym polskim systemie prawnym pojęcia „kościół i inne związki wyznaniowe” i zastąpienie go terminem „związki wyznaniowe”. Jak wskazano w podrozdziale 2.1. niniejszej pracy, dotychczasowe nazewnictwo sprzeczne jest z zasadą racjonalności ustawodawcy. Ponadto stoi ono w opozycji do zasady bezstronności, gdyż pojęcie „kościół” jest nacechowane chrześcijańskim charakterem. W ocenie autora niniejszej rozprawy niedopuszczalne jest stosowanie terminologii ustawowej wywodzącej się z magisterium konkretnego związku wyznaniowego. Dlatego też taki stan rzeczy należy uznać za niemożliwy do zaakceptowania i wymagający podjęcia działań prawotwórczych.

Kolejny wniosek dotyczy konieczności uregulowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych z okresu międzywojennego. Należy uznać za niedopuszczalną sytuację, gdy w demokratycznym państwie prawa przeciwko danemu aktowi prawnemu kierowany jest zarzut *desuetudo*. Mimo wszystko stan ten trwa od dziesięcioleci i nie zostały podjęte działania w tym zakresie.

Następną kwestią, która wymaga działań ze strony prawodawcy jest wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy u.s.k.k. a konkordatem dotyczącym Kościoła katolickiego w stosunku do tak ważnej kwestii, jaką jest problem osobowości prawnej kościelnych osób prawnych. Za niedopuszczalne należy uznać niepodjęcie legislacyjnej reakcji na problem, wyrażający się w pytaniu –

czy prawo kanoniczne, jako prawo wewnętrzne Kościoła katolickiego wywołuje skutki prawne w Polsce. Niestety, z uwagi na kolizję przepisów i zasadę stosowania pierwszeństwa umowy międzynarodowej nad ustawą takie wątpliwości się pojawiają i co więcej – wydają się one zasadne.

Biorąc pod uwagę analizy dokonane w rozdziale trzecim niniejszej pracy, wydaje się konieczne podjęcie w doktrynie prawa szerszych dyskusji na temat zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych w kontekście art. 25 Konstytucji RP. Zasady tam opisane nie były dotychczas szerzej analizowane pod tym kątem, co powoduje, że nie powstał żaden istotny dorobek doktryny na ten temat. Natomiast zagadnienie to wydaje się istotne i aktualne, ponieważ prywatyzacja zadań publicznych to proces, którego apogeum w Polsce przypada właśnie na XXI w., w szczególności z uwagi na przemiany gospodarczo-polityczne zachodzące po 1989 r. Szerszej analizie wymaga zasada bezstronności światopoglądowej państwa w świetle możliwości prywatyzacji zadań publicznych z elementem światopoglądowym. Jak pokazuje praktyka, takie zadania publiczne są aktualnie podejmowane przez związki wyznaniowe, co stanowi idealną okazję do promowania swojego światopoglądu, korzystając z autorytetu państwa. Natomiast, mając na uwadze aktualne istnienie takich zadań, konieczne jest szersze rozważenie, jakie działania może podjąć państwo, nie naruszając zasady autonomii i poszanowania wzajemnej niezależności, aby uniemożliwić taki stan rzeczy. Dokonane przez autora niniejszej pracy analizy stanowią efekt kwerendy literatury przedmiotu i wyraz jego poglądów na podstawione problemy badawcze. W jego ocenie temat nie został wyczerpany, a przedstawione rozważania mogą być przyczynkiem do dalszej dyskusji na tematy podjęte w rozprawie.

Nawiązując do czwartego rozdziału niniejszej pracy, wydaje się zasadne postulowanie uwzględniania w doktrynie prawa na temat procesu prywatyzacji zadań publicznych obecności związków wyznaniowych. Dotychczas w literaturze spoza zakresu prawa wyznaniowego podmioty te w kontekście realizacji zadań publicznych były jedynie wymieniane w sposób enumeratywny bez ich głębszej analizy. Wydaje się zatem niezasadne, że tylko podmioty, takie jak stowarzyszenia, fundacje czy inne organizacje pozarządowe są podmiotami zainteresowanymi prawem administracyjnym, natomiast związki wyznaniowe mają charakter uboczny. Jak udowodniono w niniejszej pracy, związek wyznaniowy

jest pełnoprawnym podmiotem w procesie prywatyzacji zadań publicznych, zaś jego wyznaniowy charakter nie powinien być przeszkodą w podejmowaniu tych rozważań w zakresie doktryny *stricte* prawa administracyjnego.

BIBLIOGRAFIA

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

KONSTYTUCJE

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267 (tzw. Konstytucja marcowa).
2. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483.

USTAWY

1. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. z 1926 r. nr 78 poz. 443.
2. Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1920.
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2185.
5. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360.
7. Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz.U. z 2019 r. poz. 179.
8. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2022 r. poz. 2151.
9. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.

10. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.
11. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 2022 r. poz. 1435.
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559.
14. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.
15. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.
16. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1215.
17. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.
18. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568.
19. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2023 r. poz. 901.
20. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 203.
21. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1672.
22. Ustawa z dnia 14 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1681.
23. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1389.
24. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r. poz. 59.

INNE AKTY PRAWNE

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1932 nr 94 poz. 808.
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona w Paryżu 10 grudnia 1948 r. przez Trzecią Sesję Ogólnego Zgromadzenia ONZ.
3. Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach, Dz.U. 1949 nr 45 poz. 335.
4. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284.
5. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.f
6. Kodeks prawa kanonicznego z 1983 r. – *Codex Iuris canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus* – promulgowany 25 stycznia 1983 przez Jana Pawła II konstytucją apostolską *Sacrae disciplinae leges*.
7. Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 nr 51 poz. 318.
8. Porozumienie między Stolicą Apostolską a Republiką Włoską, które wnosi poprawki do Traktatów Laterańskich (*Accordo entre la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al. Concordato Lateranese*), 18 lutego 1985,
https://presidenza.governo.it/usri/confessioni/accordo_indice.html (dostęp 28.01.2024 r.)
9. Umowa z dnia 1 lipca 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe, Dz.U. z 1999 r. nr 63 poz. 727.

10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. z 2018 r. poz. 97.
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2202.

WYKAZ ORZECZNICTWA

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1963 r., i CR 223/63, LEX nr 4461.
2. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., w 10/93, Dz.U. z 1994 r. nr 113 poz. 550.
3. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., w 8/96, OTK 1997, Dz.U. z 1997 r. nr 29 poz. 162.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, LEX nr 33150.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, Lex nr 41213.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX nr 54052.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, LEX nr 78048.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., P 13/04, LEX nr 165358.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, LEX nr 220745.
10. Wyrok ETPCz z 31 lipca 2008 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i inni v. Austria*, skarga nr 40825/98.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., K 2/10, LEX nr 613881.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, LEX nr 821149.
14. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., i ACa 608/13, LEX nr 1428254.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1794.
16. Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., XI w 1957/17, LEX nr 2550758.
17. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-141/16.

WYKAZ LITERATURY

1. Abramowicz A. M., *Ulgi podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 22, 2019.
2. Abramowicz A.M., *Wolność religijna w czasie pandemii koronawirusa – ocena rozwiązań polskich*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 24, 2021.
3. Abramowicz A.M., *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego a zasada równouprawnienia związków wyznaniowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014.
4. Abramowicz A.M., *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 18, 2015.
5. Adamczewski P., *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014.
6. Augustyniak U., *Historia Polski 1572-1795*, Warszawa 2008.
7. Bała P., *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne”, nr 5, 2008.

8. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
9. Bielecki L., Ruczkowski P., *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7-8, 2010.
10. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków, 1994.
11. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
12. Błaś A., *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki, *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 295, Wrocław 2005.
13. Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, T. Bąkowski (red.), Łódź 2000.
14. Bogen D.S., *The Origins of Freedom of Speech and Press*, „Maryland Law Review”, Volume 42, Issue 3.
15. Borecki P., *Ekspertyza w sprawie aktualnej sytuacji prawnej w kontekście ewentualnego podjęcia prac nad ustawą o stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego”, tom 13, 2021.
16. Borecki P., *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Studia Prawa Wyznaniowego”, tom 9, 2006.
17. Borecki P., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 4(40), 2022.
18. Breczko A., *Swoboda zrzeszeń w kontekście społeczeństwa obywatelskiego (aspekty filozoficzne i teoretycznoprawne)* [w:] Blicharz J., Zacharko L (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne, kierunki działań*, Wrocław 2017.
19. Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011
20. Brzozowski W., *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1, 2012 [w:] M. Hau, O.

- Rybczyńska, *Aktualna sytuacja prawna staroobrzędowców w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1 (71), 2023.
21. Ciecieląg P., *Wyznania religijne w Polsce w latach 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2019.
 22. Cline H. E., *a semantic study of Ecclesia before 100 A.D.*, Graduate Thesis Collection no. 445, Butler University, 1959.
 23. Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
 24. Czyżewski B., *Nagrobki przy kościele Wniebowzięcia NMP i św. Jakuba Apostoła w Szadku*, „Biuletyn Szadkowski”, tom 16., 2016.
 25. Dacewicz L., *Księgi metrykalne chrztów Kościoła rzymskokatolickiego dekanatu białostockiego z II połowy XIX wieku. Treść i struktura metryk. Alfabetyczne spisy imienne.*, Białystok 2017.
 26. Dobkowski J., *Status administracyjnoprawny Kościoła Katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas Et Lex”, nr 13(1), 2017.
 27. Dudek D., *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego* [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2004.
 28. Dudek D., Stanisław P., *Opinia prawna w sprawie wniosku grupy posłów o usunięcie krzyża z sali posiedzeń plenarnych Sejmu RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS Kancelarii Sejmu”, nr 4(32), 2011.
 29. Euzebiusz z Cezarei, *Historia kościelna*, Kraków, 2013.
 30. Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el.
 31. Grabowski R., *Wolność zgromadzeń w prawie polskim w latach 1918-2018*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 6(46), 2018.
 32. Grygiel J., *Tolerancja w średniowieczu – mity i rzeczywistość*, „Biuletyn Biblioteki Jagiellońskiej”, R LXI, 2021.
 33. Insadowski H., *Res sacrae w prawie rzymskim. Studium z sakralnego prawa rzymskiego*, Lublin 1931.
 34. Jan Paweł II, *List do rodzin gratissimam sane*, 1994.

35. Janicki D., *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy and Law”, nr 4, 2014.
36. Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009.
37. Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus”, nr 1(5), 2009.
38. Kamińska B., *Rola kościołów i świetlic przykościelnych w organizowaniu imprez kulturalnych i pracy z dziećmi i młodzieżą*, „Muzyka. Historia. Teoria. Edukacja”, nr 2, 2012.
39. Kamiński T., *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa, 2012.
40. Kamiński T., *Kościół katolicki w Polsce w przestrzeni życia publicznego. Studium socjologiczne*, Toruń 2013.
41. Karp H., *Maski sekt: strategie sekt i nowych ruchów religijnych w obliczu komercjalizacji rynku religijnego na przykładzie Kościoła scjentologicznego*, „Kultura Media Technologia”, nr 3, 2010.
42. Kazimierczuk M., *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 28, 2015.
43. Kącka K., *Geneza i źródła wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminare”, tom 34, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK, Toruń 2013.
44. Kępa M., *Sytuacja Kościoła i związków wyznaniowych w świetle Konstytucji RP jako realizacja prawa do wolności sumienia i wyznania [w:] Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, M. Kępa, M. Marszał (red.), Wrocław 2016.
45. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
46. Kokoszkiewicz A., *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.
47. Kolbuszewski J., *Cmentarze*, Wrocław 1996.
48. Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
49. Krajczyński J., *Wychowanie dziecka w prawie kanonicznym, polskim i wspólnotowym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005,

50. Kroczek P., *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017.
51. Krukowski J., *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2004.
52. Krukowski J., *Konstytucyjny system relacji między Państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, R. Mojak (red.) Lublin 2000.
53. Krukowski J., *Zasada poszanowania niezależności i autonomii państwa i Kościoła katolickiego oraz współdziałanie dla dobra człowieka i dobra wspólnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, tom XXX, nr 4, 2020.
54. Krukowski J., Warchałowski K., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000.
55. Krzysztofek K., *Pozycja prawna Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej* [w:] *Stosunki państwo – Kościół w Polsce w latach 1944–2010. Studia i materiały*, R. Łatka (red.), Kraków 2013.
56. Krzywkowska J., *Współdziałanie państwa i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie opieki i wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami rodziców*, Olsztyn, 2018.
57. Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.
58. Kuczma P., *Rodzaje zgromadzeń* [w:] *Wolność zgromadzeń*, M. Jabłoński, R. Balicki (red.), Wrocław, 2018.
59. Kuczma P., *Wolność zrzeszania się* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław, 2014.
60. Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
61. Latocha S., *Powrót do archiwum. Etnologiczna lektura metryk Kościoła rzymskokatolickiego*, „Zeszyty Wiejskie”, vol. 19, 2014.
62. Leszczyński P. A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski, 2012.

63. Litak S., *Sieć szkół parafialnych w Rzeczypospolitej w XVI i pierwszej połowie XVII w. Próba podsumowania*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty”, 37, 1996.
64. Locke J., *Dwa traktaty o rządzie* [w:] Zajadło J., *Antologia tekstów dotyczących praw człowieka*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.
65. Łatka R., *Zmienna amplituda stosunków państwo-Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „Res Historica”, nr 39, 2015.
66. Malesa W., *Problem urzędowego nazewnictwa jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 25, 2022.
67. Malkiewicz-Jaros A., *o wolności zgromadzeń w aspekcie teorii formalizmu, pozytywizmu prawniczego i prawa natury* [w:] *Wolność zgromadzeń*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018.
68. Matwiejuk J., *Zasady stosunku państwa do związków Wyznaniowych w ustawach zasadniczych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Białoruś*, [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, J. Matwiejuk (red.), 2009.
69. Mezglewski A., *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014.
70. Mezglewski A., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
71. Misztal H., *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] A. Mezglewski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
72. Nałęcz S., *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
73. Nowacki J., *Dzieje archidiecezji poznańskiej tom 2. Archidiecezja poznańska w granicach historycznych i jej ustrój*, Poznań 1964.
74. Ordon M., *Prawo o stowarzyszeniach jako instrument nadzorowania działalności zgromadzeń zakonnych w latach 1949-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 19, 2016.
75. Ożóg M., *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze”, nr 2, 2015.
76. Pach M., *Specyfika wykładni konstytucji w konstytucyjnym państwie prawa na przykładzie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa wewnętrzna*, P. Jabłoński (red.) Wrocław, 2017.

77. Pietrzak M., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2010.
78. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
79. Pietrzak M., *Opinia w sprawie interpretacji art. 25 ust. 5 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 4-5; *Akta DWRMNiE [w:] Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, P. Stanisławski, M. Ordon (red.) Lublin 2013.
80. Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
81. Pietrzak M., *Stosunki państwo–Kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, z. 11–12, 1997.
82. Pietrzyk-Reeves D., *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelskiego*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, Esej „Społeczeństwo obywatelskie”.
83. Plewa E., *Kult religijny w prawie polskim – gwarancje wolności [w:] Państwo wobec religii. Teraźniejszość i przeszłość*, M. Stanulewicz, E. Plewa, C. Linowski (red.), Łódź 2021.
84. Plisiecki M., *Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 16, 2013.
85. Płoski T., *Wolność sumienia i wyznania w warunkach izolacji więziennej*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 9, 2009.
86. Porębski C., *Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau*, „Etyka”, tom 22, 1986.
87. Radecki G., *Organy osób prawnych Kościoła katolickiego w Polsce (na styku prawa kanonicznego i prawa cywilnego)*, „Rejent”, nr 7–8 (147–148), 2003.
88. Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.
89. Rączka P., *Procedura rejestracji Kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce na przykładzie wspólnoty Kościoła Latającego Potwora Spaghetti – studium administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze”, nr 3 (219), 2019.
90. Rousseau J.J., *Umowa społeczna [w:] Porębski C., Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau*, „Etyka”, tom 22, 1986.
91. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.

92. Rzepecki A., *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym – zarys tematu* [w:] Sadowski M. (red.), *Acta Erasiana. Varia.*, Wrocław 2013.
- 93.
94. Sobański R., *Referat: Sens konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu S-3A, 1994.
95. Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo”, 4(17), nr 1, 2015.
96. Sobczyk P., *Kilka uwag o bezstronności władz publicznych na kanwie wniosku o usunięcie krzyża z sali posiedzeń Sejmu RP*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 15, 2012.
97. Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
98. Sobczak J., Sobczak M., *Wolność sumienia i wyznania jako prawo człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia”, 19/1, 2012.
99. Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”*, 1965.
100. Spytek-Bandurska, *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
101. Starzecka K., *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014.
102. Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, wyd. 10, Warszawa 2009.
103. Szymanek J., *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (Uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2004.
104. Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)* [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, C. Janik (red.), Toruń 2005.
105. Szwed A., *Johna Locke’a koncepcja tolerancji jako reakcja na zasadę „cuius regio, eius religio”*, „Roczniki Filozoficzne”, tom LXII, nr 4, 2014.

106. Szymczak W., *Spółeczeństwo obywatelskie a religia. Typy relacji w perspektywie wiodących teorii socjologii religii*, „Roczniki Nauk Społecznych”, tom 43, nr 2, 2015.
107. Śliz A., Szczepański M. S., *Miejskie wspólnoty i stowarzyszenia. Próba portretu socjologicznego*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica”, 19(1), 2018.
108. Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
109. Tunia A., *Procedura zawarcia małżeństwa „konkordatowego” – administracyjna czy cywilna?*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 81”, 2017.
110. Uruszczak W., *Funkcje publiczne kościoła w Polsce w perspektywie historycznej* [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), A. Mezglewski (red.), Lublin 2007.
111. Uruszczak W., *Prawo wyznaniowe*, Kraków, 1997.
112. Walczuk K., *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019.
113. Walencik D., *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 12, 2010.
114. Warchałowski K., *Rozwój idei wolności religijnej od początków chrześcijaństwa do czasów nowożytnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005.
115. Wasiak K., *Walka o zaprzysiężenie Konfederacji warszawskiej od 17 maja 1573 r. do 22 kwietnia 1574 r. w świetle „Dziennika polskiego do Francji po Henryka Walezego w 1573 roku”*, „Vade Nobiscum”, tom XXII, 2021.
116. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
117. Winiarczyk-Kossakowska M., *Wolność sumienia i religii*, Studia Prawnicze, z. 1 (147), 2001 [w:] W. Sobczak, *Wolność myśli, sumienia i wyznania w prawie polskim. Próba analizy pojęć – określenia zakresu*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1 (2012), Poznań, 2012.
118. Wiśniewski L., *Wolność zgromadzeń* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, H. Wieruszewski (red.), 1991.

119. Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.
120. Zajadło J., *Antologia tekstów dotyczących praw człowieka*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.
121. Zalasieńska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
122. Zarzycki Z., *Rola kościołów i związków wyznaniowych w realizacji wybranych zadań z ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005.
123. Zarzycki Z., *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce* [w:] *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, W. Uruszczak (red.), Kraków 2014,
124. Zarzycki Z., *Wolność religijna w pierwszych polskich konstytucjach do połowy XIX w.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 13, 2010.
125. Zarzycki Z., *Współdziałanie kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 10, 2007.
126. Zbróg Z., *Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych*, „Forum Oświatowe”, nr 2(42), 2010.
127. Zieliński T.J., *Kwestia udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa. Stan debaty w USA* [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), A. Mezglewski (red.), Lublin 2007.
128. Zieliński T.J., *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, z. 7, 2003.
129. Ziolo K., *Funkcjonowanie organizacji pozarządowych a motywacje ich uczestników*, „ZN WSH Zarządzanie”, nr 2, 2016.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. Dziurok A., *Pielgrzymki w PRL – sól w oku komunistów*, <https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/41245,Pielgrzymki-w-PRL-sol-w-oku-komunistow.html> (dostęp: 28.07.2023 r.)
2. Gronczewska A., *Koniec sporu o opłaty za cmentarz w Brzezinach? Łódzka kuria zawiera ugody*, <https://dzienniklodzki.pl/koniec-sporu-o-oplaty-za-cmentarz-w-brzezinach-lodzka-kuria-zawiera-ugody/ar/c1-18236153>(dostęp: 28.01.2024 r.)
3. <https://iskk.pl/aktualnosci/3-aktualnosci/181-konferencja-naukowa-kocielny-qtrzeci-sektorq-a-spoeczesstwo-obywatelskie> (dostęp: 21.07.2023 r.)
4. KRO, *Wysokie ceny na cmentarzu w Brzezinach. Żałobnik chciał sam kopać grób, by było taniej*, <https://www.money.pl/gospodarka/drozyzna-na-cmentarzu-w-brzezinach-zalobnik-chcial-sam-kopac-grob-by-bylo-taniej-6807069760637856a.html> (dostęp: 7.07.2023 r.)
5. KRWL, *Mieszkańcy sądzą się ze stroną kościelną. Chodzi o koszty pogrzebów*, <https://www.money.pl/gospodarka/mieszkanicy-sadza-sie-ze-strona-koscielna-chodzi-o-koszty-pogrzebow-6723565797280736a.html> (dostęp: 7.07.2023 r.)
6. Opinia 664/2012 Komisji Weneckiej na temat ustawy CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)004-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)004-e.aspx) (dostęp: 28.01.2024 r.)