

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

Kamil Reczek

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

ROZPRAWA DOKTORSKA

Przygotowana pod kierunkiem
dr hab. Pawła Adriana Leszczyńskiego
prof. AJP w Gorzowie Wielkopolskim

RZESZÓW 2024

Wykaz skrótów	5
Wstęp.....	6
1. Współdziałanie z państwem i prywatyzacja zadań publicznych	12
1.1 Geneza współdziałania państwa i związków wyznaniowych	12
1.2. Zasada współdziałania.....	17
1.3. Idea współdziałania państwa z podmiotami niewyznaniowymi	22
1.4. Proces prywatyzacji zadań publicznych	25
1.4.1. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych	25
1.4.2. Przyczyny i skutki prywatyzacji zadań publicznych.....	35
1.4.3. <i>New public management</i> jako ideologiczna podstawa prywatyzacji zadań publicznych	41
2. Prywatyzacja zadań publicznych w sferze wyznaniowej	49
2.1. Zastosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych do związków wyznaniowych	49
2.1.1. Status prawny związku wyznaniowego	49
2.1.2. Prawodawstwo dotyczące związków wyznaniowych.....	57
2.1.3. Podmiotowość prawna związku wyznaniowego i jego jednostek organizacyjnych	66
2.1.4. Udział związku wyznaniowego w procesie prywatyzacji zadań publicznych.....	77
2.2 Wpływ wyznaniowych zasad ustrojowych na proces prywatyzacji zadań publicznych.....	84
2.2.1. Równouprawnienie związków wyznaniowych	86
2.2.2. Bezstronność władz publicznych	92
2.2.3. Autonomia i wzajemna niezależność	100
2.3. Przestrzenie prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe	107
3. Przejawy prywatyzacji zadań publicznych w ramach sprawowania kultu religijnego	112
3.1. Kult religijny jako obszar do prywatyzacji zadań publicznych	112
3.2. Regulacja stanu cywilnego.....	115

3.2.1. Małżeństwo wyznaniowe o skutkach cywilnych	115
3.2.2. Sporządzanie aktów stanu cywilnego	124
3.3. Zarząd cmentarzami	129
4. Przejawy prywatyzacji zadań publicznych w sferze społeczno-gospodarczej	137
4.1. Działalność edukacyjna.....	137
4.2. Działalność pożytku publicznego	143
4.2.1. Sfery działalności pożytku publicznego.....	143
4.2.2. Działalność społeczno-charytatywna	150
4.2.3. Działalność kulturalna.....	160
Zakończenie.....	168
Bibliografia	172

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.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2023 r. poz. 2119.

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

Proces prywatyzacji zadań publicznych w Polsce, związany z zapoczątkowaną w 1989 r. transformacją ustrojową, jest ciągłym przedmiotem badań i dyskusji w doktrynie prawa (w szczególności prawa administracyjnego). Z uwagi na jego szerokie ramy, liczni autorzy podejmowali próby omówienia tego zagadnienia w odniesieniu do wybranych zagadnień szczegółowych. Najczęściej w doktrynie prawa proces prywatyzacji zadań publicznych omawiany jest w kontekście działalności organizacji pozarządowych. Dotychczas jednak w literaturze nie odnoszono się szerzej do kwestii udziału związków wyznaniowych w tym procesie. Co prawda istnieją liczne publikacje na temat konkretnych aspektów współdziałania państwa i związków wyznaniowych, brak jest natomiast opracowań rozpatrujących to zagadnienie *stricto* pod kątem prywatyzacji zadań publicznych. Dlatego niniejsza praca została poświęcona wspomnianemu zagadnieniu. Obszar badawczy dotyczy prawa wyznaniowego, a rozważania mają charakter interdyscyplinarny, leżący na pograniczu takich obszarów jak: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, prawo kanoniczne, historia prawa, historia Kościoła katolickiego, nauki o zarządzaniu oraz nauki o administracji. Wynika to z faktu, że zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych w sferze wyznaniowej ma szeroki zakres przedmiotowy, na który składa się znaczna ilość okoliczności, rozproszonych w różnych obszarach prawa oraz nauk pozaprawnych.

Przedmiotem niniejszej pracy jest zagadnienie udziału związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych. W nawiązaniu do przedmiotu rozprawy doktorskiej skonkretyzowano problem badawczy – wyrażający się w pytaniu – w jaki sposób i w jakim zakresie związki wyznaniowe uczestniczą w procesie prywatyzacji zadań publicznych oraz jakie są tego teoretycznoprawne podstawy? Przy tak wskazanym przedmiocie pracy i postawionym problemie badawczym sformułowane zostały następujące cele pracy:

1. Identyfikacja doktrynalnych podstaw prywatyzacji zadań publicznych w odniesieniu do związków wyznaniowych;
2. Ustalenie relacji pomiędzy zasadą współdziałania wynikającą z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP a zagadnieniem prywatyzacji zadań publicznych;
3. Wykazanie wpływu norm prawa wyznaniowego rangi konstytucyjnej (w szczególności wynikających art. 25 Konstytucji RP) i ustawowej na proces prywatyzacji zadań publicznych;
4. Wyodrębnienie konkretnych przejawów prywatyzacji zadań publicznych w poszczególnych sferach państwa, które związane są z udziałem związków wyznaniowych;
5. Identyfikacja problemów doktrynalnych związanych ze wspomnianymi wcześniej przejawami prywatyzacji zadań publicznych;
6. Wskazanie okoliczności, które doprowadziły do zaistnienia prywatyzacji zadań publicznych w sferach wyznaniowych oraz następstw, które wynikają z tego procesu;
7. Wskazanie cech procesu prywatyzacji zadań publicznych w wyodrębnionych sferach.

W trakcie rozważań nad konkretnymi aspektami w ramach treści pracy zostały sformułowane tezy, związane z podejmowanymi zagadnieniami. Oprócz wskazanych w ramach podrozdziałów tez pobocznych na wstępie wskazać należy te główne. Pierwsza z nich wyraża się w stwierdzeniu, że związki wyznaniowe mimo ich religijnego przeznaczenia w sposób istotny uczestniczą w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Druga z nich dowodzi, że zaistnienie prywatyzacji zadań publicznych w sferze wyznaniowej jest szczególną i radykalną formą współdziałania. Trzecia z nich stanowi, że prywatyzacja zadań publicznych realizowana przez związek wyznaniowy nie zachodzi jedynie w sferze społeczno-gospodarczej jego działalności, lecz również ma miejsce w trakcie działalności sakralnej.

W związku z szerokim zakresem przedmiotu badawczego oraz jego położeniu w różnych obszarach prawa zastosowano w pracy różnorakie metody badawcze – adekwatne do poruszanych zagadnień. Zastosowano bowiem metodę formalno-dogmatyczną w celu analizy istniejących uregulowań prawnych

oraz dokonania ich wykładni. Kolejną istotną metodą zastosowaną w pracy jest metoda historyczno-prawna. Nie ma bowiem wątpliwości, że prywatyzacja zadań publicznych w sferze wyznaniowej związana jest ze szczególnym aspektem historycznym, dotyczącym szerokiej obecności Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych w historii państwa polskiego (a także Europy). W pracy znaleźć można również zastosowanie metody prawno-porównawczej, która w szczególny sposób przejawia się w analizie zagadnienia *New public management*. Koncepcja ta ma genezę w myśli innych krajów europejskich, stąd konieczne jest dokonanie porównania istniejących rozwiązań prawnych. W rozprawie zastosowano również metodę ekonomicznej analizy prawa, gdyż prywatyzacja zadań publicznych jest procesem dążącym do efektywności ekonomicznej. Stąd też zastosowanie wspomnianej metody jest również w pełni adekwatne.

W celu prezentacji rozważań zostały wyodrębnione cztery rozdziały. Pierwszy z nich dotyczy teoretycznoprawnych podstaw współdziałania państwa i związków wyznaniowych oraz innych podmiotów niepublicznych. Współdziałanie to w sferze wyznaniowej ma prawne podstawy oparte na konstytucyjnej normie zawartej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. W ramach rozdziału zaprezentowano również historycznoprawne podstawy zaistnienia tej zasady w prawie polskim. Następnie dokonano administracyjnoprawnych rozważań na temat współdziałania z podmiotami innymi niż wyznaniowe. W dalszej części odniesiono się wprost do zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych, której poświęcono podrozdział 1.4., w ramach którego zawarto trzy mniejsze jednostki schematyczne. Pierwsza z nich dotyczy ogólnego pojęcia prywatyzacji zadań publicznych, na gruncie prawa administracyjnego. W drugiej następuje omówienie przyczyn i skutków prywatyzacji zadań publicznych. Rozważono czy mowa o jednostkowych przyczynach prywatyzacji zadań publicznych jest uprawniona w kontekście znacznej szerokości tego procesu. Trzecia poświęcona jest praprzyczynie prywatyzacji zadań publicznych, a więc zagadnieniu *New public management*. Koncepcja ta rozwijała się już przez kilkanaście lat w państwach Europy Zachodniej, zanim jeszcze w Polsce zapoczątkowana została transformacja ustrojowa i nastąpiły procesy prywatyzacji zadań publicznych.

Drugi rozdział dotyczy odniesienia zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych do sfery wyznaniowej. W ramach jego treści podjęto się identyfikacji doktrynalnych podstaw prywatyzacji zadań publicznych w stosunku do związków wyznaniowych (cel 1 pracy). Pierwszy podrozdział podejmuje analizę zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych w stosunku do związków wyznaniowych. Analizy te poprzedzone zostały przedstawieniem administracyjnoprawnej regulacji podmiotów, jakimi są związki wyznaniowe. Warto zauważyć, że nie tylko prywatyzacja zadań publicznych musi się opierać na niebudzących wątpliwości prawnych podstawach, lecz również status administracyjnoprawny podmiotu prywatyzującego powinien być bezdyskusyjny prawnie. W ramach zagadnień szczegółowych podjęto rozważanie na temat terminologicznego sformułowania „kościół i inne związki wyznaniowe”, które w ocenie autora niniejszej pracy powinno wywoływać głębokie wątpliwości. Następnie rozważono podobieństwo związku wyznaniowego do instytucji stowarzyszenia. W dalszej kolejności przedstawiono zagadnienia związane z prawodawstwem dotyczącym związków wyznaniowych i podmiotowością prawną związków wyznaniowych – szczególnie to ostatnie zagadnienie ma charakter kluczowy dla prywatyzacji zadań publicznych. Wspomniane regulacje prawne w pewnych swoich aspektach wywołują nadal dyskusje doktrynalne i nie zostały one jednoznacznie rozwiązane. Dlatego też w ramach rozważań podjęto dyskusje nad zawartymi tam problemami, nierzadko dokonano konfrontacji poglądów, ich oceny oraz w pewnych kwestiach sformułowano własne interpretacje. Finalnie w ostatniej części podrozdziału dokonano analizy udziału związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Odniesiono się tam wprost do dwóch głównych tez pracy – co do udziału związku wyznaniowego w procesie prywatyzacji zadań publicznych oraz co do relacji pomiędzy zasadą współdziałania a zagadnieniem prywatyzacji zadań publicznych oraz drugiego celu pracy.

W drugim podrozdziale dokonano analizy wpływu trzech pozostałych zasad konstytucyjnych (poza omówioną wcześniej zasadą współdziałania), wynikających z art. 25 Konstytucji RP, na proces prywatyzacji zadań publicznych. Jest bezspornym faktem, iż na temat wspomnianych zasad konstytucyjnych

powstały liczne opracowania, w tym teksty naukowe – artykuły czy komentarze, a nawet kompletne monografie tematyczne. Jednak dotychczas w literaturze nie poruszano szerzej zagadnienia związku tych zasad z procesem prywatyzacji zadań publicznych. Dokonane tam rozważania związane są z trzecim celem pracy.

W trzecim podrozdziale podjęto próbę usystematyzowania przejawów prywatyzacji zadań publicznych w odniesieniu do związków wyznaniowych. Działania te były niezbędne w kontekście systematyki dalszej części pracy – nazw rozdziału trzeciego i czwartego. Ponadto dotyczyły czwartego celu pracy i trzeciej tezy. Warto zauważyć, że systematyka taka jest zadaniem utrudnionym. Nawet w literaturze przedmiotu zauważono wspomnianą trudność, gdyż akcentowano, że omawiane konstrukcje prawne dotyczące prywatyzacji zadań publicznych są zróżnicowane i nie tworzą spójnej grupy. Dlatego wytyczenie zakresu przedmiotowego prywatyzacji zadań publicznych nie daje się określić poprzez wyliczenie poszczególnych dziedzin czy sfer.

Rozdział trzeci i czwarty niniejszej pracy ma charakter analityczny i jest związany z celem piątym, szóstym i siódmym niniejszej pracy. W ramach wyodrębnionych przejawów prywatyzacji wymieniono zagadnienia związane ze sferą sakralną takie jak: regulacja stanu cywilnego wyrażająca się w aktualnym stanie prawnym w postaci zawierania małżeństw wyznaniowych o skutkach cywilnych oraz historycznie w postaci sporządzania aktów stanu cywilnego przez duchownych związków wyznaniowych, a następnie zarząd cmentarzami. Warto zauważyć, że omawiana w pracy regulacja stanu cywilnego obejmuje szerszy zakres, niż zagadnienia związane z rejestracją stanu cywilnego. Ponadto omówiono zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych w sferze pozasakralnej, która dotyczy działalności edukacyjnej i działalności pożytku publicznego. Działalność edukacyjna w ramach dokonywanych rozważań sprowadza się do prowadzenia szkół wyznaniowych oraz wsparcia państwa w działalności wychowawczej – co również zaliczono jako prywatyzację zadań publicznych. Natomiast działalność pożytku publicznego jest znów pojęciem trudnym do systematyki. Warto zwrócić uwagę, że art. 4 u.d.p.p. wymienia 40 sfer tej działalności, jednocześnie na wstępie zaznaczając, że jest to katalog otwarty i

jedynie pomocniczy. W ramach wspomnianych sfer wiele z nich ma wspólny zakres, niektóre przenikają się bądź nakładają. Dlatego w ramach systematyki niniejszej pracy wyodrębniono aspekt działalności społeczno-charytatywnej oraz kulturalnej. Wspomniane zadania publiczne należy uznać za najbardziej reprezentatywne do zobrazowania procesu prywatyzacji zadań publicznych w kontekście związków wyznaniowych.

1. Współdziałanie z państwem i prywatyzacja zadań publicznych

1.1 Geneza współdziałania państwa i związków wyznaniowych

Współdziałania państwa i związków wyznaniowych należy doszukiwać się już w czasach starożytnych, a konkretnie od momentu ustanowienia w Cesarstwie Rzymskim chrześcijaństwa jako religii państwowej¹. Przed tym wydarzeniem 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 państwa². Tak więc nie było mowy o dwóch podmiotach współpracujących ze sobą, lecz o jednym, który łączył w sobie funkcje zarówno polityczne, jak i religijne. W Cesarstwie Rzymskim w czasach przedchrześcijańskich religia i związane z nią sprawowanie kultu wchodziło w zakres administracji publicznej. W prawie rzymskim prawo sakralne określone było jako *ius sacrum* i stanowiło jedną z części rzymskiego prawa publicznego *ius publicum*³. Podobnie wypowiada się Michał Pietrzak, zauważając, że w starożytności kult religijny uważany był za instytucję publiczną i część składową ideologii państwowej⁴. Warto nadto zauważyć, że pomimo wprowadzenia do Cesarstwa Rzymskiego w 380 r. religii państwowej nie było jeszcze mowy o „związkach wyznaniowych” we współczesnym tego słowa rozumieniu. Dlatego w starożytności i średniowieczu problematyka współdziałania ze związkami wyznaniowymi znacznej mierze

¹ 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.

² K. Warchałowski, *Rozwój idei wolności religijnej od początków chrześcijaństwa do czasów nowożytnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005, s. 143-144.

³ H. Insadowski, *Res sacrae w prawie rzymskim. Studium z sakralnego prawa rzymskiego*, Lublin 1931, s. 10.

⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 24.

dotyczyła Kościoła katolickiego, który cechował się pozycją dominującą. Od tego okresu trwa nieustająca kooperacja pomiędzy państwem a wspólnotami religijnymi, które z biegiem czasu wyodrębiały się aż do przyjęcia współczesnej formy „związków wyznaniowych”. W literaturze zgodnie panuje pogląd, że w 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)⁵. Dlatego zasada ta nazywana jest czasem „nakazem politycznego i społecznego rozsądku”⁶.

W doktrynie prawa wyznaniowego wyrażano różne stanowiska na temat genezy wspomnianej zasady w odniesieniu do jej współczesnego kształtu. Istotnym czynnikiem, który przyczynił się do jej sformułowania, jest wyrażona na Soborze Watykańskim II doktryna religijno-społeczna Kościoła katolickiego. Jak zauważa Paweł Borecki w Konstytucji Duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* w par. 76 stwierdzono: „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 sobą zdrową współpracę uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu”⁷. Tym samym sformułowano podstawę do współdziałania, jednocześnie określając ją mianem „zdrowej”. Józef Krukowski wskazuje, że pojęcie „zdrowej współpracy”, w rozumieniu katolickim odwołuje się do paradygmatu dualizmu religijno-politycznego, który stanowi oryginalny wkład religii chrześcijańskiej do kultury europejskiej i ogólnoludzkiej. Paradygmat ten powstał na bazie nakazu Chrystusa: „Oddajcie cesarzowi to, co należy do cesarza, a Bogu to, co należy do Boga”⁸. Natomiast Piotr Hemperek widzi „zdrową współpracę” jako respektowanie niezależności i

⁵ J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo...*, s. 66.

⁶ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 150.

⁷ P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 4(40), 2022, s. 95.

⁸ J. Krukowski, *Zasada zdrowego współdziałania między państwem i kościołem na rzecz instytucji małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie do problematyki*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, nr 1, 2023, s. 3.

autonomiczności Kościoła i państwa w swoich dziedzinach⁹. Sobór Watykański II kładzie nacisk na dobro wspólne osoby ludzkiej, która w doktrynie katolickiej została stworzona przez Boga dla osiągnięcia celu przekraczającego ramy świata doczesnego. W związku z tym staje się ona w centrum zainteresowania każdej społeczności ludzkiej, włączając do tego kręgu również wspólnotę kościelną i polityczną¹⁰. Sobór jednak nie wskazał dokładnego sposobu tego współdziałania – w par. 76 *Gaudium et spes* wspomniał on jedynie, że powinno być ono dostosowane do okoliczności czasu i miejsca. W kontekście powyższego Paweł Sobczyk zauważa, że takie ogólne określenie pozwala Kościołowi współpracować ze wspólnotą polityczną charakteryzującą się pluralizmem światopoglądowym przy zachowaniu autonomii i niezależności każdej ze wspólnot we właściwych dla nich obszarach działalności¹¹.

Kolejną tezę na temat genezy zasady współdziałania przedstawia P. Borecki, upatrując jej podstaw w założeniach ideowo-politycznych władz Polski Ludowej poczynając od drugiej połowy lat 70. XX wieku¹². W jego ocenie władze PRL traktowały tę zasadę instrumentalnie i miała się ona przyczynić do stabilizacji nastrojów społecznych, wzmocnienia społecznej legitymizacji władz w obliczu narastającego kryzysu-społeczno-gospodarczego oraz do przełamania międzynarodowej izolacji Polski w następstwie wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego¹³. W ocenie autora niniejszej pracy jest to istotne spostrzeżenie w kontekście dalszego kształtu zasady współdziałania, gdyż z pozoru może się wydawać, że na ogół antyklerykalna polityka władz PRL stała w sprzeczności z ideą współdziałania. Podobne wnioski przedstawia Rafał Łatka, wskazując, że w okresie sierpnia 1980 r. do grudnia 1981 r. władze komunistyczne z jednej strony starały się przeciwdziałać zbytniemu zbliżeniu między duchowieństwem a działaczami opozycyjnymi, zaś w drugiej wykorzystywać autorytet Kościoła do uspokajania nastrojów społecznych. Dlatego też nastąpiły znaczne ustępstwa

⁹ P. Hemperek, *Współpraca między Kościołem a państwem*, „Kościół i Prawo”, tom 4, 1985, s. 86.

¹⁰ P. Sobczyk, *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005, s. 211.

¹¹ Tamże, s. 219.

¹² P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 96.

¹³ Tamże, s. 96.

wobec biskupów i rezygnacja z niektórych elementów polityki wyznaniowej¹⁴. Podkreślano, że są pola, na których Kościół i państwo mogą współdziałać, ale o tym jaki będzie ich charakter i zasięg, miały decydować władze¹⁵. Mimo powyższego jednak finalne 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 słabło¹⁶.

Zanim zasada współdziałania znalazła się w Konstytucji RP z 1997 r., poprzedził ją kilkuletni proces przygotowań legislacyjnych. Za początek przygotowań prac legislacyjnych należy uznać grudzień 1989 r. Jak zauważyła Anna Słowikowska, 7 grudnia 1989 r. Sejm X kadencji ustanowił Komisję Konstytucyjną, o charakterze komisji nadzwyczajnej i powołał jej skład osobowy. Natomiast pracami dotyczącymi relacji Kościół-państwo zajmowały się: podkomisja ds. praw i wolności człowieka i obywatela oraz podkomisja ds. ustroju politycznego¹⁷. Taka komisja została również powołana w Senacie. Warto zauważyć, że kilka miesięcy przed rozpoczęciem prac konstytucyjnych uchwalono istotne ustawy wyznaniowe – ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego¹⁸ oraz ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W pierwszej z nich już w preambule wskazano na „dobro osoby ludzkiej oraz potrzebę współdziałania wszystkich obywateli dla rozwoju kraju, dla bezpieczeństwa narodu i państwa polskiego”. Natomiast art. 51 u.s.k.k. wskazywał na współdziałanie w zakresie ochrony dóbr kultury. Ponadto art. 16 u.g.s.w. wskazywał na konieczność współdziałania ze związkami wyznaniowymi zakładanymi w drodze rejestracji w kierunku „zachowania pokoju, kształtowania warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych”. Prace w komisjach – sejmowej i senackiej – nie zakończyły się uchwaleniem konstytucji, z uwagi na znaczne rozbieżności

¹⁴ R. Łatka, *Zmienna amplituda stosunków państwo-Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „Res Historica”, nr 39, 2015, s. 228.

¹⁵ Tamże, s. 229.

¹⁶ Tamże, s. 226.

¹⁷ A. Słowikowska, *Geneza zasady współdziałania Kościoła i państwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego”, nr 10(2), 2013, s. 80-81.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.

natury politycznej. Jak wskazuje Ryszard Mojak, mimo że Komisje Konstytucyjne każdej z izb parlamentu przygotowały przed samorozwiązaniem Sejmu w 1991 r. dwa odrębne projekty nowej konstytucji, to doświadczenia w okresie dwóch lat pracy nad ich przygotowaniem nie były zbyt zachęcające. Żaden z tych projektów nie stał się przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej¹⁹. Przeciąganie się tymczasowości, rażąca niespójność rozwiązań polityczno-prawnych stworzyły pilną konieczność poprzedzenia uchwalenia nowej konstytucji państwa wprowadzeniem Małej Konstytucji, co do czego osiągnięty został konsensus głównych sił politycznych. Wynikiem tego stała się ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r.²⁰. Bezpośrednim okresem prac konstytucyjnych był okres od wyłonienia się nowego parlamentu w związku z wyborami z dnia 19 września 1993 r. do uchwalenia obecnej Konstytucji w 1997 r. W trakcie wskazanego okresu pojawiło się kilkanaście różnych projektów w odniesieniu do norm państwo-związki wyznaniowe. Jak wskazuje P. Borecki, dnia 4 kwietnia 1995 r. spośród 15 poddanych pod głosowanie wariantów art. 16 akceptację większości Komisji Konstytucyjnej uzyskał zasadniczo zmodyfikowany wniosek Tadeusza Mazowieckiego²¹. Jednak A. Słowikowska zauważa, że genezy zasady współdziałania między państwem i Kościołem, należy upatrywać we wszystkich etapach prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego prowadzonych w latach 1989-1997. Zakwalifikowane do pierwszego czytania na forum Zgromadzenia Narodowego projekty ustawy zasadniczej w większości gwarantowały współdziałanie lub przewidywały jego możliwość²². Finalnie 2 kwietnia 1997 r. po prawie dziesięcioletnich pracach Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję. Trafne jest więc spostrzeżenie dokonane przez Pawła A. Leszczyńskiego, że Polska jako pierwsze państwo położone geopolitycznie w 1989 roku za „żelazną kurtyną” rozpoczęła drogę przemian

¹⁹ R. Mojak, *Geneza, prawnoustrojowe zasady i prawne procedury tworzenia i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom 40, 2018, s. 108.

²⁰ W. Skrzydło, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, vol. 40, 1993, s. 176.

²¹ P. Borecki, *Geneza konstytucyjnej regulacji stosunków państw-Kościół – droga do art. 25 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały z Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, Lublin 2004, s. 62.

²² A. Słowikowska, *Geneza zasady współdziałania...*, s. 106.

w stronę demokratycznego państwa i rynkowej gospodarki, natomiast prawie jako ostatnia przyjęła całościową konstytucję. P. A. Leszczyński zauważa również pozytywne następstwa wydłużonego czasu przygotowań – w jego ocenie miało to korzystne skutki względem innych państw przeprowadzających transformację, gdyż uniknięto poważniejszych błędów i wręcz zasadniczych dysfunkcji ustrojowych²³.

Konsensus co do wpisania zasady współdziałania do konstytucji być może spowodowany był również podpisaniem w 1993 r. konkordatu. Zasada ta wybrzmiewa już z art. 1 wspomnianego aktu prawnego. Ponadto znajduje ona reprezentację również w innych współczesnych konkordatach (m. in. art. 1 konkordatu włoskiego²⁴ z 1984 r.) i ustawach wyznaniowych (m.in. art. 21 ust 2. węgierskiej ustawy wyznaniowej²⁵ – wspólnoty religijne posiadające osobowość prawną mogą uczestniczyć w działalności o charakterze wartościowym dla społeczeństwa; w tym celu mogą same lub za pośrednictwem powołanych do tego instytucji wykonywać zadania o charakterze publicznym). Tak więc Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdziły, że „Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”.

1.2. Zasada współdziałania

Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych została sformułowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Jako jedna z pięciu podstawowych zasad wyznaczających konstytucyjne relacje między państwem a związkami

²³ Por. P. A. Leszczyński, *Geneza uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Acta Iuris Stetinensis”, nr 3(44), 2023, s. 93.

²⁴ 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.).

²⁵ Ustawa nr CCVI z 2011 r. o prawie do wolności sumienia i religii oraz o statusie prawnym kościołów, wyznań i wspólnot religijnych na Węgrzech (2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról).

wyznaniowymi ma ona kluczową rolę w kształtowaniu zjawiska prywatyzacji zadań publicznych. Otwiera ona drogę do aktywnego udziału związków wyznaniowych w tych procesach, które były lub są domeną państwa. Dlatego też zostanie ona omówiona w ramach pierwszego rozdziału. Pozostałe cztery zasady również wpływają na zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych, jednak w znacznie mniejszym zakresie. Stąd też zagadnienia z nimi związane zostały poruszone w innym miejscu pracy. Zagadnienia związane z prywatyzacją zadań publicznych oraz związkiem zasady współdziałania z nimi zostaną podjęte w dalszych częściach pracy, stąd w niniejszym podrozdziale ograniczono się jedynie do charakterystyki wspomnianej zasady oraz zasugerowania najważniejszych problemów doktrynalnych z nią związanych.

Kształtowanie stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi na zasadzie współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego należy uznać, za istotną deklarację polskiego ustrojodawcy²⁶. Charakter tego współdziałania był w literaturze przedmiotem różnych dyskusji. Dlatego konieczne jest odwołanie się do poglądów najważniejszych przedstawicieli doktryny prawa wyznaniowego, w celu nakreślenia problematyki. J. Krukowski wskazuje, że współdziałanie ma miejsce wówczas, kiedy dwie strony wykonują to samo zadanie przy użyciu tych samych środków²⁷. Piotr Stanisławski uważa natomiast, że współdziałanie stanowi działalność skoordynowaną, podejmowaną wspólnie i skoncentrowaną na dążeniu do osiągnięcia tych samych celów²⁸. M. Pietrzak widzi ją natomiast jako nakaz 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 publicznego²⁹. Dariusz 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

²⁶ P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania...*, s. 172.

²⁷ J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, s. 159.

²⁸ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 84.

²⁹ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie...*, s. 150.

podmiotów³⁰. Wspomniane wcześniej poglądy dotyczące interpretacji zasady współdziałania wyrażają podobne treści w inny sposób. Każda z nich sprowadza się bowiem do podkreślenia, najczęściej z użyciem synonimu słowa „współdziałanie”, kooperacji państwa i związków wyznaniowych w pewnym zakresie. Na szczególną uwagę zasługuje pogląd M. Pietrzaka, który nazywa ją „nakazem politycznego i społecznego rozsądku”. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd ten wydaje się być zakotwiczony w realiach społecznych, gdyż ignorowanie wpływu związków wyznaniowych na społeczeństwo prowadzi do nierealistycznej koncepcji społeczeństwa. Warte jest również przytoczenie spostrzeżenia P. Boreckiego, na temat ważności zasady współdziałania – jest ona godna rozważania 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 Polsce³¹. Jak już wspomniano wcześniej, została ona sformułowana w sposób doktrynalny na Soborze Watykańskim II w Konstytucji *Gaudium et spes*.

Biorąc pod uwagę technikę legislacyjną zastosowaną w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, warto zauważyć, że zasada ta została sformułowana w tym samym zdaniu, co zasada autonomii i wzajemnej niezależności. Istotnie bowiem zasada współdziałania dotyczy tych sytuacji, gdy nie znajduje zastosowania autonomii i wzajemnej niezależności. Tak więc dotyczy ona przypadków, gdy państwo i związek wyznaniowy podejmują działania w sferach, które są również przedmiotem zainteresowania i działań drugiego podmiotu, a równocześnie działania te dotyczą „dobra człowieka i dobra wspólnego”. Tak więc w doktrynie zauważa się, że zasada współdziałania jest koniecznym uzupełnieniem zasad autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych. Naczelną racją jej wprowadzenia jest dobro wspólne, którym winny się kierować zarówno państwo, jak i związki wyznaniowe. Warte jest bowiem zauważenia, że ci sami ludzie mogą współtworzyć państwo jako jego obywatele i jednocześnie związek wyznaniowy

³⁰ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego*, Lublin 2004, s. 208.

³¹ P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 87.

jako jego wierni. Taka sytuacja wymusza potrzebę harmonizacji działań, które są skierowane do tych samych osób. Nie ma bowiem wątpliwości, że pewne obszary życia społecznego pozostają w zainteresowaniu zarówno państwa, jak i związków wyznaniowych – w literaturze przedmiotu nazywane są one jako *res mixtae*. Autorzy wskazują również, że konieczne jest podejmowanie konkretnych kroków, takich jak zawieranie prawnie wiążących porozumień³². Zasada ta więc w rozumieniu konstytucyjnym wzbogacona jest o dodatkową klauzulę „dobra wspólnego”. „Dobro wspólne” często w literaturze przedmiotu utożsamia się w związku z regulacją wynikającą z art. 1 Konstytucji RP, a dotyczącą koncepcji dobra wspólnego. Ponadto Lech Garlicki zauważa, że szczególna, duchowa natura związków wyznaniowych spowodowała konieczność odrębnego zaakcentowania „dobra człowieka” wobec „dobra wspólnego”. Łączy się to z ogólniejszym nakazem szanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności każdego człowieka – wynikającym z art. 30 Konstytucji RP³³. Szeroko widzi pojęcie dobra wspólnego P. Sobczyk, zwracając uwagę na elementy takie jak: godność, wolność, równość, zagwarantowane przez ustawę zasadniczą wolności i prawa, regulacje wynikające z innych aktów prawnych³⁴. Do koncepcji „dobra człowieka i dobra wspólnego” oprócz punktu widzenia doktryny prawa, można się również odnieść z perspektywy nauki Kościoła katolickiego. Istotny rozwój tej koncepcji również miał miejsce na Soborze Watykańskim II. Jak wskazuje Piotr Steczkowski, Kościół katolicki podkreśla znaczenie godności każdej osoby ludzkiej wraz z wynikającymi z niej prawami oraz zasadą dobra wspólnego służącą budowaniu ładu społecznego. Zgodnie z aktualnym nauczaniem Kościoła tylko taka społeczność, w której respektowane są prawa człowieka i realizowana jest zasada dobra wspólnego, może nosić miano społeczności sprawiedliwej³⁵.

Z zasadą współdziałania związane są zagrożenia i dylematy. Może ona prowadzić do kwestionowania granic pomiędzy sferą publiczną a wyznaniową.

³² A. Moś, *Zasady relacji między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Gdańsk 2021, s. 160.

³³ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

³⁴ P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania...*, s. 175.

³⁵ P. Steczkowski, *Konstytucyjna zasada współdziałania państwa i Kościoła*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 11, 2008, s. 163.

W literaturze przedmiotu zaznacza się, że klauzula „dobra człowieka i dobra wspólnego” ma charakter szeroki i niedookreślony. Dlatego Jarosław Szymanek twierdzi, że takie sformułowanie należy skrytykować z uwagi na „rozmywanie” pojęcia rozdziału państwa i wspólnot wyznaniowych³⁶. 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 człowieka³⁷. Poglądy te wyrażają pewien problem, związany z potencjalną możliwością zbyt bliskiego współdziałania, jednak w ocenie autora niniejszej pracy nie należy nadawać większego znaczenia zasadzie współdziałania w całym systemie prawa konstytucyjnego, niż faktycznie ona posiada. Dlatego też mowa o „realnym niebezpieczeństwie powiązania państwa i związków wyznaniowych i przez to nadaniu państwu charakter wyznaniowego” wydaje się nadto przesadzone. P. Borecki przedstawia ponadto zarzut „obowiązku współdziałania”, wskazując, że jeżeli zasada współdziałania podlega jurydyzacji, należy opowiedzieć się zdecydowanie za fakultatywnością, a nie obligatoryjnością synergii państwa i wspólnot wyznaniowych. Obligatoryjność kooperacji nadmiernie ogranicza państwo w zakresie celów i metod prowadzonej polityki. Może się okazać, że na danym etapie historycznym podejmowanie współdziałania jest ze względów obiektywnych (np. ekonomicznych) niewskazane. Trudno jest też podejmować współdziałanie, gdy orientacje polityczne władz państwowych i wspólnot religijnych różnią się od siebie zasadniczo³⁸. W ocenie autora niniejszej pracy konstytucyjne sformułowanie „stosunki (...) kształtowane są na zasadach (...) współdziałania” nie koniecznie implikuje obowiązek obligatoryjnej współpracy, nawet jeżeli forma werbalna tego zwrotu sugeruje aktywność. Warto chociażby zaznaczyć przeciwny pogląd Zdzisława Zarzyckiego, który twierdzi, że pomimo

³⁶ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 87.

³⁷ P. Borecki, *Zasada współdziałania...*, s. 90.

³⁸ Tamże, s. 91.

braku ustawowej precyzji w określeniu wzajemnej relacji podmiotów rządowych i pozarządowych w realizacji określonych celów trudno sobie wyobrazić ich oparcie inaczej niż na zasadzie dobrowolności i partnerstwa³⁹. W podobny sposób wypowiada się Marcin Olszówka, twierdząc, że z przepisu art. 25 ust. 3 Konstytucji RP nie wynika obowiązek, ale powinność współdziałania⁴⁰. Ponadto zbliżone stwierdzenie do brzmienia art. 25 ust. 3 Konstytucji RP pada w art. 5 ust. 1 u.d.p.p. Brzmi ono: „organy administracji publicznej prowadzą działalność (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi”. Natomiast w dalszej części wspomnianego przepisu w ust. 3 ustawodawca wprost wskazuje, że współpraca ta odbywa się na zasadzie suwerenności stron i partnerstwa. Tak więc w kontekście zasady współdziałania zasadniejsza jest mowa o „dobrowolności i partnerstwie”, a nie o „obowiązku”.

1.3. Idea współdziałania państwa z podmiotami niewyznaniowymi

Idea współdziałania państwa z podmiotami niepublicznymi stanowi szerszą koncepcję administracyjną. Dlatego też zasada współdziałania wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, której poświęcone były dwa poprzednie podrozdziały stanowi jedynie pewien element w tej złożonej strukturze prawnej. Współpraca wedle słownika PWN jest „działalnością prowadzoną wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa”. Jak wskazuje Ewa Bogacz-Wojtanowska współpracę należy rozumieć jako proces lub działanie (np. negocjacje, dzielenie przywództwa, konsultowanie, budowanie konsensusu), które umożliwia nowe, zintegrowane świadczenie usług. Współpraca oznacza tutaj takie wspólne działanie, w którym misje organizacji się przecinają, a łączenie zasobów prowadzi do większej sprawności i skuteczności w świadczeniu usług dla klientów organizacji⁴¹. Nad istotą współdziałania rozważania prowadziła Jolanta Blicharz, która podkreśla, że na instytucją tą można spojrzeć z różnych

³⁹ 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.

⁴⁰ M. Olszówka, *Komentarz do art. 25 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, 2016, dostęp online (Legalis).

⁴¹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków 2011, s. 12.

punktów widzenia: ekonomicznego, prakseologicznego lub prawnego⁴². Od strony ekonomicznej chodzi tutaj o uzyskanie efektów gospodarczych poprzez współdziałanie różnych podmiotów. Z kolei w ujęciu prakseologicznym współdziałanie oznacza racjonalizację działań. Pod kątem administracyjnoprawnym natomiast pojęcie to łączy się z działaniem, zmierzającym do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych. Zwraca się jednak uwagę, iż współdziałanie jest więzią łączącą podmioty niezależne⁴³. Współpraca jest zjawiskiem pożądanym, gdyż co do zasady przynosi korzyści – wskazuje się na istnienie badań w zakresie współpracy międzysektorowej, które dowodzą, że istnieją samorządy, gdzie współpraca rozwija się harmonijnie i jest źródłem satysfakcji obu stron, jak również przynosi korzyści lokalnym społeczności. Z drugiej jednak strony, funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego z dysfunkcyjną współpracą z trzecim sektorem⁴⁴. Jednoznacznie pozytywnie o współdziałaniu wypowiada się Barbara Kożuch, wskazując, że analiza współdziałania jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyść niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy, chociaż warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji⁴⁵.

W literaturze niektórzy przedstawiciele doktryny zauważają, że współpraca między podmiotami niepublicznymi a administracją opiera się na trzech rodzajach przesłanek stanowiących ich podłoże. Są to kwestie ideologiczne, pragmatyczne oraz natury prawnej⁴⁶. W kontekście przesłanki ideologicznej, jest to wyrazem zasady pomocniczości (subsydiarności), zgodnie z którą proces decyzyjny w państwie powinien, w miarę możliwości, zachodzić jak najbliżej obywatela, na „jak najniższym szczeblu”, aby osoby, których to

⁴² J. Blicharz, *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 43.

⁴³ Tamże, s. 43-44.

⁴⁴ Por. E. Bogacz-Wojtanowska, *Współdziałanie organizacji...*, s. 114-117.

⁴⁵ B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011, s. 109.

⁴⁶ P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Warszawa 2013, s. 109.

dotyczy, mogły mieć na niego jak największy wpływ⁴⁷. Warto zauważyć, że zasada subsydiarności znajduje swoje źródło już w Preambule Konstytucji RP, gdzie wskazano na „współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Przesłanka pragmatyczna dotyczy założenia, że pracownicy administracji przez okoliczność pozostawania w ramach urzędniczego stosunku pracy, wykonują ją odtwórczo, nie będąc osobiście zaangażowani w realizowane działania. Z tego powodu sposób wykonywania założonych działań przez osoby funkcjonujące w ramach organizacji pozarządowych ma być wyższy, w odniesieniu do realizacji tożsamyh zadań⁴⁸. Przesłankę pragmatyczną, w szczególności do spraw, realizowanych w ramach trzeciego sektora akcentują David Osborne i Ted Gaebler. W ich ocenie sektor społeczny jest najbardziej predysponowany do wykonywania zadań przynoszących niewielki bądź zerowy dochód, wymagających empatii i zaangażowania się w sprawy innych, całościowego podejścia, absolutnego zaufania ze strony konsumentów, ochotniczej pracy czy też otoczenia kogoś troskliwą opieką, jednakże nie jest to uwarunkowane koniecznością samodzielnego zgromadzenia znacznych środków, dysponowania dużą wiedzą specjalistyczną i nie polegają one na sprzedawaniu czegoś⁴⁹. Przesłanka prawna wynika natomiast z obowiązującego stanu prawnego, umożliwiającego omawianą współpracę. Warto wskazać tutaj na chociażby na przepisy u.d.p.p. Ponadto należy zauważyć, że art. 5 ust. 3 wspomnianej ustawy wskazuje cechy, jakie powinna nosić współpraca z organami publicznymi. Mowa w niej o takich cechach jak: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Poza zagadnieniem współdziałania państwa i podmiotów niepublicznych będących najczęściej osobami prawnymi, możemy znaleźć w prawie również inne przykłady i zachęty do współdziałania, cechujące się odmiennym charakterem. Jako przykład można wymienić kontrakt socjalny zawierany pomiędzy ośrodkiem pomocy społecznej a klientem pomocy społecznej ubiegającym się o pomoc. Tak więc w administracji promowana jest

⁴⁷ A. Gajda, *Zasada pomocniczości* [w:] J. Barcz (red.) *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 168.

⁴⁸ P. Kledzik, *Działalność organizacji...*, s. 109.

⁴⁹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992, s. 445.

idea współdziałania, która zakłada że podnosi ono skuteczność działania obu stron.

W literaturze przedmiotu, odnosząc się do wymienionych powyżej cech, zaznacza się, że z natury pomocniczość uznaje prawo obywateli i organizacji pozarządowych do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym również w sferze zadań publicznych. Zasada partnerstwa sprowadza się do uczestnictwa w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych. Efektywność dotyczy wyboru najbardziej korzystnego sposobu wykorzystania środków publicznych zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Natomiast jawność oznacza udostępnianie przez organy administracji publicznej informacji o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych⁵⁰. Jak wskazują J. Blicharz i Andrzej Huchla wspomniane powyżej zasady stanowią o prawnym charakterze relacji między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym i skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów⁵¹.

1.4. Proces prywatyzacji zadań publicznych

1.4.1. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych

W doktrynie prawa 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. Jak wskazał Stanisław Biernat, pojęcie to kojarzy się z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych i podobnymi przekształceniami własnościowymi. W istocie chodzi tutaj jednak o różne zjawiska, chociaż występują między nimi interesujące i doniosłe punkty stykowe⁵². Zanim nastąpi jednak próba przeniesienia tego pojęcia na grunt prawa wyznaniowego oraz jego odniesienia

⁵⁰ J. Podgórska-Rykała, *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020, s. 103-104.

⁵¹ J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 55.

⁵² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 7.

do działalności związków wyznaniowych na wstępie konieczne jest dokonanie rozważenia znaczenia tego pojęcia pod kątem dotychczasowych ustaleń doktrynalnych.

Od strony terminologicznej pojęcie „prywatyzacja zadań publicznych”, jak również kluczowe terminy, które składają się na tę frazę, czyli „prywatyzacja” i „zadanie publiczne”, nie występują bezpośrednio w prawodawstwie, a ponadto nie posiadają definicji legalnej. Dlatego też znaczenie wskazanych pojęć kształtuje się w doktrynie prawa. Jedną z najwcześniejszych i zarazem najważniejszych publikacji związanych z prywatyzacją zadań publicznych jest wydana w 1994 r. monografia S. Biernata⁵³, która pomimo upływu blisko 30 lat od jej wydania nie straciła na aktualności. Wydaje się ona precyzyjnie opisywać zjawiska związane z prywatyzacją zadań publicznych i zarazem uznana zostanie jako istotne źródło doktrynalne w kontekście niniejszej pracy. Wskazany autor zauważa różnicę między pojęciem „prywatyzacja” a „prywatyzacja zadań publicznych”, podkreślając odrębność obu pojęć⁵⁴. Warto jednak bliżej przyjrzeć się temu związkowi, gdyż już na poziomie językowym można dostrzec pewne zbieżności. Według definicji ujętej w Encyklopedii PWN „prywatyzacja” to: *„zmiana stosunków własnościowych polegającą na zwiększeniu udziału osób prywatnych w procesie gospodarowania, czyli uzyskanie prawa własności składników majątku państwowego, samorządowego, jego zorganizowanych części przez osoby fizyczne lub prawne”*. Tak więc *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”. Jednak po wyeliminowaniu ze wskazanej definicji wyrazu „gospodarowanie”, podstawowa myśl przewodnia tej definicji dotyczy koncepcji „zwiększenia udziału podmiotów prywatnych” w jakimś – bliżej nieokreślonym procesie. Tym procesem w ramach całego pojęcia „prywatyzacji zadań publicznych” jest proces realizacji zadań publicznych. Niewątpliwie dokonana analiza językowa nie dowodzi, czym jest „prywatyzacja zadań publicznych”, lecz jedynie wykazuje związek istniejący

⁵³ Tamże, s. 7.

⁵⁴ Tamże, s. 7.

między pojęciem „prywatyzacji” a „prywatyzacji zadań publicznych”. W celu ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia „prywatyzacja zadań publicznych” konieczne jest odniesienie się do dorobku doktryny prawa, jednak zanim to nastąpi, warto uprzednio odnieść się do terminu „zadania publicznego”.

Pojęcie „zadania publicznego” w doktrynie prawa jest często omawiane i analizowane. Nie zostało ono jednak zdefiniowane przez prawodawcę. Warto zauważyć, że jest to pojęcie dynamiczne – jak bowiem zauważa Magdalena Małecka-Łyszczyk ewoluuje ono wskutek zachodzących przemian cywilizacyjnych podobnie jak samo pojęcie administracji⁵⁵. Źródło pochodzenia pojęcia zadania publicznego według Elżbiety Feret należy wywodzić z regulacji zawartych w Konstytucji RP. Kolejno bowiem w jej art. 15 ust. 2 ustrojodawca przewiduje, że „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”; w art. 16 ust. 2, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”; w art. 163, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”; zaś w art. 166 ust. 1 i ust. 2, że „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”⁵⁶. Wspomniana autorka zauważa, że ustawa zasadnicza posługuje się tym pojęciem.

Według J. Blicharz, już pierwsze próby określenia zadania publicznego wskazują, że termin ten niejednokrotnie używany jest zamiennie z innymi

⁵⁵ M. Małecka-Łyszczyk, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, nr 921, 2013, s. 56.

⁵⁶ E. Feret, *Zadania publiczne a zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] I. Mirek, T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego. Łódź, 5-6 czerwca 2021 r.*, Łódź 2012, s. 175

pojęciami, jak kompetencja czy zakres działania, co stanowi o trudnościach, jakie stają na drodze do zdefiniowania tegoż pojęcia⁵⁷. Podobnie wypowiada się Stanisław Fundowicz, który twierdzi, że w doktrynie pojęcie zadań i funkcji państwa nie doczekało się jednoznacznego zdefiniowania mimo wielu prób w tym zakresie⁵⁸. W doktrynie prawa zadanie publiczne utożsamiane było z kompetencją lub zakresem działania. Jednak uznaje się, że termin „zadanie” tym różni się od terminu „kompetencja”, że pierwszy zawiera w sobie pierwiastek obowiązku ciążącego na wyznaczonym organie, drugi zaś zawiera nie tylko obowiązki, ale też uprawnienia właściwego organu. Zatem kompetencja różni się od zadania elementami takimi jak: zawieranie elementu uprawnienia, jak i obowiązku, gdy zadanie zawiera tylko obowiązek; umożliwia nawiązywanie stosunków prawnych; jest środkiem do wykonania zadania, a więc ma względem niego służebny charakter⁵⁹. Niektórzy przedstawiciele doktryny próbowali jednak zdefiniować je na własny sposób. Na przykład według Anny Chruściel zadaniem publicznym jest zadanie państwa, samodzielnie przez nie realizowane, za pomocą swoich organów albo w wyniku przekazania ich na rzecz innych podmiotów administracji publicznej, przy czym samo przekazanie przez państwo zadań nie narusza ich państwowego charakteru⁶⁰. Natomiast Rafał Stasikowski stwierdza, że zadaniami publicznymi są te, których wykonywaniem zainteresowani są prawodawca i podmioty administracji publicznej ze względu na pewne cele (wartości) społeczne aktualne w danym miejscu i czasie, w ramach norm konstytucyjnych określających ustrój państwa⁶¹. Warto jednak zauważyć, że pojęcie to zostało rozwinięte w orzecznictwie oraz – co najważniejsze – w aktach normatywnych. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stoi na stanowisku, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą

⁵⁷ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 31-34.

⁵⁸ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 165.

⁵⁹ P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 141.

⁶⁰ A. Chruściel, *Rola zlecania zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka”, nr 3(36), 2014, s. 95.

⁶¹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 57

zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych⁶². 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 i ciepłą, utrzymania dróg i komunikacji, rozwoju nauki, zapewnienia oświaty, opieki zdrowotnej czy też pomocy społecznej⁶³. Odnosząc się do aktów normatywnych należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁴ zawiera wewnątrzustawowy katalog otwarty zadań publicznych. Zawiera on kilkadziesiąt sformułowań, które wedle ustawodawcy określają zadania publiczne. Wspomniany katalog należy uznać za najważniejszy zbiór zadań publicznych, który w doktrynie uznaje się jako punkt oparcia do dalszych rozważań. W kontekście wspomnianego przepisu dla ustawodawcy zadaniami publicznymi są m.in.:

- pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób;
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej;
- udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa;
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- działalność charytatywna;
- podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, obywatelskiej i kulturowej;

⁶² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., w 10/93, Dz.U. z 1994 r. nr 113 poz. 550.

⁶³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., w 8/96, OTK 1997, Dz.U. z 1997 r. nr 29 poz. 162.

⁶⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.

- działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- działalność na rzecz integracji cudzoziemców;
- ochrona i promocja zdrowia (w tym działalności leczniczej);
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- działalność na rzecz nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży;
- działalność na rzecz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- działalność na rzecz wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- działalność na rzecz ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa; turystyki i krajoznawstwa;
- działalność na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- działalność na rzecz obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji;
- udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- ratownictwo i ochrona ludności;
- pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;

- upowszechnianie i ochrona praw konsumentów;
- działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- promocja i organizacja wolontariatu;
- pomoc Polonii i Polakom za granicą;
- działalność na rzecz kombatantów, weteranów i osób represjonowanych;
- promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym;
- rewitalizacja;
- działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych.

Obszerność wskazanego powyżej katalogu otwartego oraz niejednoznaczność niektórych sformułowań pozwala na stwierdzenie, że katalog zadań publicznych w porządku prawnym ma charakter rozległy i wieloaspektowy oraz pozwala na elastyczne dostosowanie wymienionych działań do bieżących potrzeb społecznych. W celu prawnoporównawczym warto zauważyć, że typy zadań publicznych w innych krajach przedstawiają się podobnie. E. Savas analizując zadania publiczne świadczone przez podmioty niepubliczne w USA zidentyfikował 69 kategorii, równocześnie zaznaczając, że jest to lista daleka od kompletności. W wyniku sklasyfikowania wspomnianych kategorii wskazuje on, że pozwala to na wyodrębnienie około 180 typów konkretnych usług, jakie podmioty niepubliczne świadczą państwu⁶⁵. Wymienianie ich w tym miejscu należy uznać za oczywiście niecelowe.

Po połączeniu słów „prywatyzacja” oraz „zadanie publiczne” konieczne jest odniesienie się do dorobku doktryny na temat całego tego sformułowania, w celu jego wyjaśnienia i zdefiniowania. Zgodnie z poglądami zaprezentowanymi przez S. Biernata prywatyzacją zadań publicznych są wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej,

⁶⁵ Por. E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz...*, Warszawa 1992, s. 83-84.

działające w formach prawa publicznego⁶⁶. Następnie S. Biernat rozszerza tą myśl, wskazując, w jaki sposób może się przejawiać wspomniana prywatyzacja. Pierwszy sposób może polegać na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie – miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego (cywilnego lub handlowego). Zmiana ta może przejawiać się tym, że zadania publiczne są przekazywane podmiotowi prawa prywatnego albo tym, że wykonujący zadania podmiot zmienia swój dotychczasowy charakter prawny. Drugi sposób dotyczy zmiany form wykonywania zadań z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmianie stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami⁶⁷. Autorka innej pracy poświęconej *stricto* prywatyzacji zadań publicznych, Lidia 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 społecznego⁶⁸. Natomiast Adam 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 jakości⁶⁹. Ponadto w literaturze przedmiotu zaznacza się, że procesem tym można objąć szeroki zakres usług komunalnych, które świadczy administracja publiczna⁷⁰.

Dokonując oceny wskazanych poglądów, warto zaznaczyć, że definicje te mają dwie cechy. Po pierwsze każde z tych stanowisk nawiązuje do sedna pojęcia prywatyzacji zadań publicznych, której istota sprowadza się do

⁶⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 25.

⁶⁷ Tamże, s. 26.

⁶⁸ L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 32.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ L. Zacharko, *Poglądy doktryny...*, s. 20.

przekazywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Natomiast niektóre definicje dodają do tego pojęcia określone cechy. Jednak w ocenie autora niniejszej pracy 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. Wynika to z faktu, że w doktrynie często prywatyzację zadań publicznych w sposób bliski wiąże się ze sferą administracji świadczącej. Pod tym pojęciem w ogólnym znaczeniu rozumie się działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną (organy administracyjne lub jednostki wyodrębnione organizacyjnie z administracji), które nakierowane są na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej⁷¹ – a więc sferę usługową. Podobnie o administracji świadczącej wypowiada się Irena Lipowicz, definiując ją jako taką, która świadczy na rzecz człowieka – a więc wyposaża go w określone zasoby materialne, otacza pieczęą publiczną i zapewnia bezpieczeństwo socjalne⁷². Niemniej jednak nie oznacza to, że prywatyzacja zadań publicznych nie dotyczy również innych dziedzin. Jak zauważają bowiem Hubert Izdebski i Michał Kulesza nowe zarządzanie publiczne nie jest ograniczone wyłącznie do administracji świadczącej, lecz można podejmować próby wprowadzania instytucji kontraktów także do sfery reglamentacyjnej, dokonując w tym celu pewnego wyodrębnienia strukturalnego i finansowego określonych służb administracyjnych⁷³. Tak więc wskazane definicje należy w ocenie autora

⁷¹ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 3, 2009, s. 101.

⁷² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, R. LXXVII, 2015, s. 116.

⁷³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 112.

niniejszej pracy rozumieć w jak najszerszym kontekście. Zatem w ocenie autora niniejszej pracy prywatyzacją zadań publicznych jest każda forma realizacji zadań publicznych przez jakiekolwiek podmioty niepubliczne.

Podobnego zdania jest S. Biernat, który w prywatyzacji zadań publicznych widzi transformację stosunku prawnego pomiędzy obywatelem a wykonawcą zadania publicznego, która opiera się na zmianie jego charakteru najczęściej ze stosunku administracyjnoprawnego na cywilnoprawny. Z kolei w zakresie form wykonywania zadań publicznych, formy właściwe prawu administracyjnemu czy szerzej – prawu publicznemu – ulegają zmianie na rzecz prawa prywatnego⁷⁴. Anna Dyląg w odniesieniu do form działania administracji będących punktem wyjścia w procesie prywatyzacji zauważa, że jest to zawieranie umów o charakterze cywilnoprawnym, administracyjnym i publicznoprawnym⁷⁵. Prowadzi to do głosów krytycznych, podkreślających problem związany z przekazaniem do realizacji zadań publicznych podmiotom publicznym, polegający na niemożności przekazania w drodze umowy kompetencji władczych. Jednakże dokonuje ona spostrzeżenia, że nie każde zadanie publiczne wymaga zastosowania władztwa administracyjnego, podkreślając, że wszędzie tam, gdzie administracja świadczy usługi, władztwo administracyjne nie jest niezbędne dla wykonania zadania⁷⁶. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na możliwość przekazywania również uprawnień władczych podmiotom niepublicznym. Jak zauważa L. Zacharko w tej sytuacji musi istnieć odpowiednia podstawa prawna, która umożliwia organom samorządu terytorialnego przekazywanie swoich władczych uprawnień⁷⁷. Wiąże się to jednak z zagrożeniami, gdyż przekazywanie prywatnej przedsiębiorczości podejmowania czynności wywołujących skutki prawne w sferze prawa administracyjnego czy cywilnego może pozostawać w sprzeczności z interesem publicznym⁷⁸. Podmiot prywatny, któremu w drodze prywatyzacji powierzono realizację jakiegoś zadania publicznego w sferze

⁷⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 26

⁷⁵ A. Dyląg, *Przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Katowice 2014, s. 46. *Szerzej na temat umów w administracji: J. Boć (red.), I. Dziewięcka-Bokun, Umowy w administracji, Wrocław 2008.*

⁷⁶ Por. Tamże, s. 47

⁷⁷ L. Zacharko, *Prywatyzacja sektora publicznego a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 97.

⁷⁸ Tamże, s. 97.

władczej nie staje się przez to organem administracji. Może jedynie działać jak organ w zakresie realizacji powierzonego zadania, a więc tylko i wyłącznie w tym zakresie mogą być stosowane działania władcze przynależne organowi. Zdarzyć się mogą patologiczne sytuacje, gdy taki podmiot prywatny nadużywa w sposób bezprawny swoich kompetencji, dlatego też na organie prywatyzującym spoczywa obowiązek sprawowania kontroli nad takim podmiotem, a w uzasadnionych sytuacjach nawet nadzoru korygującego⁷⁹.

1.4.2. Przyczyny i skutki prywatyzacji zadań publicznych

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 okoliczności związane z jej wystąpieniem. W literaturze przedmiotu wyraża się różnorodne poglądy do go generalnych przyczyn prywatyzacji zadań publicznych. W tym miejscu warto przytoczyć najważniejsze stanowiska oraz dokonać ich oceny. Jednak autor niniejszej pracy wyraża pewien sceptycyzm co do takiego sposobu wyrażania przyczyn prywatyzacji zadań publicznych w stosunku do ogółu tego zjawiska. Zanim poruszone konkretne poglądy, warto zauważyć, że dla większości z nich można przytoczyć kontrargument, bądź też odwrotny stan faktyczny, który doprowadzi do ich zakwestionowania. Dlatego też można postawić tezę, że dopiero łączne pojawienie się wszystkich tych powodów może być zakwalifikowane, jako przyczyna procesu prywatyzacji zadań publicznych. Wskazywane jednostkowe powody domagają się raczej ich rozwiązania, a nie doprowadzenia do zmian natury systemowej.

Dlatego też wydaje się, że powody prywatyzacji zadań publicznych mają charakter interdyscyplinarny i złożony. Często natomiast pojawiają się w tej sferze wyjątki od ogólnej reguły, między innymi w kontekście związków wyznaniowych, które – jak wykazane to zostanie w dalszej części pracy – uczestniczą w prywatyzacji zadań publicznych, jednak czasami innych przyczyn

⁷⁹ P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie...*, s. 148.

niż te, które często dotyczą podmiotów niewyznaniowych. Rzadko który podmiot niewyznaniowy podejmuje się realizacji zadań publicznych jedynie z pobudek ideologicznych, pomijając aspekt ekonomiczny. Natomiast jeśli chodzi o związki wyznaniowe – należy zauważyć istotny wpływ kwestii pozamaterialnych.

Jednym z powodów wymienianych w literaturze przedmiotu 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. Pogląd ten radykalizują Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny, dochodząc do wniosku, że administracja nie potrafi poradzić sobie ze swoimi obowiązkami⁸¹. 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 w tym miejscu warto zaznaczyć, że zasugerowana propozycja nie jest poglądem autora niniejszej pracy na temat rozwiązywania problemów nieefektywności państwa, lecz jedynie potencjalnym kontrargumentem wobec przytoczonego poglądu, w celu udowodnienia, że nie jest on wystarczający. Warto ponadto zauważyć, że jeżeli w kontekście realizacji konkretnych zadań publicznych występują określone problemy, to „ucieczka” od nich przez państwo może nie spowodować ich rozwiązania, lecz jedynie przeniesienia ich do sektora prywatnego.

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

⁸¹ Z. Czarnik, J. Posłuszny [w:] R. Hauser (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Warszawa 2011, s. 493.

Kolejnym powodem wedle Ernesta 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 świadczeń⁸². Pogląd ten również wydaje się nieprzekonujący, 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”. Nie jest to prawdą – prywatyzacja zadań publicznych może skutkować zanikiem pewnych usług, w szczególności tych, które są mniej dochodowe i równocześnie istotne ze społecznego punktu widzenia. Doprowadzenie do takiej sytuacji wymusza ponowną reakcję państwa, w celu ustabilizowania sytuacji, która oczywiście wiąże się z dodatkowymi kosztami. Natomiast przyjmując sytuację przeciwną – a więc „zachowanie określonych świadczeń”, a nawet więcej – zwiększenie dostępności usług – warto jest przytoczenie spostrzeżenia Iwony Sierpowskiej, że nie zawsze doprowadzi to do obniżenia ceny, a w skrajnych przypadkach może spowodować dodatkowo wprowadzenie odpłatności za usługi wykonywane wcześniej nieodpłatnie⁸³. Mimo tych argumentów w literaturze zbliżony pogląd wyraża Liliana Jodkowska, wskazując, że wszystkie państwa opiekuńcze

⁸² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 78.

⁸³ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 110.

podejmują próby redukcji standardów opiekuńczych, aby zapobiec katastrofie finansów publicznych⁸⁴.

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. W podobny sposób wypowiada się Emmanuel Savas, zarzucając słabość bodźców administracji państwowej do efektywnego działania oraz brak skutecznej kontroli nad zasobami ludzkimi i kapitałowymi. W jego ocenie mniejsze możliwości w porównaniu do sektora prywatnego wynikają z brakiem motywacji – podmiot prywatny odnosi sukcesy poprzez osiąganie zysku, natomiast urząd publiczny może odnosić sukcesy nawet wtedy, gdy potrzeby konsumentów pozostają niezaspokojone⁸⁵. Poglądy te nieco modyfikuje Agata Barczewska-Dziobek – kładąc nacisk na przyczyny ideologiczne, bardziej niż jedynie ekonomiczne. Wskazuje ona, że prywatyzacja zadań publicznych może być alternatywnym wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. W jej ocenie wynika to z poszukiwania nowego modelu administracji państwowej, w którym rezygnuje się z onnipotencji państwa między innymi poprzez chęć uniezależnienia się od struktur państwowych⁸⁶. W ocenie autora niniejszej pracy jest to jeden z nielicznych poglądów, który porzuca typowe schematy myślenia związane ze schematem „problem-rozwiazanie”. Wskazuje ona, że istnieją nie tylko proste motywacje dla pewnych procesów, lecz stanowią one szerszy przykład przemian o zasięgu ogólnoswiatowym. Koncepcje tą należy uznać za ważną i interesującą, która wymaga dokładnego rozważenia. Warto jednak zauważyć, że poszukiwanie nowych modeli prowadzenia polityki publicznej niesie ze sobą niepewność co do skutków oraz ryzyko niepowodzenia.

⁸⁴ L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 108.

⁸⁵ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992, s. 125.

⁸⁶ A. Barczewska-Dziobek, *Podmioty niepubliczne w sferze wykonywania zadań administracji lokalnej* [w:] J. Parchomiuk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 643-644.

Co prawda alternatywne podejścia mogą być korzystne, jednak istnieje możliwość, że nowe rozwiązania nie będą działać tak skutecznie, jak pierwotnie planowano, lub też mogą wywołać nieoczekiwane konsekwencje. Ideologiczną koncepcję zjawiska prywatyzacji zadań publicznych w ocenie autora niniejszej pracy należy upatrywać w zachodnim ruchu *New public management*, który wymaga rozważenia w ramach osobnego podrozdziału.

Literatura wymienia również powody poboczne prywatyzacji zadań publicznych. Takim powodem wedle Artura Kokoszkiewicza może być istnienie interesu prywatnego, który polega na czerpaniu zysku z wykonywania tych zadań w przypadku delegowania ich do sektora prywatnego⁸⁷. W ocenie autora niniejszej pracy kolejnym powodem pobocznym niektórych przejawów prywatyzacji zadań publicznych mogą być ponadto uwarunkowania historyczne, który wydaje się szczególnie istotny w kontekście związków wyznaniowych, co zostanie wskazane w dalszej części pracy.

W literaturze poza przyczynami prywatyzacji zadań publicznych wymienia się również jej następstwa i konsekwencje. Można jednak zauważyć, że z punktu widzenia państwa skutkami prywatyzacji zadań publicznych jest zaistnienie okoliczności, będącymi przeciwieństwami powodów uznanych za potencjalne przyczyny prywatyzacji. Tak więc odpowiednio wobec poglądu o kryzysie państwa, związanego z nagromadzeniem zadań, następstwem jest uszczuplenie liczby zadań, na skutek przeniesienia ich do innego sektora (prywatnego lub „trzeciego”). Dla poglądu o powodach finansowych konsekwencją może być zmniejszenie kosztów finansowania zadań publicznych, jednakże przy założeniu, że dane zadanie publiczne zostało sprywatyzowane w sposób racjonalny ekonomicznie. Natomiast dla poglądu o szerszej koncepcji usprawnienia działania państwa następstwem jest uzupełnienie jego działalności przez podmioty niepubliczne – co przekłada się również na sytuację obywateli. Wydaje się, że usprawnienie działalności państwa na skutek zwiększenia efektywności wykonywania zadań w praktyce jest osiągalny. Jak bowiem zauważa S. Biernat, badania przeprowadzone w różnych krajach wskazują, że działalność podmiotów

⁸⁷ A. Kokoszkiewicz, *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 111.

prywatnych jest bardziej efektywna niż analogiczna działalność podmiotów publicznych⁸⁸. Istnieją również konsekwencje negatywne prywatyzacji zadań publicznych, 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. Jak zauważają A. Błaś i J. Boć jest zasadnicza różnica sytuacji obywatela, gdy jego prawa podmiotowe (na przykład prawo do bezpłatnej oświaty na poziomie podstawowym, prawo podmiotowe do ochrony zdrowia z zakresie podstawowym) realizuje organ administracji publicznej i gdy realizuje go podmiot prywatny. Podmioty prywatne świadczące usługi publiczne na zasadach komercyjnych przekształcają sytuację obywatela, ukształtowaną konstytucyjnie, w sytuację obywatela-konsumenta, kształtowaną prawem prywatnym. Bezpłatność zostaje przekształcona w odpłatność, równość i powszechność korzystania zostaje przekształcona w nierówność, w zróżnicowanie, a nawet w elitarność. Finalnie zadają oni pytanie – czy można być w takiej sytuacji bezkrytycznym entuzjastą prywatyzacji⁸⁹?

Z punktu widzenia administracji proces prywatyzacji zadań publicznych skutkuje ucieczką zadań publicznych poza struktury administracji. Poszerza się więc pula tzw. innych podmiotów administrujących oraz narasta zjawisko powierzania wykonywania zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym⁹⁰. To spostrzeżenie potwierdza Teresa Rabska, która jako następstwo prywatyzacji zadań publicznych wymienia kurczenie się aparatu administracji publicznej oraz wyprowadzenie określonego zadania lub jego części ze struktur administracyjnych⁹¹. Warto zauważyć, że pewne tendencje dotyczące próby odciążenia administracji obserwuje się również w jej sferze władczej, co oznacza, że próba zmniejszenia zadań nie dotyczy jedynie sfery usług. Jako przykład należy wskazać powstawanie nowych instytucji prawnych w

⁸⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 8.

⁸⁹ A. Błaś, J. Boć, *Administracja publiczna*, Poznań 2004, s. 42.

⁹⁰ M. Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 15.

⁹¹ T. Rabska, *Możliwości zmian ustawy samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, 1994, s. 14.

ramach prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, które mają odciążać jej działanie m.in. instytucja milczącego załatwienia sprawy.

1.4.3. *New public management* jako ideologiczna podstawa prywatyzacji zadań publicznych

Wspominając o prywatyzacji zadań publicznych w Polsce, punktem wyjścia jest 1989 r. jako początek procesu transformacji społeczno-gospodarczej a następnie lata 90. XX wieku. Nie można jednak uznać, że prywatyzacja zadań publicznych jest trendem tylko krajowym, który ma swoje odzwierciedlenie w polskim społeczeństwie po 1989 r., gdyż co prawda w naszych warunkach społeczno-gospodarczych upadek komunizmu stanowił istotną cezurę, jednak państwa Europy Zachodniej w tym czasie przejawiały już intensywny rozwój społeczno-gospodarczy. Rozwój ten objął dyskusje nad sposobem realizowania zadań publicznych przez administrację wraz z pomysłami na jej ulepszenie i usprawnienie. Dyskusja ta ma swoją genezę już w latach 70. XX wieku i koncepcje powstałe na jej bazie nazywa się w doktrynie mianem „Nowego Zarządzania Publicznego” – *New public management*. Wnioski powstałe na bazie *New public management* stały się w późniejszym czasie paradygmatem reform sektora publicznego⁹². Koncepcja ta nie ma charakteru jednolitego, lecz stanowi syntezę różnych myśli (czasem częściowo sprzecznych ze sobą), których wspólną podstawą jest sektor prywatny i zorientowane na rynek zasady organizacyjne i operacyjne. Ich zastosowanie w sektorze publicznym ma przewyżżyć „porażki opiekuńczego państwa” i „niepowodzenia administracji publicznej”, natomiast ich celem jest poprawa gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz wzrost jakości świadczonych usług⁹³. Istotą nowego zarządzania publicznego jest przedkładanie w sprawowaniu administracji publicznej sztuki zarządzania nad sztukę administrowania.

⁹² K. Czarnecki, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(15), 2011, s. 5.

⁹³ L. Rajca, *Koncepcja New public management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(36), 2009, s. 73.

Administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiąganie rezultatów. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się tym samym na rezultatach podejmowanych działań, w czym pomocny jest dorobek zarządzania w sektorze rynkowym⁹⁴. Christopher Hood – twórca pojęcia *New Public Management*⁹⁵ – wskazuje kilka elementów składających się na nowe zarządzanie publiczne, takie jak: wprowadzenie profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym, jasno określone standardy i mierniki działalności, większy nacisk na kontrolę wyników działalności, podział na mniejsze jednostki organizacyjne sektora publicznego (zgrupowane według rodzajów usług), wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego, nacisk na wykorzystywanie w sektorze publicznym metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym oraz nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów⁹⁶. W kontekście powyższego Hellmut Wollmann wskazuje na konieczność redukcji sektora publicznego, uznawanego za nadmiernie rozrośnięty we wcześniejszym socjaldemokratycznym okresie państwa opiekuńczego, poprzez kierowanie się stroną „szczupłego państwa” opartego na prywatyzacji, outsourcingu i urynkowieniu. Dlatego też administracja publiczna może realizować swoje funkcje, korzystając z organizacji prywatnych i pozarządowych⁹⁷. Podobne postulaty zgłaszali w swoich pracach D. Osborne i T. Gaebler, wskazując konieczność rozważania przez władze szerszego stosowania alternatywnych wobec bezpośredniego świadczenia usług przez instytucje publiczne form, takich jak m.in. subwencje, kredyty, gwarancje kredytowe, zawieranie umów na usługi, spółki publiczno-prywatne, korporacje *quasi-publiczne* lub prywatne, zamówienia, pomoc techniczna, informacja o usługach, wolontariat, vouchery, katalizowanie pracy organizacji pozarządowych, skupianie przywódców organizacji pozarządowych, stowarzyszenia dobrowolne, samopomoc⁹⁸. Z większym sceptycyzmem odnosił się do tego zjawiska B. Guy Peters, który co

⁹⁴ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 26.

⁹⁵ Termin ten został użyty po raz pierwszy w artykule C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, tom 69(1), 1991.

⁹⁶ C. Hood, *A public management...*, s. 4-5.

⁹⁷ H. Wollmann, *Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations*, „Local Government Studies”, tom 30, nr 4, 2004, s. 641-642.

⁹⁸ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej...*, s. 445.

prawda wskazał jako kierunki administracji publicznej lat 80. i 90. XX w. działania takie jak zastępowanie bezpośredniej interwencji bodźcami podatkowymi, prywatyzację wielu obszarów sektora publicznego, nadawanie strukturom organizacyjnym administracji publicznej większej elastyczności oraz deregulację. Jednak w kontekście prywatyzacji, zauważał on, że na dłuższą metę może się to przyczynić do zmniejszenia skuteczności administracji publicznej, mimo doraźnych korzyści gospodarczych. Gdy administracja publiczna traci kontrolę nad funkcjami publicznymi państwa, musi to oznaczać, że traci zarazem możliwość wpływania na bieg spraw publicznych – co stanowi podstawowe zadanie każdego rządu⁹⁹. W ocenie autora niniejszej pracy pogląd o utracie kontroli nad funkcjami publicznymi przez państwo nie powinien być utożsamiany jako ogólne zagrożenie związane z prywatyzacją gospodarki lub prywatyzacją zadań publicznych lecz stanowić podstawę do dyskusji na temat granic tej prywatyzacji. Nie ma bowiem wątpliwości, że w sytuacji znalezienia właściwej równowagi pomiędzy prywatyzacją a zachowaniem strategicznej kontroli nad kluczowymi obszarami administracji publicznej problem ten nie wystąpi.

Reformy związane z *New public management* zachodzące na zachodzie szczególnie w latach 80. XX w. wydają się wprost korelować z powstaniem modelu państwa, w którym prywatyzacja zadań publicznych staje się nie tylko rozwiązaniem doraźnych problemów, lecz również szerszym procesem przemian systemowych. Jak zauważa Jerzy Hausner zmiany struktury społecznej, zwłaszcza w wyniku bardzo szybkiego wzrostu poziomu wykształcenia prowadziły do ukształtowania się aktywnych wobec państwa obywateli, świadomych swoich interesów, potrafiących w sposób zorganizowany zabiegać o realizację interesów. Poza tym wzrósł społeczny nacisk na respektowanie praw jednostki i obywatela, a zasada równych szans w dostępie do społecznie cenionych pozycji stała się ideologią dominującą. W debacie publicznej pojawiły się też nowe kwestie, do których państwo musiało się ustosunkować. Wzrosła rola mediów jako kreatorów opinii publicznej – z czasem przekraczającej ramy państw narodowych, co stanowi jedno z następstw procesu globalizacji. Tendencje te przyczyniły się do zmian, które zaszły w XX wieku w organizacji

⁹⁹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 404.

i funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa, czyli ogólnie w modelu ładu społecznego¹⁰⁰. Dlatego warto zauważyć, że termin „prywatyzacja zadań publicznych” pochodzący z doktryny nauk prawnych w znacznym zakresie odpowiada zagadnieniom poruszonym w doktrynie nauk o zarządzaniu w kontekście nowych metod świadczenia usług publicznych. W większości przypadków zagadnienia te można uznać za synonimiczne. Dlatego wskazuje Marcin Zawicki ważnym doświadczeniem krajów i organizacji uczestniczących w reformach nowego zarządzania publicznego są przekształcenia zasad świadczenia usług publicznych, których celem jest poprawa jakości oraz efektywności i skuteczności dostarczanych usług, zwłaszcza poprzez rozwój rynku usług publicznych¹⁰¹. Zdecydowanej większości działań na rzecz doskonalenia świadczenia usług publicznych w duchu nowego zarządzania publicznego towarzyszy aktywne wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Mechanizmem rynkowym jest każdy instrument, który cechuje co najmniej jeden z atrybutów właściwych rynkom, np. konkurencyjność, cechy oraz ich relacje do kosztów, rozproszone podejmowanie decyzji, własność prywatna, bodźce finansowe czy zysk. Na mechanizmy rynkowe składa się relatywnie szeroki zakres instrumentów wykorzystywanych w wielu dziedzinach zarządzania publicznego a zwłaszcza w sferze świadczenia usług publicznych. Stosowanie mechanizmów rynkowych ograniczone jest tradycyjnym, publicznym dostarczaniem usług z jednej strony oraz całkowitą prywatyzacją z drugiej¹⁰². Proces prywatyzacji zadań publicznych w duchu *New Public Management* oraz z punktu widzenia nauk o zarządzaniu i nauk ekonomicznych można porównać ze zjawiskiem *outsourcingu*, a więc kontraktowania usług. Jak zauważa Dawid Sześcićdo kontraktowanie zadań danej organizacji „na zewnątrz” jest zjawiskiem doskonale znanym w sektorze prywatnym. Polega na powierzeniu określonych, powtarzalnych zadań danej organizacji zewnętrznemu podmiotowi do realizacji na podstawie umowy. Innymi słowy, jest to zlecenie świadczenia

¹⁰⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 17. Szerzej na ten temat kształtowania się modelu administracji: J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.

¹⁰¹ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie...*, s. 42.

¹⁰² D. Ormond, E. Löffler, *New Public Management. What to Take and What to Leave*, Materiały konferencyjne – III International Congress on CLAD on State and Public Administration Reform, Madryt 1998 [za:] M. Zawicki, *Nowe zarządzanie...*, s. 42.

usług wykonywanych dotychczas przez odpowiednie służby danego przedsiębiorstwa. *Outsourcing* na dobre zaczął się rozpowszechniać w drugiej połowie poprzedniego stulecia, ale znany był już znacznie wcześniej. Jako jedną z pierwszych form traktuje się nawet angażowanie armii zaciężnych do wsparcia w konfliktach zbrojnych, czyli swoisty *outsourcing* wojskowy.¹⁰³ W sferze zarządzania publicznego *outsourcing* polega na umownym powierzeniu przez podmiot administracji publicznej części jego zadań do wykonywania przez podmiot wyłoniony w szczególnej procedurze. Klasyczną formą powierzenia realizacji określonych zadań publicznych (usług publicznych) podmiotowi prywatnemu jest cywilnoprawne zlecenie. Prywatnoprawnej formuły kontraktowania usług publicznych nie zmienia fakt, że zarówno proces wyłaniania dostawcy usług, jak i treść zawieranej z nim umowy podlega ścisłym regulacjom publicznoprawnym, które znacząco krępują swobodę umów, czyli jedną z fundamentalnych zasad stosunków cywilnoprawnych. W dalszym ciągu zawarta umowa pozostaje umową cywilnoprawną, a podmiot publiczny ją zawierający korzysta ze swobody umów, choć w istotnych aspektach ograniczonej. Powierzenie podmiotom zewnętrznym bezpośredniego świadczenia usług publicznych nie zdejmuje z administracji publicznej odpowiedzialności za ich realizację. Administracja pozostaje organizatorem i podmiotem finansującym świadczenie usług. Odpowiada też za kontrolę i nadzór nad świadczeniodawcą, ale już nie za produkcję usług. Z założenia powinna te zadania wykonywać skuteczniej¹⁰⁴. Tak więc warto zauważyć, że dokonywane w sferze nauk o zarządzaniu rozważana na temat *outsourcingu* w pełni oddają problematykę, z którą wiąże się prywatyzacja zadań publicznych.

Procesy *New Public Management* warto prześledzić na tle wybranych krajów Europy Zachodniej w perspektywie prawno-porównawczej. Aspekt ten wydaje się bowiem szczególnie istotny, w kontekście istniejących współcześnie rozwiązań polskich. Najbardziej rozwinięta koncepcja nowego zarządzania publicznego występuje w Wielkiej Brytanii. Została ona wprowadzona przez Margaret Thatcher w wyniku zwycięstwa konserwatywnego obozu politycznego

¹⁰³ D. Sześciło, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 135.

¹⁰⁴ Tamże, s. 135.

w 1979 r. Po II wojnie światowej Wielka Brytania znalazła się w trudnej sytuacji gospodarczej – znacjonalizowano górnictwo, energetykę, hutnictwo, przemysł samochodowy, koleje i usługi publiczne, a przemysł prywatny ograniczała coraz silniejsza kontrola instytucji państwowych. Po zwycięstwie Thatcher wprowadzono szereg reform, wiążących się z liberalizacją gospodarki i prywatyzacją. Dzięki tym przemianom, po raz pierwszy od wielu lat zaczęła rosnać wydajność pracy i PKB, a bezrobocie powstałe po redukcji zatrudnienia w firmach państwowych szybko zmalało¹⁰⁵. Poza aspektami wprost ekonomicznymi rząd w 1980 r. uchwalił prawo obligujące władze lokalne do kontraktowania swoich usług w trybie przetargu. Uznano, że zadaniem władz jest zaspokajanie potrzeb, ale świadczącym usługę nie musi być jednostka samorządowa. Zakres funkcji samorządu lokalnego został ograniczony poprzez ich transfer do nastawionych na realizację konkretnych celów agencji i organizacji nazywanych *quango*¹⁰⁶. *Quango* jest terminem spopularyzowanym, jednak jest wciąż wielce problematycznym. Brak jest zgodności co do jednolitej definicji, a ich ilość, rodzaje, różnorodność pełnionych funkcji oraz różnorodność statusu prawnego powoduje, że autorzy ograniczają się na ogół do najbardziej rozpowszechnionej, generalnej i intuicyjnej definicji „quasi-autonomicznych organizacji pozarządowych” lub też „quasi-niezależnych organizacji pozarządowych”¹⁰⁷. *Quango* to podmiot z założenia niepodlegający bezpośrednio centralnej administracji rządowej i wyspecjalizowany w wykonywaniu wąsko określonych zadań publicznych, wpisujący się z logikę nowego zarządzania publicznego¹⁰⁸. Wykorzystanie *quangos* odciąża administrację rządową, która poprzez zawarcie swoistego kontraktu publicznoprawnego zwolniona zostaje z wykonywania określonych zadań publicznych, sprawując za to tylko ograniczony nadzór nad realizacją powierzonych zadań przez konkretne *quango*¹⁰⁹. Dlatego też na początku XXI w. w Wielkiej Brytanii (a także w innych państwach Europy) następuje przesunięcie,

¹⁰⁵ K. Gemza, *Kulisy życia i polityki „Żelaznej Damy”*. Wsparliśmy wydanie biografii Margaret Thatcher, <https://wolnagospodarka.pl/biografia-margaret-thatcher/> (dostęp: 7.03.2024 r.)

¹⁰⁶ C. Skelcher, *Advance of the Quango State*, London: Local Government Information Unit, 2000.

¹⁰⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 172.

¹⁰⁸ K. Koźmiński, *Między biurokracją a „quangokracją”*. Kilka słów o reformie służby cywilnej za czasów Margaret Thatcher, „Zeszyty Prawnicze”, nr 17(3), 2017, s. 90.

¹⁰⁹ Tamże, s. 90.

w kierunku innego zestawu idei zarządzania lokalnymi usługami publicznymi. Jest to wizja sieciowego zarządzania wspólnotą, wyznaczająca nową rolę dla samorządu lokalnego¹¹⁰.

Innym krajem, do którego warto się odnieść, są Niemcy – chociażby w związku z faktem, że sąsiadują one z naszym państwem. Proces prywatyzacji oraz ekonomizacji administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec został zapoczątkowany przez kanclerza Helmuta Kohla w ramach propagowanych ówczesnie przemian społecznych od modelu państwa socjalnego do neoliberalnego. Kierunek ten był kontynuowany, począwszy od 1998 r., przez kanclerza Georga Schrödera, w zmodyfikowanym kierunku neosocjalnym. Wspólne dla obydwu koncepcji było dążenie do redukcji sektora publicznego – zarówno państwowego, jak i komunalnego, a także wzmocnienie roli sektora prywatnego w sferze rentownych usług publicznych¹¹¹. Jednak jak zauważa H. Wollmann do końca lat 80. XX w. tradycyjny model dostarczania usług socjalnych wydawał się odporny na koncepcję New public management. Głównymi powodem tego początkowego dystansu i braku otwartości był prawdopodobnie fakt, iż kluczowe koncepcje nowego zarządzania publicznego już od dłuższego czasu realizowano w praktyce niemieckich gmin – w związku z rolą, jaką w ich zapewnianiu tradycyjnie odgrywały w przeszłości organizacje niepubliczne i non-profit¹¹². W latach 90. XX. W. coraz większą popularność zyskiwała idea zwiększonej konkurencji w dostawie usług, zwłaszcza usług socjalnych świadczonych przez organizacje niepubliczne i non-profit, co po latach ujawniło oligopolistyczne cechy. Ostatecznie sektor użyteczności publicznej (energia, woda, kanalizacja, gospodarka odpadami itp.), jako tradycyjna działalność komunalna (poprzez korporacje komunalne itp.), poddał się naciskowi urynkowania, szczególnie w perspektywie liberalizacji polityki rynkowej Unii Europejskiej¹¹³.

¹¹⁰ G. Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, s. 13-14.

¹¹¹ M. Miemiec, *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 499.

¹¹² H. Wollmann, *Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reforms waves*, „Public Administration”, nr 28/4, 2000, s. 915.

¹¹³ H. Wollmann, *Local government reforms in Great Britain...*, s. 654.

Tak więc, jak wspomniano wcześniej, należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że polski proces prywatyzacji zadań publicznych jest adaptacją zachodnich trendów ideologiczno-gospodarczych. Zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa pozwoliła na przejęcie pewnych istniejących już koncepcji w zakresie administracji publicznej, co doprowadziło do pojawienia się współcześnie obowiązujących regulacji prawnych w Polsce. Podobnego zdania jest Dariusz Kijowski, który ocenia prywatyzację zadań publicznych jako przejaw pewnych tendencji o charakterze uniwersalnym, występujących nie tylko w Polsce, a wiązanych ze zjawiskiem *New public management*.¹¹⁴ Jednak należy zaznaczyć, że proces prywatyzacji zadań publicznych cały czas trwa i dopiero przyszłość pokaże, jakie przyjmie on ostatecznie formy, granice oraz które zadania publiczne będą podlegać prywatyzacji. Pewien znaczny zakres co do prywatyzacji zadań publicznych wyznaczyła u.d.p.p. w 2004 r. Można więc stwierdzić, że w Polsce proces ten jest opóźniony względem państw zachodnich o kilkanaście lat.

¹¹⁴ D. R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?* [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 197.

2. Prywatyzacja zadań publicznych w sferze wyznaniowej

2.1. Zastosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych do związków wyznaniowych

Dokonując przeglądu literatury prawa wyznaniowego pod kątem zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe, na podstawie ogólnodostępnej literatury można stwierdzić, że dotychczas nie posługiwano się tym pojęciem. Co prawda w literaturze pojawiały się stwierdzenia, że związek wyznaniowy realizuje funkcje publiczne. Jednakże nie dokonano zostało dotychczas terminologiczne powiązanie zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych z tematyką związków wyznaniowych. Zastosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych do działalności podmiotów niepublicznych, jakimi są związki wyznaniowe wymaga w pierwszej kolejności dokonania kilku szczegółowszych analiz. W pierwszej kolejności należy rozważyć zagadnienie statusu administracyjnoprawnego związku wyznaniowego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że prywatyzacja zadań publicznych może zajść jedynie wobec podmiotów niepublicznych. W obecnych realiach społeczno-gospodarczych podmiotami takimi są najczęściej stowarzyszenia lub fundacje. Jak zostanie wykazane w pracy, związek wyznaniowy na gruncie prawa administracyjnego przejawia naturę zbliżoną do stowarzyszenia (zrzeszenia), co tylko podkreśla zasadność pytania na temat jego udziału w prywatyzacji zadań publicznych. Ponadto prywatyzacja zadań publicznych wiąże się z koniecznością określenia podmiotowości prawnej związku wyznaniowego, jego jednostek organizacyjnych oraz aktów normatywnych, które znajdują wobec niego zastosowanie. Wynika to z faktu, że udział związku wyznaniowego w procesach prywatyzacji zadań publicznych musi opierać się na niebudzących prawnie wątpliwości, co do jego statusu jako podmiotu prawa.

2.1.1. Status prawny związku wyznaniowego

Określenie statusu prawnego związku wyznaniowego należy rozpocząć od analizy semantycznej tego pojęcia. 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. oraz inne akty prawa wyznaniowego. 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.

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 normatywny.

Pojęcie „kościół i inny związek wyznaniowy” na pierwszy rzut oka wydaje się mieć charakter spójny, jednak autor niniejszej pracy jest zdania, że sformułowanie to ma charakter błędu logicznego i należałoby go uprościć jedynie do pojęcia „związek wyznaniowy”. Konstytucja RP, a wraz z nią ustawy i inne akty prawne posługują się bowiem dwoma pojęciami, takimi 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 one są. 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 Piotr KroczeK, organizacje religijne cechuje duża różnorodność w nazewnictwie. W terminologii prawnej przybierają one nazwę „kościół”, „związków wyznaniowych”, „związków religijnych”, „stowarzyszeń wyznaniowych” lub „wspólnot religijnych”¹¹⁵. Ponadto w terminologii europejskiej stosowanej w literaturze lub orzecznictwie¹¹⁶ 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”. Ponadto w kontekście *New public management* wskazuje się na „FBO” jako *faith-based organization*, co tłumaczy się „organizacje oparte na wierze”. 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 że ustawodawca się nimi posługuje¹¹⁷. W literaturze przedmiotu 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, uwzględniać¹¹⁸. 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

¹¹⁵ P. KroczeK, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017, s. 24-26.

¹¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-141/16.

¹¹⁷ P. KroczeK, *Prawo wewnętrzne...*, s. 24-26.

¹¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 25.

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 „kościoła” jest funkcjonujący na całym świecie Kościół scjentologiczny, uznawany przez niektórych za organizację przestępczą lub sektę. Organizacja ta przedstawia trudną do zreferowania doktrynę, która w żaden sposób nie nawiązuje do chrześcijaństwa. Ponadto, jak wskazuje Hanna Karp, w Polsce próba rejestracji tego „kościoła” 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 m.in. podejmowaniu działań dążących do wyłudzenia środków materialnych na tzw. orientalne techniki odnowy psychicznej¹¹⁹. Pobocznie warto zauważyć, że pojęcie sekty nie funkcjonuje w prawodawstwie. Jak zauważa Maksymilian Stanulewicz w u.g.s.w. brak jest takiego określenia, tak więc nawet gdy określona grupa religijna narusza prawo, to pojęcie „seкта” nie ma do niej zastosowania. Pojęcie to jest określeniem jakim posługują się m.in. publicystyka, stąd też spór o znaczenie pojęcia sekty jest przede wszystkim z pogranicza socjologii i psychologii¹²⁰. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, wyróżnienie „kościołów” spośród „innych związków wyznaniowych” nie niesie żadnych konsekwencji prawnych, ponieważ brak jest unormowań, które przyznawałyby kościołom uprawnienia, które nie są przewidziane wobec innych związków wyznaniowych¹²¹.

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 w kontekście etymologicznym. Ponadto autorzy wskazują na genezę i znaczenie

¹¹⁹ 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. Szerzej na ten temat: P. A. Leszczyński, *Sądownictwo angielskie wobec nowych ruchów religijnych – wybór orzecznictwa* [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne – studia prawne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, tom 3, Kraków 2014, s. 531-543.

¹²⁰ Por. M. Stanulewicz, *Herezja – odstępstwo – sekta. O sporze wokół pewnych pojęć*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka”, vol. 17, 2014, s. 191.

¹²¹ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo...*, s. 4.

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 marcowej¹²² z 1921 r., a następnie w art. 70 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²³ 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 Maciej Koszowski, w swojej pracy poświęconej prawoznawstwu, racjonalny prawodawca nie powinien: używać dwóch różnych

¹²² Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

¹²³ Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

słów na określenie tego samego, wypowiadać się bez potrzeby lub w sposób niezupełny, formułować twierdzeń niecelowych, niezmierzonych lub bezsensownych¹²⁴. 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 „Kościołami”¹²⁵. Dlatego też greckie znaczenie tego pojęcia w odniesieniu do „zgromadzenia ludowego” straciło na znaczeniu. Istnieją co prawda związki wyznaniowe, które same określają siebie jako „Kościoły”, 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 – państwa¹²⁶. Pogląd ten w ocenie autora niniejszej pracy wydaje się dość

¹²⁴ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem...*, s. 201-202.

¹²⁵ Por. H. E. Cline, a *semantic study of Ecclesia before 100 A.D.*, Graduate Thesis Collection no. 445, Butler University, 1959, s. 70.

¹²⁶ P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa...*, s. 91.

radikalny, jednak z pewnością nie można ignorować założenia, że takie 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 adekwatny i nie jest jednostronnie związane z konkretną religią lub wyznaniem. Należy je utożsamiać z ustawowym sformułowaniem „kościół”.

Po rozważeniu pojęcia kolejnym etapem jest konieczność wskazania charakteru tworu organizacyjnego, jakim jest związek wyznaniowy. Warto w tym celu rozpocząć analizy od znaczenia słownikowego, co nie zmienia 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, wskazuje się na zrzeszenie o charakterze religijnym. Jak zauważa Lech Garlicki, w orzecznictwie międzynarodowym prawo do swobodnego stowarzyszania się we wspólnotach religijnych podlega ochronie zarówno jako przejaw wolności wyznania, jak również wolności zrzeszania się¹²⁷.

Przejawy wolności zrzeszania się wynikające z art. 58 Konstytucji RP precyzuje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹²⁸. 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 wyznaniowy jest stowarzyszeniem w szerszym znaczeniu tego słowa, bowiem mieści się

¹²⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2016, LEX/el.

¹²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

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 Michał 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 zrzeszeń 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 niereligijnej¹²⁹. Należy również przytoczyć spostrzeżenie Mateusza Kępy, który podkreśla, że według polskiego prawa stworzenie związku wyznaniowego w formie stowarzyszenia nie jest

¹²⁹ M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze”, nr 2, 2015, s. 36.

zakazane¹³⁰. 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 stowarzyszeniach¹³¹. 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 antykościelnych¹³². 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.

2.1.2. Prawodawstwo dotyczące związków wyznaniowych

Specyficzna natura związków wyznaniowych, która wynika z pełnienia roli, związanej z realizacją zbiorowego wymiaru wolności sumienia i wyznania oraz wyjątkowy charakter spowodowały konieczność uregulowania ich działalności odrębnymi aktami prawnymi wobec stowarzyszeń. Te regulacje prawne muszą

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

¹³² M. Ordon, *Prawo o stowarzyszeniach jako instrument nadzorowania działalności zgromadzeń zakonnych w latach 1949-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 19, 2016, s. 257.

uwzględniać pewne unikalne cechy, przez które podmioty te różnią się od stowarzyszeń. W obecnym stanie prawnym regulacje dotyczące związków wyznaniowych mają charakter złożony i skomplikowany. Gruntowna analiza prawodawstwa wyznaniowego nie stanowi celu niniejszej pracy, jednak nie zmienia to faktu, że w ramach dokonywanych rozważań konieczne jest wskazanie najważniejszych kwestii z nim związanych. Prawodawstwo to stanowi bowiem podstawy prawne wobec udziału związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych. 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 wprost dotyczy przepis art. 25 Konstytucji RP, wyznaczający relacje prawne między państwem a nimi. Oczywiście nie zmienia to faktu, że inne artykuły również mają wpływ na sposób kształtowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi, jednakże dotyczą one przede wszystkim kwestii dotyczących praw indywidualnych jednostek i w kontekście związków wyznaniowych stanowią zagadnienie uzupełniające. Problematyka związana z art. 25 Konstytucji RP oraz analiza wskazanych tam zasad w kontekście ich wpływu na proces prywatyzacji zadań publicznych będzie dokonana w dalszej części pracy. Natomiast w tym miejscu 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 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 wymagałoby licznych wyłączeń w stosunku do konkretnych związków

wyznaniowych. Dlatego też ustawodawca uznał za celowe uregulowanie stosunku pewnych konkretnych związków wyznaniowych do państwa w sposób indywidualny. W związku z tym aktualnie 14 związków wyznaniowych posiada swoje odrębne ustawy wyznaniowe, 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 ustawy¹³³ było na tym samym poziomie w hierarchii aktów normatywnych co ustawa. W obecnym stanie prawnym aktami prawnymi są: pochodzące z okresu II RP – ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁴; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁵ oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nie posiadającego hierarchii duchownej¹³⁶. Odnosząc się do wspomnianych regulacji prawnych dotyczących 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*¹³⁷,

¹³³ Dz.U. z 1926 r. nr 78 poz. 443.

¹³⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 240.

¹³⁵ Dz. U. Nr 30, poz. 241.

¹³⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 363.

¹³⁷ P. Borecki, *Ekspertryza 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.

a więc zasady derogacyjnej wywodzącej się z prawa zwyczajowego, która polega na pojawieniu się długotrwałego zwyczaju sprzecznego z dotychczasowym prawem, na skutek czego prawo to traci moc wiążącą¹³⁸. 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 Wojciech Brzozowski, Maksymilian Hau oraz Oliwia 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 niestosowanie¹³⁹. 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. W okresie III RP uchwalone zostały dodatkowe akty prawne takie jak: ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁰; ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego¹⁴¹; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴²; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴³; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-

¹³⁸ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem...*, s. 55.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 1966.

¹⁴¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 544.

¹⁴² Dz.U. z 2023 r., poz. 509.

¹⁴³ Dz.U. z 2015 r., poz. 483.

Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁴; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁵; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁶; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁷; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁸; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁹; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁰ oraz ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵¹. 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 Krzyżu¹⁵², natomiast pozostałe podmioty o tym samym charakterze zakładane są np. w trybie rejestrowym. W niniejszym podrozdziale zrezygnowano z szerszego opisywania istniejącego stanu

¹⁴⁴ Dz.U. z 2023 r., poz. 85.

¹⁴⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1874.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2616.

¹⁴⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 51.

¹⁴⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1798.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 8.

¹⁵⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 47.

¹⁵¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 13.

¹⁵² Dz.U. z 2019 r. poz. 179.

prawnego dotyczącego związków wyznaniowych, w szczególności wymieniania wszystkich ustaw wyznaniowych i omawiania ich indywidualnej specyfiki. W ocenie autora niniejszej pracy miałyby się to z celem niniejszej pracy i nie nawiązywałoby do tematu roli związków wyznaniowych w procesie prywatyzacji zadań publicznych. Natomiast wymienić należy najważniejsze okoliczności i problemy związane z obowiązywaniem współczesnego prawodawstwa – w pierwszej kolejności wskazując na przyczyny takiego uregulowania.

Pierwszą i zarazem najważniejszą obiektywną przyczyną regulacji prawnych, dotyczącą wszystkich związków, jest potrzeba społeczna związana z ich wpływem na tożsamość czy przekonania wielu osób, co przekłada się na ich działalność. Dlatego konieczne jest, aby związki wyznaniowe funkcjonowały w ramach prawa w sposób uregulowany i nie budzący wątpliwości. Jednak jak zauważa P. Krocze, możliwe jest występowanie legalnie działających grup religijnych, lecz niezarejestrowanych jako związki wyznaniowe. Ich struktura wewnętrzna i działalność oparta jest na własnym prawie bądź też zwyczajach lub praktyce poszczególnych członków¹⁵³. Biorąc pod uwagę szerszy wpływ konkretnych związków wyznaniowych i ich bardziej złożoną formą obecności w polskim obrocie prawnym, przyjęto wspomniany model regulacji indywidualnej i rejestrowej, co z teoretycznego punktu widzenia wydaje się neutralne i całkowicie uzasadnione. Jako drugą przyczynę należy przytoczyć wspomnianą w tezie prywatyzację zadań publicznych. Można stwierdzić, że państwo czerpie korzyści z działalności związków wyznaniowych, na przykład w zakresie realizacji celów społecznych, edukacyjnych czy charytatywnych, dlatego też konieczne jest normatywne usankcjonowanie tej działalności. Ten powód sugeruje treść samych aktów normatywnych – preambuły do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego 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”.

¹⁵³ P. Krocze, *Prawo wewnętrzne...*, s. 77.

Z tym powodem związane są względy praktyczno-prawne, a przede wszystkim te, dotyczące okresu, w którym wspomniana u.g.s.w. oraz inne ustawy indywidualne zostały uchwalone. Jak zauważyła Katarzyna Krzysztofek, w epoce PRL dla prawodawstwa szczególnie uciążliwy był brak usankcjonowania podmiotowości prawnej Kościoła katolickiego, co utrudniało bądź czasem uniemożliwiało kościelnym jednostkom organizacyjnym uczestniczenie w obrocie prawnym¹⁵⁴. Jest bowiem naturalne, że podmioty te nabywają i zbywają mienie, zawierają umowy, a także występują w sporach sądowych. Dlatego problem ten podjął w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy¹⁵⁵, 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 – tak więc właśnie kwestie wyznaniowe są często rozpatrywane przez pryzmat jego pozycji. 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

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1963 r., i CR 223/63, LEX nr 4461.

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 zbliżone do niej. Sugeruje to wyraźnie, że głównym celem ustawodawcy było uregulowanie stosunku do Kościoła katolickiego, natomiast na kanwie tych norm w sposób poboczny i zbliżony powstały pozostałe ustawy wyznaniowe, oczywiście przy uwzględnieniu odrębności i charakteru pozostałych związków wyznaniowych. Ponadto, biorąc pod uwagę szerszy 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 konkretne związki wyznaniowe 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 Jarosław 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 międzynarodowym¹⁵⁶. 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 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 prawnej¹⁵⁷. 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 międzynarodowego¹⁵⁸. 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 Remigiusza 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

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Tamże, s. 298.

¹⁵⁸ Por. R. Sobański, *Referat: Sens konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu S-3A, Warszawa 1994, s. 3-4.

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

2.1.3. Podmiotowość prawna związku wyznaniowego i jego jednostek organizacyjnych

Zagadnienie podmiotowości prawnej związków wyznaniowych i ich jednostek organizacyjnych jest szczególnie istotne w kontekście prywatyzacji zadań publicznych. Niewątpliwie 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. Ponadto warto zwrócić uwagę, że od strony prawnej to nie związki wyznaniowe, lecz jego jednostki biorą udział w obrocie gospodarczym. Dlatego też wydaje się niedopuszczalne, aby zachodziły w tym procesie wątpliwości do takich rzeczy jak m.in. niejasność wobec reprezentacji danej osoby prawnej, umocowanie przedstawicieli do dokonywania czynności prawnych bądź też co do samej podmiotowości prawnej kościelnej osoby prawnej.

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 dotyczy 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 Administracji¹⁵⁹). Ten tryb nabycia osobowości prawnej ma charakter ogólny. Mimo że obecnie w Polsce funkcjonuje 173 związków wyznaniowych, które nabyły osobowość prawną w drodze rejestracji, 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 % obywateli¹⁶⁰. Ponadto w systemie prawnym zarejestrowano już większość mniejszych związków wyznaniowych, które oczekiwały uregulowania swojej sytuacji prawnej, co sugeruje, że dane te 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

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ P. Ciecieląg (red.), *Wyznania religijne w Polsce w latach 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, s. 31.

ubiegał się o uchwalenie ustawy indywidualnej, w pierwszej kolejności zostanie usankcjonowany poprzez rejestrację – a tym samym jego podmiotowość prawna 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 cywilny¹⁶¹ (zwany dalej k.c.) oraz stanowi klasyczny przykład powstania osoby prawnej w trybie rejestracyjnym bądź też rejestrowym (są to synonimy). 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 administracyjnego¹⁶² (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 administracyjnego¹⁶³. 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. Zgodnie z art. 31 u.g.s.w. przysługuje ono co najmniej 100 obywatelom polskim posiadającym

¹⁶¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360.

¹⁶² Dz.U. z 2022 r. poz. 2185.

¹⁶³ 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. 14 oraz M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów...*, s. 25.

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 poświadczone 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 osób¹⁶⁴. Jak zauważa Konrad 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 rejestracji¹⁶⁵. 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 Weneckiej¹⁶⁶. Komisja Wenecka podkreśliła również, że pomimo obowiązku respektowania prawa do wolności sumienia i wyznania państwa

¹⁶⁴ M. Ożóg, *Rejestrowanie kościołów...*, s. 27.

¹⁶⁵ Por. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019, s. 184-185.

¹⁶⁶ 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.)

członkowskie korzystają z wyjątkowo szerokiego marginesu swobody w odniesieniu do relacji między związkami wyznaniowymi a państwem oraz w odniesieniu do wyboru polityki i regulacji w tej dziedzinie¹⁶⁷. Biorąc pod uwagę powyższe sposób rejestracji związków wyznaniowych w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi co do istoty 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. 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 Piotr 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 zakaże. 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 administracyjnej¹⁶⁸. Zdaniem autora niniejszej pracy pogląd ten

¹⁶⁷ Tamże.

¹⁶⁸ P. Rączka, *Procedura rejestracji...*, s. 14.

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.

Z chwilą wpisu do rejestru związek wyznaniowy nabywa osobowość prawną, a więc staje się zdolny do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz do dokonywania w swoim imieniu czynności prawnych na gruncie prawa administracyjnego, jak i cywilnego. Z punktu widzenia prawa cywilnego osobowość prawna sprawia, że podmiot prawny, jako adresat normy prawnej to nie tyle ktoś realnie istniejący i posiadający zespół istotnych prawnie cech, lecz raczej ktoś, kogo obowiązująca norma prawna postawiła w określonej sytuacji w relacji do innego podmiotu, jako uprawnionego lub obowiązanego. Tak więc związek wyznaniowy pod kątem teoretycznoprawnym stając się osobą prawną uzyskuje takie kwalifikacje będące skutkiem wypowiedzi prawodawcy, że w określonych sytuacjach powinien zachowywać się on zgodnie z normami prawnymi¹⁶⁹. 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,

¹⁶⁹ Por. A. Doliwa, *Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne*, „Studia Prawnicze KUL”, nr 3(83), 2020, s. 67.

nazywanych czasem w literaturze przedmiotu kościelnymi osobami prawnymi. Ta 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. 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 wyznaniowej¹⁷⁰. 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 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 Bartosz 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 organizacyjnej¹⁷¹. 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

¹⁷⁰ Z. Zarzycki, *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 73-74.

¹⁷¹ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 101.

organizacjami świeckimi. Podmioty te cechują się różnym nazewnictwem ze względu na różnorodność terminologiczną zastosowaną w poszczególnych ustawach wyznaniowych. Ponadto charakteryzują się one odmiennymi, 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. Dlatego 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 kanonicznego¹⁷² 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 zgodnie z art. 4 ust. 2 konkordatu Rzeczpospolita Polska uznaje osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które

¹⁷² 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.

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 konkordatu¹⁷³. Dlatego Zdzisław 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 polskiego¹⁷⁴. Podobne stanowisko prezentuje J. Krukowski, wskazując, że katalog osób prawnych wymienionych w ustawie z chwilą wejścia w życie konkordatu utracił charakter taksatywny¹⁷⁵. 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 Gabriel Radecki, wskazujący, że nabycie osobowości prawnej następuje z mocy samego prawa kanonicznego¹⁷⁶, oraz Henryk 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 kościelną¹⁷⁷. Ponadto Wojciech Malesa wprost formułuje tezę, że jednostka organizacyjna Kościoła katolickiego, która uzyskała osobowość prawną na gruncie prawa kanonicznego, posiada ją od dnia wejścia w życie dekretu kompetentnej władzy kościelnej. Brak

¹⁷³ Z. Zarzycki, *Tryby nabywania...*, s. 75.

¹⁷⁴ Tamże, s. 75-76.

¹⁷⁵ J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo...*, s. 116.

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ 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.

realizacji obowiązku powiadomienia organu administracji państwowej lub nieodebranie potwierdzenia odbioru powiadomienia nie zmieniają tego stanu rzeczy¹⁷⁸. 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 Arnold 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 polskim¹⁷⁹. 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 wyznaniowych¹⁸⁰. Sytuacja ta wynika w szczególności ze złożonego prawodawstwa dotyczącego związków wyznaniowych w naszym kraju.

¹⁷⁸ W. Malesa, *Problem urzędowego nazewnictwa jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 25, 2022, s. 222.

¹⁷⁹ A. Rzepecki, *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym – zarys tematu* [w:] M. Sadowski (red.), *Acta Erasiana. Varia*, Wrocław 2013, s. 168.

¹⁸⁰ Tamże, s. 88.

2.1.4. Udział związku wyznaniowego w procesie prywatyzacji zadań publicznych

Jak już wspomniano wcześniej, w doktrynie prawa wyznaniowego nie posługiwano się pojęciem prywatyzacji zadań publicznych. Co prawda autorzy licznie omawiali doktrynalne zagadnienia związane z współdziałaniem oraz jego konkretnymi przejawami, jednak nie odnoszono się do wspomnianego procesu prywatyzacji zadań publicznych w sposób bezpośredni. Dlatego też punktem wyjścia powinno być udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku działalności związków wyznaniowych mamy do czynienia z prywatyzacją zadania publicznego?

Na tak postawione pytanie odpowiedź może być tylko jedna – twierdząca. Należy wyjść od definicji prywatyzacji zadań publicznych, która została przedstawiona w poprzedniej części pracy – prywatyzacją zadań publicznych jest realizacja zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. Jak wynika z poprzednich rozważań, związek wyznaniowy jest podmiotem niepublicznym zbliżonym formą administracyjnoprawną do stowarzyszenia. Realizuje on również zadania, które bezdyskusyjnie mają charakter zadań publicznych. Rozważania na temat przestrzeni, gdzie przejawiają się konkretne formy prywatyzacji zadań publicznych, zostaną dokonane w dalszej części pracy. Natomiast w tym miejscu konieczna jest identyfikacja doktrynalnych podstaw prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe – co stanowi jeden z celów niniejszej pracy.

Doktrynalną podstawą włączenia związków wyznaniowych przez prawodawcę do procesu prywatyzacji zadań publicznych jest fakt ich historycznego współdziałania z państwem. Współdziałanie to co prawda wynika z realizacji zasady współdziałania znajdującej odzwierciedlenie w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP i innych aktach prawnych, jednak jest ono przejawem długiego procesu historycznego. W Polsce początki tego procesu należy upatrywać już w momencie powstawania państwa pod koniec pierwszego tysiąclecia. Jak zauważa A. Jabłońska po wejściu Polski w krąg chrześcijański instytucja Kościoła oraz duchowieństwo odgrywały przez kolejne wieki bardzo ważną rolę w

państwie i społeczeństwie. Średniowiecze stworzyło podwaliny i struktury, które w następnych stuleciach ewoluowały wraz ze zmieniającymi się warunkami¹⁸¹. Z uwagi na wiodącą rolę Kościoła katolickiego do co najmniej XVI w. podstaw współdziałania należy upatrywać w przestrzeniach jego działalności. Jak wskazuje Wacław Uruszczak, Kościół wykonywał funkcje publiczne od zarania swego istnienia. Funkcjami tymi były rozmaite sfery jego działalności, służące zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i zbiorowych, innych niż działalność powiązana ze sprawowaniem i szerzeniem kultu religijnego¹⁸². Zauważa on, że w średniowieczu i epoce nowożytnej do połowy XVIII w., to jest w okresie, gdy rola państwa ograniczała 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 państwa¹⁸³. W przeszłości więc nie pojawiała się konieczność delegowania zewnętrznych podmiotów do działania w imieniu państwa. Tym samym uprawniona jest mowa o jakichś przejawach współdziałania, lecz niewątpliwie nie o prywatyzacji zadań publicznych. Trudno bowiem mówić w tym momencie o statusie Kościoła jako „podmiocie niepublicznym” oraz o pojęciu „zadań publicznych”.

O prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe w Polsce w pełnym tego słowa znaczeniu można zacząć mówić dopiero od czasu transformacji systemowej zapoczątkowanej pod koniec lat 80. XX wieku a umownie przyjętej od 1989 r. Upatrywać jej należy w dwóch czynnikach – wzmocnienia współpracy pomiędzy państwem i związkami wyznaniowymi w okresie po upadku PRL oraz oparciu struktury społeczno-gospodarczej współczesnego państwa na nowych podstawach ideologicznych m.in. zasadzie subsydiarności oraz wpływowi zachodniej koncepcji *New public management*. Cechą systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest taka budowa, że gdy

¹⁸¹ A. Jabłońska, *Rola kościoła w społeczeństwie staropolskim na przykładzie XVII-wiecznego archidiaconatu gnieźnieńskiego – wybrane aspekty*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 112, 2019, s. 199.

¹⁸² 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. s. 15.

¹⁸³ Tamże, s. 16.

jednostka nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb, następują interwencje społeczności czy wspólnot, poczynając od najniższych czyli rodziny, oraz innych, wyższych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Dopiero gdy problemu nie da się rozwiązać w obrębie – rozumianego w sposób przyjęty na kontynencie europejskim – społeczeństwa obywatelskiego, wkraczać muszą organy władzy publicznej. Innymi słowy, pojawia się zadanie publiczne – i mamy do czynienia z pierwszą płaszczyzną funkcjonowania zasady pomocniczości w odniesieniu do państwa w szerokim znaczeniu¹⁸⁴. Przyjęty w systemie prawnym sposób rozumienia zasady subsydiarności nie tylko koresponduje z nauką społeczną Kościoła katolickiego – lecz co więcej – zasada subsydiarności ma genezę opartą w nauce społecznej tego Kościoła. Jak bowiem zauważa Kinga Łuczka, zasada pomocniczości po raz pierwszy została sformułowana pod koniec XIX w. przez papieża Leona XIII w encyklice *Rerum novarum* i była odpowiedzią na idee głoszone przez zwolenników socjalizmu¹⁸⁵. W podobny sposób wypowiada się W. Uruszczak, wskazując, że oparta na zasadzie pomocniczości organizacja życia publicznego ogranicza szeroką rolę państwa i otwiera przed jednostkami i zbiorowościami szeroki pole działania¹⁸⁶. Nie sposób nie zauważyć również koncepcji *New public management*, która wyznacza nowy model administracji państwa i została również wdrożona w Polsce. W kontekście międzynarodowym, w dyskusji nad nowym modelem państwa, istotne spostrzeżenie czyni Anna Mrozek-Dumanowska, wskazując, że w okresie wzrastających wpływów organizacji pozarządowych na gruncie państw pozaeuropejskich, główny nacisk położony został na organizacje świeckie, obawiano się bowiem konfesjonalizmu, czyli organizacji społecznych opartych na religii, a więc możliwości łączenia pomocy społecznej z prozelityzmem, nawracaniem, a nade wszystko zawężenia pomocy tylko do wyznawców własnej religii. Mimo to w obliczu narastających wątpliwości w skuteczność działania świeckich organizacji cywilnych, uwaga organizatorów pomocy społecznej i sponsorów, zwróciła się w stronę organizacji bazujących na religii. Te ostatnie mają długą i bogatą historię, a świadczenie

¹⁸⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 104.

¹⁸⁵ K. Łuczka, *Zasada pomocniczości jako fundament nowoczesnego państwa*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej 13”, 2006, s. 312.

¹⁸⁶ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...*, s. 16.

usług na rzecz społeczeństwa przetrwało do dziś¹⁸⁷. Tak więc koncepcja nowej administracji obejmuje również zagadnienie podmiotów wyznaniowych. W doktrynie prawa międzynarodowego prywatyzacja zadań publicznych przez związki wyznaniowe jest uogólniana do szerokiego zakresu organizacji opartych na religii (*faith based organisations*). Doczekały się one nawet własnego akronimu „FBO”, nawiązując do znanego akronimu „NGO” (*non governmental organisations*) i są one przedstawione jako partnerzy dla państw obok NGO. Jak zauważa Ilke Göçmen, organizacje religijne w Europie zyskują na znaczeniu w zakresie świadczenia usług społecznych, w państwach które przechodzą okres transformacji i równocześnie w których wektor wolontariatu stał się ważnym dostawcą usług publicznych¹⁸⁸. Natomiast w kontekście pozaeuropejskim R. Putnam wskazuje, że zainteresowanie organizacjami wyznaniowymi (w kontekście nowej administracji) zaczęło się po raz pierwszy w USA w latach 80. XX w., wraz z administracją Ronalda Regana, następnie reformą opieki społecznej w 1996 r. oraz rządów konserwatystów George Busha po 2001 r. Robert Putnam wskazuje również na tezę, że organizacje religijne są uważane jako jeden z najważniejszych zbiorów kapitału społecznego w Ameryce¹⁸⁹.

W kontekście międzynarodowym pojęcie FBO jest szersze od pojęcia związku wyznaniowego, gdyż obejmuje ono wszystkie organizacje oparte na religii. W tym ujęciu podkreśla się i akcentuje ich działalność społeczną, a motyw religijny pełni rolę drugorzędną, która stanowi niejako tło. Jak podaje Asma L. M. Noor FBO można zdefiniować jako podmiot świadczący usługi, który zatrudnia wykwalifikowanych pracowników oraz którego tożsamość i misja są świadomie wywodzone z nauk jednej lub więcej tradycji religijnych, duchowych, bądź działa pod patronatem jakiegokolwiek organizacji religijnej lub wspólnoty religijnej¹⁹⁰. Jednak finalnie o statusie i sposobie kwalifikacji FBO decyduje prawodawstwo

¹⁸⁷ A. Mrozek-Dumanowska, *Aktywność NGO i FBO na bliskim wschodzie na tle innych obszarów południa*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” tom 11, nr 3, 2014, s. 203-204.

¹⁸⁸ I. Göçmen, *The Role of Faith-Based Organizations in Social Welfare Systems: A comparison of France, Germany, Sweden, and the United Kingdom*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, nr 42(3), 2013, s. 495.

¹⁸⁹ R. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simn Scheuster 2000, str. 66.

¹⁹⁰ A. L. M. Noor, *Faith-Based Organisations (FBO): A Review of Literature on their Nature and Contrasting Identities with NGO in Community Development Intervention*, „European Journal of Economics and Business Studies”, vol. 2, issue 1, 2016, s. 17.

konkretnego kraju. Przykładowo brytyjska komisja do spraw charytatywnych w Anglii i Walii (Charity Commission for England and Wales) niekoniecznie klasyfikuje organizacje dobroczynne jako oparte na wierze, nawet gdy wynika to wprost z ich nazwy (np. Jewish Care). Tylko organizacje które wyraźnie określają swoje cele jako religijne, a nie jedynie świadczenie pomocy społecznej są jednoznacznie identyfikowane jako oparte na wierze¹⁹¹.

W świetle powyższych rozważań – wracając na grunt polski – konieczne jest jeszcze ustalenie związku między zasadą współdziałania a prywatyzacją zadań publicznych. Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że prywatyzacja zadań publicznych jest szczególną i zarazem radykalną formą współdziałania. Współdziałanie to przekracza pewną granicę i jest czymś więcej niż wsparciem państwa lub nawet wykonywaniem pewnych czynności w ramach pomocy. Jest ono formalnym przeniesieniem obowiązku państwa na podmiot wyznaniowy przy jednoczesnym zapewnieniu pewnego rodzaju kontroli w celu prawidłowości realizacji tego zadania ze strony państwa. W podobny sposób, jednak w kontekście współdziałania podmiotów niewyznaniowych z państwem, wypowiada się Artur Gluziński, zauważając, że ustawodawca przewiduje zlecenie zadań publicznych jako formę współpracy organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi¹⁹². Natomiast według Andrzeja Pakuły, prywatyzacja zadań publicznych jest jednym z istotniejszych, a być może nawet podstawowym instrumentem przeobrażania administracji publicznej¹⁹³. Oczywiście sytuacja ta nie wyklucza wykonywania pewnych zadań publicznych równolegle przez państwo i podmiot wyznaniowy. Istotne jest bowiem doprowadzenie do takiej sytuacji prawnej, że związek wyznaniowy może samodzielnie realizować pewien zakres czynności bez względu na państwo. W doktrynie bowiem podkreśla się trzy formy organizacyjne realizacji zadań publicznych: bezpośrednio przez administrację publiczną (nie zachodzi wtedy prywatyzacji zadań publicznych), pośrednio przez dopuszczone w drodze

¹⁹¹ Tamże, s. 18.

¹⁹² A. Gluziński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 60.

¹⁹³ A. Pakuła, *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 125.

prywatyzacji zadań publicznych podmioty niepubliczne oraz paralelnie – a więc niezależnie wobec siebie wykonywanie tych samych treściowo zadań przez administrację publiczną i podmioty niepubliczne, co można określić mianem konkurencyjnej formy realizacji zadań¹⁹⁴.

Szersze zastosowanie pojęcia prywatyzacji zadań publicznych w doktrynie prawa wyznaniowego dotychczas nie zaistniało. Brak dostrzeżenia tego zjawiska może wynikać z faktu, że w literaturze prawa wyznaniowego zagadnienia wyznaniowe rozważane w kontekście prawa administracyjnego dotyczą najczęściej konkretnych przepisów prawnych czy regulacji i nie odnoszą się szeroko do problematyki teoretycznoprawnych podstaw funkcjonowania administracji. Jednakże warto podkreślić, że luka w dyskusji nad tym zagadnieniem w kontekście związków wyznaniowych nie wynika z nieistnienia tego zjawiska. Co więcej - przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego dostrzegają bowiem w ramach swoich rozważań na temat prywatyzacji zadań publicznych również związki wyznaniowe. Wskazuje na to wprost S. Biernat, który uważa, że dokonany przez niego przegląd przepisów prawa, formułujący podstawy prawne prywatyzacji zadań publicznych wskazuje, 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 charakterze¹⁹⁵. Autor ten wskazuje następnie na pewne podmioty, które są niejako „ze swej natury” bliskie wykonywaniu zadań publicznych, jeżeli uwzględni się ich charakter prawny oraz cel, dla którego zostały utworzone. Następnie stwierdzenie to odnosi wprost do Kościoła katolickiego oraz innych związków wyznaniowych¹⁹⁶. Przy okazji S. Biernat zauważa pewien problem, który ma miejsce, gdy określamy terminem „prywatyzacja” sytuacje, 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

¹⁹⁴ Tamże, s. 126.

¹⁹⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 83

¹⁹⁶ Tamże, s. 85.

przymiotnikiem¹⁹⁷. Jednak definitywnie wskazuje on pozorność tych wątpliwości, przedstawiając następujące argumenty, przemawiające za zastosowaniem takiej terminologii, mimo że „odbiega ona od dotychczasowych przyzwyczajień 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 zadania¹⁹⁸. Podobnego zdania jest A. Dyląg, która w rozważaniach nad zakresem podmiotów niepublicznych, wobec jakich może nastąpić prywatyzacja zadań publicznych, wyraźnie wskazuje występowanie w tym katalogu związków wyznaniowych¹⁹⁹. Warte jest również przytoczenie spostrzeżenia A. Błasia i J. Bocia, iż w prawie wszystkich krajach podmioty prywatne wykonują zadania administracji publicznej. Różny jest tylko zakres takiego wykonywania, różny jest status prawnych tych podmiotów, różny jest rodzaj stosunków, w które z nim się wchodzi oraz różne są podmioty kontrolne. Natomiast za podmioty prywatne można uważać te, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych. Kwestia takiej klasyfikacji może być złożona. W położeniu takim znajdują się niewątpliwie, niektóre agencje, niektóre fundacje czy kościoły i związki wyznaniowe, a zwłaszcza Kościół katolicki, który spełniał i spełnia pewne funkcje z zakresu administracji publicznej. Okoliczność ta decyduje o potrzebie nowych klasyfikacji podmiotowych organizowania funkcji administracji publicznej²⁰⁰.

Mimo powyższego można zauważyć, 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 ten temat, poprzestając na zastosowaniu dotychczas występujących sformułowań związanych ze „współdziałaniem państwa i związków wyznaniowych” bądź też „pełnieniu funkcji publicznych przez związek wyznaniowy”. I chociaż dwa powyższe stwierdzenia jeszcze nie pozwalają

¹⁹⁷ Tamże, s. 31.

¹⁹⁸ Tamże, s. 32.

¹⁹⁹ A. Dyląg, *Przekształcenie samodzielnego...*, s. 49.

²⁰⁰ Por. A. Błaś, J. Boć, *Administracja...*, s. 65.

utożsamić ich z prywatyzacją zadań publicznych, to już użycie sformułowania „zlecanie zadań publicznych” należy uznać jednoznaczny przejaw prywatyzacji zadań publicznych, nawet jeżeli autorzy nie byli tego świadomi tego faktu.

2.2 Wpływ zasad ustrojowych na proces prywatyzacji zadań publicznych

Sposób uregulowania relacji pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi według L. Garlickiego jest typowym i zarazem koniecznym elementem treściowym współczesnych konstytucji. Dopełnia to historycznie wcześniejsze postanowienia o wolności religii i wyznania jako konstytucyjnym prawie podmiotowym²⁰¹. Poddając analizie regulacje konstytucyjne innych państw demokratycznych Piotr 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 publicznej²⁰². 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 wyznaniowymi²⁰³.

W Konstytucji RP relacje instrumentalne pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi zostały wyrażone w art. 25. Można więc stwierdzić, że wyrażenie tych zasad w formie norm konstytucyjnych jest to rozwiązaniem typowym. W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej koncepcji co do podziału zasad wynikających z art. 25 Konstytucji RP. Autor niniejszej pracy zrezygnował z tworzenia kolejnego i nowego podziału oraz przyjął klasyfikację zaprezentowaną przez L. Garlickiego²⁰⁴, który wyodrębnia pięć zasad określających stosunek państwa do związków wyznaniowych, wynikających

²⁰¹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

²⁰² P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

²⁰³ Tamże, el/LEX.

²⁰⁴ Tamże, el/LEX.

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. 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 orzecznictwa²⁰⁵.

Nawet pobieżna analiza literatury przedmiotu dowodzi, że zasady te były przedmiotem licznych publikacji naukowych, a nawet doczekały się monografii tematycznych. Warto jednak zaznaczyć, że niektóre poglądy dotyczące wspomnianych zasad nadal budzą wątpliwości w doktrynie prawa wyznaniowego. Niniejsza praca nie jest jednak miejscem na podejmowanie szerszych dyskusji na ten temat, gdyż problemy te nie dotyczą zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych. Każda z czterech zasad (zasadzie współdziałania został poświęcony rozdział pierwszy) ma pewien wpływ i zarazem związek z zagadnieniami prywatyzacji zadań publicznych. Problemu tego dotychczas nie omawiano szerzej w doktrynie prawa wyznaniowego, dlatego też celowe jest podjęcie refleksji na ten temat. W świetle powyższego nieuniknione staje się jednak przytoczenie najważniejszych poglądów doktryny na temat każdej z tych zasad. Jednak wpływ zasady konsensualnej regulacji stosunków

²⁰⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

jest najbardziej odległy, stąd zrezygnowano z jej omówienia. Warto jednak zauważyć, że od uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie został dotychczas zastosowany w praktyce, ponieważ nie zawarto żadnej umowy dwustronnej oraz nie uchwalono żadnej ustawy na jego podstawie. J. Szymanek stawia nawet tezę, że można mówić o „hibernacji” tego przepisu²⁰⁶. W ten sam sposób wypowiada się P. A. Leszczyński w swojej obszernej monografii na temat omawianej zasady. Zauważa on, że art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie znalazł kompleksowego zastosowania legislacyjnego²⁰⁷. Pomimo tego związek zasady bilateralności z prywatyzacją zadań publicznych dotyczy faktu, że przedmiotem konsensualnej umowy pomiędzy państwem a związkiem wyznaniowym może być również kwestia szczegółowych form współdziałania, które może mieć cechy prywatyzacji zadań publicznych. Jednak współcześnie istnieje mała szansa, aby takie regulacje zaistniały. Wynika to z faktu, że nawet gdyby pojawiły się nowe zadania publiczne, które związek wyznaniowy mógłby prywatyzować, to tego typu regulacje prawne podjęte byłyby najprawdopodobniej w stosunku do ogółu podmiotów niepublicznych (np. organizacji pozarządowych) w ramach innych aktów prawnych niż indywidualne ustawy wyznaniowe. Tak więc zasada konsensualnej regulacji stosunków aktualnie nie miałaby szerszego wpływu na zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych.

2.2.1. Równouprawnienie 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. Aneta M. Abramowicz²⁰⁸. Wydaje się ona poruszać i rozwiązywać większość doktrynalnych sporów w jej interpretacji. Słownik PWN pojęcie równouprawnienie określa mianem „równości wobec prawa”. W ujęciu

²⁰⁶ J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe...*, s. 80.

²⁰⁷ 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, s. 13.

²⁰⁸ A. M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018.

semantycznym równouprawnienie jest więc 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 istotnych sporów, jakie pojawiają się wokół tej zasady. 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 RP²⁰⁹. 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 RP²¹⁰. Co warto podkreślić – 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 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

²⁰⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

²¹⁰ 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.

i faworyzowania²¹¹. 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 konstytucyjny posłużył się pojęciem odrębnym, to – przyjmując racjonalność jego działania – musiał zakładać, że pojęcie to zawiera własną treść²¹².

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 –

²¹¹ 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.

²¹² L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

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 przekonaniami” w stosunku do kwestii wyznaniowej znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 53 ust. 3 Konstytucji RP, który uprawnia rodziców do wychowania „zgodnie z własnymi przekonaniami 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, przedstawiciele 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 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 kategoryczny 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 religijną²¹³. 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.

Wpływ zasady równouprawnienia związków wyznaniowych na zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych może być rozważany pod kątem posiadania przez związki wyznaniowe równego dostępu do realizacji danych zadań publicznych. Problem ten wyraża się w pytaniu, czy dopuszczenie do procesu prywatyzacji zadań publicznych może być warunkowane ze względu na cechy relewantne? Ponadto warto zadać pytanie, czy obiektywna zdolność związku wyznaniowego do prywatyzacji zadań publicznych może być cechą relewantną? Pytanie to pojawiło się w doktrynie prawa wyznaniowego w ograniczonym zakresie wobec rozważań na temat obowiązku państwa do zapewnienia każdemu związkowi wyznaniowemu prawa do umożliwienia zawarcia małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych. Jak zostanie wykazane w dalszej części pracy ustawowa delegacja i uprawnienie związku wyznaniowego do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński jest przejawem prywatyzacji zadań publicznych.

W celu odpowiedzi na to pytanie należy podjąć analizę zagadnienia różnicowania związków wyznaniowych ze względu na cechy relewantne. Jak twierdzi A. Abramowicz, zasadę 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

²¹³ A. M. Abramowicz, *Równouprawnienie związków...*, s. 144.

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 w stosunku do pozostałych, wówczas ustawodawca nie tylko ma prawo, ale powinien to uwzględnić przy decydowaniu o prawnej sytuacji tego związku²¹⁴. 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 państwa²¹⁵. 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 obywateli²¹⁶. W dyskusji nad cechami różnicującymi warto zauważyć, również pogląd A. Abramowicz, która twierdzi, że sama forma uregulowania sytuacji prawnej związku wyznaniowego (rejestracja bądź w formie indywidualnej ustawy) nie jest wystarczającym kryterium wprowadzenia różnicowania sytuacji prawnej związków wyznaniowych. Przykładem takiego naruszenia jest możliwość korzystania z wyznaniowej formy zawarcia związku małżeńskiego jedynie w ramach związków wyznaniowych, których sytuacja prawna jest uregulowana w ustawie lub umowie międzynarodowej²¹⁷.

W świetle powyższych rozważań odpowiedź na oba postawione pytania wydaje się być twierdząca. W kontekście pytania pierwszego należy bowiem zauważyć, że zasada równouprawnienia nie jest interpretowana w sposób absolutny i nie oznacza równości w znaczeniu identyczności. Tak więc wszystkie związki wyznaniowe powinny mieć równą szansę na podjęcie wybranych przez siebie zadań publicznych, o ile spełniają określone kryteria i warunki. Warto

²¹⁴ A. M. Abramowicz, *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*”, tom 18, 2015.

²¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, LEX nr 821149.

²¹⁶ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów...*, s. 204-205.

²¹⁷ A. M. Abramowicz, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego a zasada równouprawnienia związków wyznaniowych*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*”, tom 17, 2014, s. 144.

jednak zaznaczyć, że 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. Potraktowanie równości jako identyczności mogłoby doprowadzić do zaburzenia w realizowaniu zadań publicznych lub też niewłaściwego zarządzania tymi zadaniami. Tak więc wystąpienie prywatyzacji zadań publicznych z uwzględnieniem zasady równouprawnienia niekoniecznie musi prowadzić do identycznych rezultatów dla wszystkich związków wyznaniowych. Odnosząc się do pytania drugiego – biorąc pod uwagę kryteria zaprezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w literaturze *per analogiam* możliwe jest uznanie, że obiektywna zdolność związku wyznaniowego do prywatyzacji zadań publicznych stanowi cechę relewantną. 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, przy delegowaniu podmiotów niepublicznych do wykonywania takich zadań. Jako przykład w ocenie autora niniejszej pracy nie narusza zasady równouprawnienia nadanie wyłącznie jednemu z dwóch związków wyznaniowych prawa do przyjęcia oświadczenia o wstąpienie w związek małżeński ze skutkami cywilnymi w sytuacji, gdy związek ten uprawdopodobni, że liczba takich małżeństw zawieranych w obrębie jednego z tych związków będzie wielokrotnie przekraczała liczbę zawieranych małżeństw w zakresie działalności drugiego związku. Spowodowane jest to obiektywnym faktem, że zakres prywatyzacji tego zadania publicznego w jednym z nich miałby wymiar jedynie symboliczny, co nie przełoży się na konkretne korzyści dla państwa.

2.2.2. Bezstronność władz publicznych

Zasada bezstronności została sformułowana w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP. Wedle jej treści 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. Ponadto nie sposób pominąć monografii W. Brzozowskiego²¹⁸, który prowadzi w niej obszerną dyskusję na temat różnych poglądów doktryny w zakresie wyżej wymienionej zasady. Niektóre aspekty jednak nadal budzą pewne wątpliwości. Ponadto w literaturze przedmiotu brak odniesień na temat wpływu zasady bezstronności na proces prywatyzacji zadań publicznych.

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 prawa²¹⁹. 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 rozumienia²²⁰. 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 pozwoli odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nie znalazła ona kontynuacji w polskiej Konstytucji z 1997 r.

Najprostsze 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

²¹⁸ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

²¹⁹ Tamże, s. 29.

²²⁰ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 117.

symbolizowane przezeń treści religijne jako wzorcowe i godne naśladowania²²¹. Tym samym wiąże się ona bezwzględnie z ideą państwa świeckiego. Przy czym ostatecznie pojęcie neutralność 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 publicznym²²². 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 religijnych²²³. Jednak kilku 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. obojętna²²⁴. 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, ani też maskować wrogości wobec niej²²⁵. W ocenie autora niniejszej pracy poglądy J. Szymanka i W. Brzozowskiego nie są zasadne, ponieważ nie istnieją żadne przeciwwskazania do dokonywania podziału na neutralność zamkniętą i otwartą. Po pierwsze – warto zauważyć, że jest to pojęcie nieprecyzyjne i nieostre. Po drugie – 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

²²¹ P. Borecki, *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Studia Prawa Wyznaniowego”, tom 9, 2006, s. 82.

²²² J. Krukowski, *Konstytucyjny system relacji między Państwem a Kościołem katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi* [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 107.

²²³ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...* LEX/el

²²⁴ J. Szymanek, *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (Uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2004, s. 32.

²²⁵ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa...*, s. 197.

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 (choćby typowy przykład podejrzanego i osoby podejrzanej 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 niewłaściwe. Pobocznie warto również wspomnieć, że Paweł 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 publicznej²²⁶.

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 zasadniczej²²⁷. 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 współcześnie w literaturze przedmiotu termin „bezstronność” utożsamia się z pojęciem neutralności otwartej²²⁸ 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 zaaprobować.

²²⁶ 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.

²²⁷ (por.) L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, LEX/el oraz (por) P. Borecki, *Państwo neutralne...*, s. 80.

²²⁸ M. Pietrzak, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo”, z. 5 2010, s. 25-26.

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 Polskiej²²⁹. 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 najszerzej wolności sumienia i religii wszystkim osobom w warunkach demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa²³⁰. Tym samym, jak zauważa Paweł Bała, poprzez sformułowanie zasady bezstronności państwo odcięło się od modelu skrajnego zsekularyzowania w duchu tradycji antyklerykalizmu francuskiego czy sowietyzmu. Warto pobocznie zauważyć, że wspomniany przez autora antyklerykalizm francuski czy sowietyzm nie dorównywał radykalizmowi meksykańskiej konstytucji z 1917 r., która w sposób znacznie dalej idący wyrażała zasadę rozdziału związków wyznaniowych i państwa, włącznie z wprowadzeniem limitu ilości duchownych w państwie czy zakazem publicznego noszenia stroju duchownego.

W Polsce chrześcijańska symbolika religijna (z uwagi na dominującą pozycję wyznań o tej genezie) 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 ateizm²³¹. 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 w państwie regulacje te,

²²⁹ D. Dudek, P. Stanisz, *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.

²³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.

²³¹ P. Bała, *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne”, nr 5, 2008, s. 9.

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. Pierwszą z tych kwestii warto rozumieć i rozważać 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 rządu²³². 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 istnieją również poglądy, że osoba publiczna powinna cechować się postawą areligijną. Pogląd ten w oczywisty sposób nie ma umocowania w przepisach prawa. 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. W Polsce postępowania dotyczyły przede wszystkim dóbr osobistych osób niewierzących. Dokonując przeglądu polskiego orzecznictwa, można stwierdzić, że sądy nie sprzeciwiają się samej obecności symboli religijnych w budynkach i instytucjach publicznych²³³. W tym

²³² J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego*, Lublin 2004, s. 93.

²³³ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

miejscu warto przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie²³⁴, 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. Odmienne stanowisko zaprezentowano jednak w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Jak orzekł Trybunał w celu ustanowienia całkowicie neutralnego środowiska administracyjnego, administracja publiczna może zakazać noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych symboli ujawniających przekonania światopoglądowe lub religijne. Taka regulacja nie jest dyskryminująca, jeżeli jest stosowana w sposób ogólny i bez rozróżnienia względem wszystkich pracowników tej administracji i ogranicza się do tego, co ściśle konieczne²³⁵.

Analizując wpływ zasady bezstronności na proces prywatyzacji zadań publicznych, należy zaznaczyć, że zasada ta w głównej mierze dotyczy postawy władz publicznych wobec zagadnień światopoglądowych. Dlatego jej wpływ powinien być badany z punktu widzenia państwa. Wpływ ten powinien odzwierciedlać się w prawodawstwie i praktyce działania wobec sytuacji, gdy dochodzi do prywatyzacji zadania publicznego, które kryje w sobie element światopoglądowy. Jest to problem istotny i rzeczywisty, ponieważ organy władzy publicznej są związane zasadą bezstronności przy realizacji takich zadań publicznych, zaś związki wyznaniowe – niekoniecznie. Potencjalne nadużywanie swojej pozycji przez związek wyznaniowy stwarza nie tylko niebezpieczeństwo co do bezstronności, lecz również 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

²³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., i ACa 608/13, LEX nr 1428254.

²³⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie C-148/22.

realnej możliwości skorzystania z określonym usługi innym 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 siostr zakonnych lub diakonis do pracy w ośrodkach nieuwzględniających ich szczególnego stanu²³⁶. 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 przekonaniami religijnymi, co może prowadzić do sytuacji, gdy pacjenci nie mają dostępu do pełnego katalogu usług medycznych z powodu przekonań religijnych tych instytucji. W kontekście niniejszego tematu warto przytoczyć badania wykonane w USA, przeprowadzone przez Barrego Bozemana i Alexa Murdocha, pod kątem

²³⁶ Por. K. Walczuk, *Wspólnotowa wolność...*, s. 260.

wpływu przekonań religijnych dyrektorów ośrodków publicznych na ich postawy w wobec pracy i pracowników. Z wniosków wyciągniętych przez badaczy wpływ ten określono jako „znaczny”²³⁷.

Ze względu na różnego rodzaju potencjalne niedoskonałości, które zdarzają się w przepisach prawa, oraz na możliwość występowania w pewnych sytuacjach tzw. uznania administracyjnego skutkującego luzem decyzyjnym, wspomniane przykłady mogą stwarzać 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 jakiegokolwiek 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.

2.2.3. Autonomia i wzajemna niezależność

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

²³⁷ Por. B. Bozeman, A. Murdock, *Public Managers' Religiosity: Impact on Work Attitudes and Perceptions of Co-Workers*, „Research in Public Policy Analysis and Management”, vol. 16, 2007, s. 119.

charakter państwa, zasadę konkordatową rozszerzył na inne związki wyznaniowe mające uregulowaną sytuację prawną²³⁸. 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. 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

²³⁸ 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.

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.

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 wyznaniowym²³⁹. W ocenie autora pracy pogląd ten należy podzielić, aczkolwiek rozszerzając go o zasadę współdziałania, ponieważ regulacja ta w znacznej mierze ma wymiar praktyczny, gdyż odnosi się do konkretnych działań, jakie stale są podejmowane. Pozostałe trzy zasady, mają charakter w głównej mierze statyczny, natomiast wspomniana zasada ma charakter dynamiczny, gdyż dotyczy nieustannie występujących nowych działań wymienionych 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 odrębność²⁴⁰.

Odnosząc się do treści wspomnianej zasady w doktrynie prawa, rozumie się ją jako uznanie rozdzielenia 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 państwowej²⁴¹. Zaprezentowana przez J. Krukowskiego koncepcja wydaje się spójna w kontekście rozważanej zasady i należy ją w pełni zaakceptować. Można wyciągnąć tożsamy wniosek, dokonując analizy literalnego brzmienia przepisu art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, który bezpośrednio wskazuje, że autonomia

²³⁹ P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, s. 146.

²⁴⁰ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

²⁴¹ J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków...*, s. 96.

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 wyznaniowych²⁴². 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 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 prawa²⁴³. 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 w sposób bardziej wyraźny, gdy dotyczy zasady współdziałania.

Konstytucja RP posługuje się m.in. dwoma pojęciami, takimi jak „autonomia” i „niezależność”. W doktrynie przyjmuje się, że mają one wspólne znaczenie, jednakże J. Krukowski²⁴⁴ czy D. Dudek²⁴⁵ 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 Dariusz 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

²⁴² P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada...*, s. 151.

²⁴³ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, el/LEX.

²⁴⁴ Tamże, s. 95.

²⁴⁵ D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów...*, s. 207.

suwerennością państwa²⁴⁶. 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 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 konstytucyjne wykluczenie ingerencji w sprawy wewnętrzne związku wyznaniowego (co stanowi istotę i treść zasady autonomii i wzajemnej niezależności), obejmuje również wykluczenie ingerencji w sposób sprawowania zadań publicznych? Ponadto czy to potencjalne wykluczenie dotyczy również zadań publicznych z elementem światopoglądowym? Warto podkreślić, że w kontekście naruszenia zasady bezstronności należy oceniać prywatyzację zadania publicznego z elementem światopoglądowym, jednak pomimo tego naruszenia – nie jest wykluczone, że do prywatyzacji takiego zadania publicznego nie dojdzie. Jak więc ma postąpić państwo w kontekście autonomii i wzajemnej niezależności gdy zostanie już postawione przed faktem dokonanym? Te problemy rodzą pytanie na temat zakresu, w jakim państwo jest uprawnione bądź nawet zobowiązane do kontroli wykonania tego zadania publicznego w świetle wspomnianej zasady niezależności.

Wydaje się, że zasadnym jest przyjęcie poglądu, iż w stosunku do sprywatyzowanych zadań publicznych zasada autonomii i wzajemnej niezależności nie może stać w sprzeczności z innymi zasadami wyznaczającymi normy ustrojowe państwa. Taką zasadę wyraża art. 1 Konstytucji RP, wskazując na demokratyczne państwo prawa. 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

²⁴⁶ Tamże, s. 207.

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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt ustawodawstwa, warto zwrócić uwagę, że przepisy prawa, chociażby w ramach działalności organizacji pożytku publicznego, przewidują możliwość kontroli nad tymi podmiotami. Jak wskazuje Małgorzata Masternak-Kubiak, Dyrektor Narodowego Instytutu [Wolności – K.R.] posiada kompetencje służące zapewnieniu prawidłowego działania tych podmiotów. Należy do nich, chociażby wezwanie organizacji pożytku publicznego do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień, czy wystąpienie do sądu rejestrowego o pozbawienie danego podmiotu statusu organizacji pożytku publicznego²⁴⁷. Ponadto odnosząc się do innego sprywatyzowanego zadania publicznego, jakim jest zarząd cmentarzami – należy zauważyć, że ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych daje uprawnienie jednostką do ingerencji w sposób działalności związków wyznaniowych. Dotyczy to, chociażby obowiązku określonego w art. 8 ust. 2 dotyczącego pochówku osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących. Ustawa ponadto zawiera przepisy karne mające na celu zapewnienie egzekwowania jej postanowień. Dlatego też wychodząc z założenia domniemania konstytucyjności wspomnianych przepisów, można postawić tezę, że zakres zasady autonomii i wzajemnej niezależności obejmuje proces prywatyzacji zadań publicznych, ale jedynie w zakresie wynikającym z obowiązującego ustawodawstwa, nawet gdy zadanie publiczne zawiera element światopoglądowy.

Z punktu widzenia związku wyznaniowego sytuacja wystąpienia sprywatyzowanego zadania publicznego z elementem światopoglądowym powoduje pojawienie się konfliktu interesów. Związek wyznaniowy, a zatem i jego członkowie stają w konflikcie wartości światopoglądowych. Sytuacja ta jest na tyle realna, że ustawodawca przewidział instytucję prawną klauzuli sumienia. Ma

²⁴⁷ M. Masternak-Kubiak, *Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pożytku publicznego w Polsce*, „Prawo i Więź”, nr 4(34), 2020, s. 162.

ona charakter normy prawnej, która znajduje zastosowanie w określonych sytuacjach, w przypadku konfliktu wartości etycznych i prawnych. Jak zauważa Krzysztof Orzeszyna przedstawiciel służby zdrowia dysponuje prawem do odmowy wykonania świadczenia naruszającego uznawany przez niego system wartości. Natomiast na państwie spoczywa obowiązek zabezpieczenia praw pacjenta, który musi mieć możliwość uzyskania świadczenia medycznego od innego świadczeniodawcy²⁴⁸.

Problem autonomii i wzajemnej niezależności państwa oraz związków wyznaniowych w sytuacji prywatyzacji zadania publicznego z elementem światopoglądowym można rozważyć również w kontekście specyficznej struktury społeczeństwa polskiego, w której dominuje przynależność do Kościoła katolickiego, a jeszcze w większej mierze do wyznawanego światopoglądu chrześcijańskiego. Teoretycznie możliwe jest zaistnienie np. wydarzenia drogowego, w którym reprezentant wyznania chrześcijańskiego zostaje ranny i traci przytomność. Zostaje on przewieziony przez służby ratownictwa medycznego do szpitala prowadzonego przez związek wyznaniowy o doktrynie satanistycznej. Pacjent, odzyskując przytomność widzi ikonografię i symbole satanistyczne rozlokowane w placówce. Ponadto przeniesienie do innego szpitala ze względu na stan zdrowia jest niemożliwe.

Ta obrazowa, a zarazem radykalna potencjalna sytuacja skłania do refleksji nad wieloma skomplikowanymi kwestiami, dotyczącymi wpływu zasady autonomii i wzajemnej niezależności na proces prywatyzacji zadań publicznych. Współcześnie w zdominowanej chrześcijaństwem Polsce akceptowalne społecznie jest korzystanie z zadań publicznych promujących przy okazji dany światopogląd. Nie budzi szerszej kontrowersji, chociażby to, że pewna część publicznych placówek medycznych nosi imię związane z pojęciami chrześcijańskimi. W Polsce bowiem istnieje m.in. kilka szpitali imienia „Ducha Świętego”, „Świętej Trójcy”, „Dzieciątka Jezus”. Pozostała – ateistyczna część ludności często wykazuje się tolerancją w mniejszym lub większym zakresie, natomiast radykalne postawy ateistyczne nie znajdują masowego poparcia.

²⁴⁸ K. Orzeszyna, *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” nr 9, 2017, s. 24.

Jednak wraz z postępującą laicyzacją społeczeństwa i nasileniem postaw antyreligijnych problem ten może w pewien sposób stać się bardziej obecny w debacie publicznej. To skłania bowiem cały czas do otwartego pytania, w jakim zakresie państwo może ingerować w prawo instytucji do utrzymania swojego wyznaniowego charakteru w przypadku, gdy pewna część społeczeństwa przejawia opór w korzystaniu ze sprywatyzowanych zadań publicznych promujących treści religijne. Pomimo tak zadanego pytania warto mimo wszystko podkreślić, że silniejsze uwzględnienie w procesie prywatyzacji zadań publicznych zasady bezstronności pozwoli na uniknięcie problemu związanego z koniecznością następcej interwencji państwa w działalność związku wyznaniowego. Wobec powyższego trafne wydaje się spostrzeżenie Andrzeja Szostka, że mądry prawodawca stara się unikać sytuacji w ramach formułowania prawa, takich by nie było w nim miejsca na respektowanie różnic światopoglądowych przekładających się na konflikt sumienia²⁴⁹.

2.3. Przestrzenie prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe

Po wykazaniu faktu zaistnienia prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe konieczna jest konkretyzacja przestrzeni, w której ona występuje. Jest bowiem logiczne, że teoretycznoprawne podstawy prywatyzacji zadań publicznych muszą w pewnym momencie znaleźć swoje odzwierciedlenie w wyodrębnionych sferach życia społecznego. Jednak już S. Biernat podkreśla istnienie problemu związanego z taką konkretyzacją. Zauważa on, że prywatyzacja poszczególnych zadań publicznych obejmuje pewne rodzaje zadań albo poszczególne z nich lub ich fragmenty. Natomiast omawiane konstrukcje prawne są zróżnicowane i nie tworzą spójnej grupy. Dlatego też trudno je syntetycznie przedstawić oraz usystematyzować według jednolitego kryterium²⁵⁰. W dalszej kolejności wskazuje on, że przedmiot omawianych zadań publicznych jest różnorodny. Dlatego też zakres przedmiotowy potencjalnej prywatyzacji zadań publicznych nie daje się pozytywnie określić poprzez wyliczenie

²⁴⁹ Por. A. Szostek, *Sprzeciw sumienia a prawo naturalne*, „Teologia i moralność” nr 2(14), 2013, s. 14.

²⁵⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 45.

poszczególnych dziedzin. Niektóre ustawowe upoważnienia do przekazywania zadań na rzecz podmiotów niepublicznych są sformułowane w taki sposób, że – przynajmniej formalnie – rozciągają się na wszystkie sprawy należące do właściwości pewnych organów administracyjnych. Dlatego też zdaje się nie ulegać wątpliwości, że w świetle obowiązującego prawa prywatyzacja zadań publicznych może zasadniczo obejmować obszary administracji gospodarczej, świadczącej a w węższym zakresie – klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej²⁵¹.

W literaturze prawa wyznaniowego istnieją różnorodne podziały dotyczące działalności związku wyznaniowego. Warto zauważyć chociażby podział M. Pietrzaka, który wyróżnia działalność religijną związków wyznaniowych *sensu stricto* i *sensu largo*. Ta pierwsza dotyczy działań natury bezpośrednio religijnej, natomiast ta druga określa działania również w sferze społecznej²⁵². Podział ten wydaje się racjonalny w kontekście omawiania prywatyzacji zadań publicznych, jednak przyglądając mu się dokładnie okazuje się, że nie jest on wystarczający. Wynika to z faktu, że działalność związku wyznaniowego powoduje specyficzny sposób prywatyzacji zadań publicznych, na który składają się dwa obszary.

Pierwszy z nich dotyczy prywatyzacji zadań publicznych w sferze, która jest wspólna z innymi podmiotami niepublicznymi i niewyznaniowymi. Mowa tutaj o sferze społeczno-gospodarczej, w której państwo dzieli się swoimi zadaniami najczęściej z organizacjami pozarządowymi. Jak zauważa J. Blicharz działalność organizacji pozarządowych pokrywa się niekiedy z działalnością państwa lub samorządu terytorialnego. Podmioty te są niejako „ze swej natury” bliskie wykonywaniu zadań, jeżeli uwzględni się ich charakter prawny oraz cele, dla których zostały utworzone²⁵³. W odniesieniu do związków wyznaniowych W. Uruszczak dokonuje wskazania aspektów tej publicznej działalności wymieniając: edukację i wychowanie, bezpieczeństwo publiczne, pomoc społeczna oraz działalność charytatywna, ewidencja ludności, kultura, gospodarka narodowa i prawodawstwo²⁵⁴. W podobny sposób wypowiada się

²⁵¹ Tamże, s. 92.

²⁵² Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, s. 252-253.

²⁵³ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...* s. 55.

²⁵⁴ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...* - autor je omawia w ramach usystematyzowania tekstu.

H. Misztal identyfikując takie obszary publicznej działalności związków wyznaniowych jak: wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego, nauczanie religii w publicznych przedszkolach i szkołach, działalność naukowa i edukacyjna, administrowanie danymi osobowymi, różne formy pomocy społecznej, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, posiadanie i administrowanie cmentarzami wyznaniowymi²⁵⁵. Z kolei J. Boć twierdzi, że najbardziej znaczącymi obszarami aktywności związków wyznaniowych poddanych reżimowi administracyjnoprawnemu są: oświata i szkolnictwo wyższe, opieka społeczna i zdrowotna, środki przekazu i kultura oraz wolności obywatelskie²⁵⁶. Warto jest dokonanie spostrzeżenia, że w innych krajach, nawet znacznie odmiennych kulturowo w porównaniu z Polską, funkcje publiczne przyjmują podobne sfery działalności. Jak wskazuje Tadeusz J. Zieliński, dokonując analizy udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa na przykładzie USA, wymienia on takie kategorie działalności (historyczne i współczesne) jak prowadzenie aktów stanu cywilnego, szkolnictwo, dzieła charytatywne oraz opieka nad cmentarzami²⁵⁷. Na podobne sfery wskazuje Jakub Cupriak w kontekście funkcji publicznych związków wyznaniowych w Niemczech. Zauważa on, że niemiecka doktryna prawa wyznaniowego nie posługuje się pojęciem funkcji publicznych, lecz „posłannictwa publicznego”. Związki wyznaniowe w Niemczech prowadzą szeroko zakrojoną działalność w dziedzinie pomocy społecznej, ochrony zdrowia i edukacji²⁵⁸. Tak więc w tym obszarze społeczno-gospodarczym związki wyznaniowe wpisują się w istnienie szerszego procesu o charakterze systemowym.

W ramach wymienianych funkcji publicznych związków wyznaniowych przedstawiciele doktryny prawa wyznaniowego nie dostrzegają zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych co w konsekwencji powoduje, że nie wyodrębniają oni działalności wyłącznej związków wyznaniowych w kontekście

²⁵⁵ H. Misztal ze wstępu książki o funkcjach publicznych związków wyznaniowych s. 8

²⁵⁶ J. Boć, *Podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej* [w:] A. Błaś, J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 68-69.

²⁵⁷ T. J. Zieliński, *Kwestia udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa...*, s. 98.

²⁵⁸ J. Cupriak, *Funkcje publiczne związków wyznaniowych w Niemczech a wystąpienie ze związku wyznaniowego* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościoty i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 378.

procesów prywatyzacyjnych – to znaczy takiej, której nie może realizować żaden inny podmiot niepubliczny. Jednak dokonując analizy procesu prywatyzacji zadań publicznych takie wyodrębnienie jest konieczne, stąd należy wskazać drugi z obszarów tej prywatyzacji. Obejmuje on zadania publiczne, których prywatyzacja następuje z uwagi na działalność religijną związku wyznaniowego. Przestrzeń tej prywatyzacji jak już podkreślano może dotyczyć jedynie związków wyznaniowych. Prowadzi to bowiem do spostrzeżenia, że możliwe jest doszukiwanie się podobieństwa wobec procesu prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe w sferach pozareligijnych w odniesieniu do podmiotów niewyznaniowych. Natomiast przejawy prywatyzacji zadań publicznych mających miejsce w ramach sprawowania kultu religijnego nie były dotąd analizowane również w kontekście prawa administracyjnego w pracach dotyczących konkretnie prywatyzacji zadań publicznych.

W kontekście przejawów prywatyzacji zadań publicznych dokonywanej wyłącznie przez związki wyznaniowe należy podkreślić, że są to zadania, które związane są z działalnością religijną. Ustawodawca biorąc najczęściej pod uwagę uwarunkowania historyczne uznał związki wyznaniowe za godne powierzenia pewnych zadań publicznych, które nie mogą być realizowane przez inne podmioty. Należy tutaj wymienić prawo do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński (zawarcie małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych) oraz zarząd cmentarzami. Ponadto jednym z historycznych już zadań publicznych, które uległo prywatyzacji było prowadzenie aktów stanu cywilnego. Wobec tego ostatniego mowa o prywatyzacji może być dyskusyjna, gdyż w tym okresie historycznym takie zjawisko jeszcze nie występowało. Jednak patrząc na nie z punktu widzenia dzisiejszego systemu prawnego niewątpliwie uprawnione jest zaliczenie go do przejawów prywatyzacji zadań publicznych. Problemom tym poświęcony jest rozdział trzeci niniejszej pracy.

Oprócz prywatyzacji zadań publicznych w ramach działalności religijnej niezwykle istotnym aspektem jest również prywatyzacja w przestrzeni społeczno-gospodarczej, gdzie związki wyznaniowe wraz z innymi podmiotami niepublicznymi (organizacjami pozarządowymi) dokonują realizacji zadań państwa. Działalność ta ma charakter rozproszony dlatego jak wspomniano

wcześniej nie jest możliwe wskazanie pełnego zakresu przedmiotowego wskazanego zjawiska. Ponadto wątpliwe może być z punktu widzenia celowościowego analizowanie odrębnych zadań publicznych, które w znacznym stopniu wykazują podobieństwo bądź nachodzą na siebie. Dlatego biorąc pod uwagę treść takich aktów prawnych jak: u.g.s.w., ustawy indywidualne dotyczące państwa i związków wyznaniowych, konkordat, art. 4 u.d.p.p. oraz poruszane w doktrynie prawa wyznaniowego obszary współdziałania i pełnienia funkcji publicznych przez związki wyznaniowe autor niniejszej pracy postanowił wyodrębnić dwa obszary. Jeden z nich dotyczy działalności edukacyjnej, natomiast drugi szeroko rozumianej działalności pożytku publicznego. W ocenie autora niniejszej pracy takie przestrzenie wydają się najbardziej reprezentatywne w celu przedstawienia konkretnych aspektów zjawiska prywatyzacji zadań publicznych. Ponadto w ramach wskazanych zagadnień konieczne stało się poruszenie pewnych kwestii pobocznych, gdyż praca doktorska ma na celu nie tylko rozwiązanie oryginalnego problemu naukowego, ale także ma podejmować zagadnienia związane z ogólną wiedzą teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej.

3. Przejawy prywatyzacji zadań publicznych w ramach sprawowania kultu religijnego

3.1. Kult religijny jako obszar do prywatyzacji zadań publicznych

Sprawowanie kultu jest jednym z zadań związków wyznaniowych, które dotyczy sfery jego religijnej działalności. Według słownika PWN 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. Sprawowanie kultu niewątpliwie nie stanowi zadania publicznego, gdyż w przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z państwem wyznaniowym. Jednak konieczne jest zauważenie, że w ramach sprawowanego kultu może dochodzić do realizacji zadań publicznych, które uległy prywatyzacji. Kult religijny jest więc obszarem, który jest nośnikiem realizacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe.

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* którejś z przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁵⁹. Ponadto Emil 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 zakazanych²⁶⁰. 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 kultycznych z Konstytucją RP należy zaznaczyć, że wyrok ten nie zapadł jednomyślnie, zaś 5 na 14 sędziów złożyło zdanie odrębne²⁶¹.

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 –

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ Tamże, s. 16.

²⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1794.

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 administracji²⁶². 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 karny²⁶³ (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 Paweł 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 duchownych²⁶⁴. W ocenie autora wątpliwość ta ma charakter istotny, z uwagi na

²⁶² A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, s. 226.

²⁶³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.

²⁶⁴ P. Kuczma, *Rodzaje zgromadzeń* [w:] M. Jabłoński, R. Balicki (red.), *Wolność zgromadzeń*, Wrocław, 2018, s. 48.

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 wykroczeń²⁶⁵ 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 u.p.z., nie budzi wątpliwości, że wskazane w nim pojęcie „niezakazane zgromadzenie” to tylko zgromadzenie regulowane przepisami tejże ustawy²⁶⁶.

3.2. Regulacja stanu cywilnego

3.2.1. Małżeństwo wyznaniowe o skutkach cywilnych

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 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

²⁶⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2151.

²⁶⁶ Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., XI w 1957/17, LEX nr 2550758.

w doktrynie niemal wszystkich związków wyznaniowych²⁶⁷. 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 oraz wpis do rejestru stanu cywilnego jest zadaniem gminy, a konkretnie jej jednostki organizacyjnej zwanej urzędem stanu cywilnego. Wskazuje na to przepis wyrażony w art. 3 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, który stanowi, że zadanie to przechodzi w kompetencje organów gminy. Ponadto zawarcie małżeństwa związane jest z wpisem do rejestru stanu cywilnego. Jak bowiem wskazuje art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 14 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego²⁶⁸ (zwanej dalej p.a.s.c.) aktem stanu cywilnego jest wpis o urodzeniu, małżeństwie albo zgonie w rejestrze stanu cywilnego, natomiast organem odpowiedzialnym za te czynności jest kierownik urzędu stanu cywilnego (co wynika z art. 84 i art. 85 p.a.s.c.).

Nawiązując do wskazanych powyżej regulacji należy dokonać kilka spostrzeżeń natury historycznej. Jak zauważa J. Krukowski 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 cywilne²⁶⁹. 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

²⁶⁷ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo...*, s. 159.

²⁶⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1681.

²⁶⁹ Por. J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie...*, s. 239-240.

stopniowa zmiana przepisów²⁷⁰. Mimo wszystko po okresie PRL do 1998 r. przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński było zarezerwowane jedynie dla organu państwowego. Wynikało to z faktu, że transformacja ustrojowa nie przyniosła natychmiastowych zmian prawnych, lecz był to etap stopniowy. Właściwy układ relacji między związkami wyznaniowymi a państwem kształtował się przez prawie dziesięć lat (szerzej wspomniano o tym w podrozdziale dotyczącym genezy zasady współdziałania).

Na skutek nowelizacji²⁷¹ z 1998 r. ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy²⁷² (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. Natomiast jak zgodnie zauważa się w literaturze, art. 10 konkordatu nie stanowi normy samowymagalnej, nadającej się do bezpośredniego zastosowania w prawie państwowym. Nie może on stanowić samodzielnej podstawy czynności podejmowanych przez nupturientów, organy administracji publicznej i kościelnej oraz sądy²⁷³. Podobnie wypowiada się Z. Radwański, wskazując, że artykuł ten nie stosuje się bezpośrednio, lecz jedynie zobowiązuje on Polskę do wydania ustawy odpowiadającej treści konkordatu, co nastąpiło przez zmianę przepisów k.r.i.o. oraz p.a.s.c.²⁷⁴. Następnie regulacje te została przeniesiona również na prawodawstwo dotyczące innych (wybranych) związków wyznaniowych. Zauważa to A. Abramowicz, zaznaczając, 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. W jej ocenie różnicowanie tych podmiotów jedynie w oparciu o kryterium formy uregulowania, narusza zasadę konstytucyjną

²⁷⁰ Por. Tamże, s. 240.

²⁷¹ Dz.U. z 1998 r. nr 117 poz. 757.

²⁷² Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.

²⁷³ A. Szadok-Bartuń, *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego” w kontekście polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2013, s. 46.

²⁷⁴ Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 34.

zasadę równouprawnienia związków wyznaniowych²⁷⁵. Małżeństwo takie zawierane jest w obecności duchownego związku wyznaniowego, który posiada stosowne uprawnienia, zagwarantowane przepisami prawa. Wykaz stanowisk, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński został wskazany na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych²⁷⁶. W odniesieniu do Kościoła Katolickiego prawodawca wymienia m. in. ordynariusza miejsca, biskupa polowego, proboszcza, administratora parafii lub duchownego odpowiednio delegowanego. Dlatego też A. Mezglewski zauważa, że prawodawca zastosował recepcję nie tyle pojęcia duchownego – gdyż wymagałoby to wejścia na płaszczyznę teologiczno-doktrynalną, lecz status duchownego, który to na wniosek, czy też ze wskazania związków wyznaniowych został przez państwo przyznany²⁷⁷.

Uprawnienie nadane niektórym związkom wyznaniowym prowadzi do zaistnienia prywatyzacji zadań publicznych w tym zakresie. Spowodowane jest to faktem, że wyłączne zadanie państwa (gminy) zostało powierzone w pewnej części do realizacji przez podmiot niepubliczny. Jak już wspomniano wcześniej dotychczas szerzej nie nazywano tej czynności prywatyzacją zadań publicznych. Jednak już Wojciech Góralski zauważył, że z prawo do zawarcia takiego związku (małżeńskiego) pozostaje w ścisłej relacji z nową formą działania Kościoła w przestrzeni administracji publicznej²⁷⁸. W ocenie autora niniejszej pracy sugeruje to, że W. Góralski zauważa, zmianę typu dotychczasowego współdziałania na „nową formę działania w przestrzeni administracji”, jednak unika zastosowania pojęcia prywatyzacji zadań publicznych. Natomiast Aleksandra Szadok-Bartuń posługuje się już tą nazwą. Uważa ona, że należy sądzić, że w tym zakresie występuje *sui generis* zjawisko prywatyzacji wykonywania zadań

²⁷⁵ A. M. Abramowicz, *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa...*, s. 127 i 144.

²⁷⁶ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia wykazu stanowisk, których zajmowanie upoważnia do przyjmowania oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński oraz sporządzania zaświadczeń stanowiących podstawę sporządzania aktu małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, M.P. 2015 poz. 230.

²⁷⁷ A. Mezglewski, *Pojęcie duchownego w przepisach prawa polskiego o zawieraniu małżeństwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom II, 2021, s. 4.

²⁷⁸ W. Góralski, *Funkcje publiczne duchownego przy zawieraniu małżeństwa konkordatowego* [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), Lublin 2007. s. 342.

administracyjnych. Prawodawca bowiem mocą ustawy nowelizującej powierzył Kościołowi katolickiemu (podmiotowi prywatnemu) reprezentowanemu przez jego organy wykonywanie zadań świadczących z zakresu rejestracji stanu cywilnego należących do administracji rządowej²⁷⁹. Dalej stwierdza, że instytucja zawierania małżeństwa „konkordatowego” jest przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych, jednak zawarcie małżeństwa cywilnego w formie kanonicznej nie zmienia charakteru tego zadania na prywatny, gdyż zmienia się jedynie sposób jego wykonania²⁸⁰. Tak więc przedstawiciele literatury nie kwestionują, że zaszła prywatyzacja zadań publicznych i równocześnie podkreślają, że ma ona charakter *sui generis*. Podkreśla to unikalność i nietypowość oraz fakt, że jego zaistnienie w tym przypadku różni się od standardowej koncepcji prywatyzacji zadań publicznych, jaka doświadczana jest w innych obszarach administracji.

Warto zauważyć, że ustawodawca wytyczył pewną strukturę tego aspektu prywatyzacji zadań publicznych. Prywatyzacji uległa jedynie pewna część procesu zawarcia małżeństwa, a więc przyjęcie oświadczeń nupturientów. Państwo nadal pozostawiło sobie wyłączną kompetencję wpisu do rejestru stanu cywilnego takiego zdarzenia, na podstawie dostarczonego przez odpowiedniego przedstawiciela związku wyznaniowego zaświadczenia o zawarciu małżeństwa, będącego podstawą wpisu. Nie wynika to bynajmniej z przeszkód natury technicznej, gdyż współcześnie rejestr stanu cywilnego prowadzony jest w formie elektronicznej. Tak więc pod względem technicznym byłaby możliwość dokonania takiego wpisu bezpośrednio przez duchownego. Jednak jak wskazuje S. Biernat prywatyzacja zadań publicznych ma również swoje granice. Granicą prywatyzacji stanowi m.in. zakaz przekazywania kompetencji władczych poza struktury organizacyjne administracji publicznej. Należy przyjąć, że zakaz taki wynika z zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP. Tak więc jedynie organy państwowe lub samorządowe są upoważnione do podejmowania jednostronnych, autorytatywnych aktów, wywołujących skutki prawne dla

²⁷⁹ A. Szadok-Bartuń, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 214.

²⁸⁰ Por. Tamże, s. 216.

adresatów – obywateli i innych podmiotów prawa²⁸¹. Pobocznie należy jednak zauważyć, że granica wyznaczona w 1990 r. przez S. Biernata w polskim ustawodawstwie została już w 1994 r. przekroczona. Mowa tutaj o przykładzie z art. 15 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Zgodnie z jego treścią podmiot prywatny zarządzający specjalną strefą ekonomiczną uprawniony jest pod pewnymi warunkami do otrzymania kompetencji władczych m.in. wydawania w swoim imieniu (a nie w imieniu organu administracji publicznej!) decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę, przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy czy wydawaniu pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego. Jednak w kontekście małżeństwa „konkordatowego” nie zdecydowano się na tak radykalny krok. Tak więc słusznie zauważa A. Szadok-Bartuń, że dwa etapy – przygotowawczy i kończący procedurę zawierania małżeństwa w formie kanonicznej – administrowane są przez kierownika USC. Tak więc sprywatyzowany fragment zadania publicznego „obudowany” został kontrolą uprzednią i następczą kierownika USC²⁸². Pokazuje to, że prywatyzacja zadań publicznych nie jest procesem jednorodnym i statystycznym, lecz ma charakter dynamiczny, a więc może podlegać zmianom i adaptacjom w odpowiedzi na zmieniające się warunki społeczne, technologiczne i prawne. Jak wskazał S. Biernat istnieją istotne ograniczenia prawne, takie jak zakaz przekazywania kompetencji władczych poza struktury organizacyjne administracji publicznej, jednak nie zmienia to faktu, że interpretacja i adaptacja tej zasady może ulegać zmianie w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby społeczne.

Do osiągnięcia prywatyzacji zadań publicznych powinna zostać wybrana odpowiednia forma prawna. Jak zaznacza się bowiem w doktrynie wybór odpowiedniej formy prywatyzacji zadania publicznego w każdym przypadku powinien być oparty o szczegółową analizę konkretnych okoliczności, zakładanych celów i skutków oraz przeze wszystkim uwzględnieniem interesu publicznego²⁸³. Niewątpliwie w tym przypadku formę realizacji tego zadania

²⁸¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 137.

²⁸² A. Szadok-Bartuń, *Instytucja zawarcia...*, s. 216.

²⁸³ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27.9.2006 r.*, Warszawa 2007, s. 101.

publicznego należy ocenić pozytywnie. Forma ta przybrała bowiem postać regulacji ustawowych. Z jednej strony został zrealizowany cel, jakim jest możliwość zawarcia małżeństwa. Z drugiej strony uwzględniono okoliczności dodatkowe – między innymi fakt, że data zawarcia małżeństwa, jest zbieżna z datą złożenia oświadczenia. Przyjęto więc (pierwsze w konkordacie a następnie w ustawie) koncepcję deklaratoryjną, mimo że teoretycznie dopuszczalna byłaby koncepcja konstytutywna, wedle której datą zawarcia małżeństwa mógłby być dzień wpisu do rejestru. Ponadto zadbano o interes publiczny, gdyż finalnej czynności dokonania wpisu dokonuje organ administracji publicznej.

S. Biernat zauważa, że wykonywanie zadań publicznych przez podmioty niepublicznej zasadniczo nie odbywa się zamiast, ale oprócz i obok działalności organów administracji²⁸⁴. Widoczne jest to szczególnie w przypadku zawarcia małżeństwa, gdyż to do wyłącznej decyzji nupturientów należy, z jakiego reżimu prawnego skorzystają. Związki wyznaniowe nie konkurują z państwem w tej sferze, lecz wspierają je. Znajduje to swoje szczególne odzwierciedlenie chociażby w doktrynie polskiego Kościoła katolickiego. Jak zaznacza Piotr Majer, wierni Kościoła katolickiego w Polsce zawierający małżeństwo kanoniczne mają obowiązek uzyskania dla niego skutków cywilnych. Bez zgody Ordynariusza miejsca nie wolno zatem asystować przy małżeństwu nupturientów, którzy nie chcą, by ich małżeństwo wywierało skutki w prawie polskim. Ordynariusz miejsca może zezwolić na zawarcie małżeństwa bez skutków cywilnych tylko w wyjątkowych przypadkach z ważnych powodów pastoralnych²⁸⁵. Tak więc wspomniane zastrzeżenie ze strony Kościoła katolickiego należy potraktować jako przejaw chęci zapewnienia stabilności obrotu prawnego w państwie. Przyjęcie przez Kościół katolicki zasady, że zawarcie małżeństwa kanonicznego nie jest możliwe bez wystąpienia szczególnych i uzasadnionych przyczyn duchowych oraz uprzedniego zawarcia małżeństwa cywilnego, dowodzi, że współdziałanie powinno wspierać przestrzeganie państwowego porządku prawnego w celu ochrony interesu publicznego

²⁸⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 56.

²⁸⁵ P. Majer, *Konieczność zezwolenia na zawarcie małżeństwa bez skutków cywilnych: racje uzasadniające taką decyzję Konferencji Episkopatu Polski*, „Ius Matrimoniale”, nr 5(11), 2000, s. 169.

Bezpośrednią przyczyną prywatyzacji wspomnianego zadania publicznego, była 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. Jednakże przyczyna ta nie ma charakteru pierwotnego i samodzielnego, lecz wynika ona z innych – bardziej złożonych przyczyn. Jako pierwszą z nich należy uznać chęć ułatwienia nupturientom dokonania czynności zawarcia małżeństwa jej w obrębie jednej ceremonii. Ma to wymiar użyteczny, gdyż rozdzielenie zawarcia małżeństwa na część wyznaniową i cywilną powoduje konieczność organizacji dwóch wydarzeń. Ponadto wprowadzenie takiej formy zawarcia małżeństwa 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. Nie można również pominąć oczekiwań społecznych, które wiązały się z zawarciem konkordatu w kontekście transformacji politycznej kraju i upadku PRL.

Prywatyzacja tego zadania publicznych powoduje zaistnienie konsekwencji tego zjawiska. Niewątpliwym następstwem pozytywnym jest zapewnienie efektywności w realizacji tego zadania publicznego na skutek uszczuplenia liczby tego typu czynności dokonujących się przed organem administracji. Jest to powód mający mocne odzwierciedlenie w rzeczywistości, ponieważ nupturienti w warunkach polskich w znacznej mierze pragną skorelować ze sobą termin zawarcia małżeństwa cywilnego, wyznaniowego w kontekście ewentualnego przyjęcia weselnego. Dlatego też wspomniane rozwiązanie stanowi duże uproszczenie natury organizacyjnej. Warto zaznaczyć, że w przypadku gdyby osobno dokonywała się część wyznaniowa, a osobno część cywilna zawarcia małżeństwa, zachodzi możliwość wystąpienia rozbieżności terminowej w kontekście integracji obu wydarzeń, co dla niektórych osób nie jest sytuacją korzystną. Innym 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. Od strony finansowej warto zauważyć, że w warunkach polskich przyjął się zwyczaj składania datku pieniężnego przeznaczonego dla duchownego danego związku, mającego charakter rekompensaty za czas poświęcony udziałowi w ceremonii. Tak więc bilans ekonomiczny kosztów takiej ceremonii w pewien sposób jest zachowany. Nie można tego natomiast powiedzieć w odniesieniu do zawarcia małżeństwa przed kierownikiem USC, gdyż nupturienti nie są zobowiązani do zapłaty na rzecz państwa kosztów związanych z ceremonią świecką. Co prawda w obecnym stanie prawnym istnieje konieczność uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 84 zł za sporządzenie aktu małżeństwa, jednak opłata to dotyczy zarówno małżeństw „konkordatowych” jak i cywilnych – tak więc nie obejmuje ona zapłaty za czas urzędnika, który musi poświęcić w celu udziału w ceremonii. Odnosząc się do konkretnego przykładu, według informacji Urzędu Stanu Cywilnego w Rzeszowie w 2022 r. sporządzono łącznie 955 aktów małżeństw z czego 349 akty dotyczyły małżeństwa zawartego przed kierownikiem USC, natomiast 432 akty – dotyczyły małżeństwa zawartego przed duchownym. Pozostałe przypadki obejmowały przeniesienie do polskiego rejestru stanu cywilnego aktów małżeństwa zawartych poza granicami kraju²⁸⁶. Tak więc przy założeniu, że prawo polskie nie przewidywałoby możliwości zawierania małżeństwa „konkordatowego” oraz przy założeniu że ceremonia świecka trwa około 20 minut, kierownik USC musiałby spędzić dodatkowe 144 godziny w roku na udział w takich ceremoniach. Tak więc z perspektywy państwa wiązałoby się to z koniecznością zapłaty za nadgodziny, bądź też zaangażowanie dodatkowego pracownika do realizowania innych bieżących zadań w urzędzie.

²⁸⁶ M. Toś, *Ile par z Rzeszowa zawarło akt małżeński w 2022 roku?*, <https://rzeszow24.info/wiadomosci/ile-par-z-rzeszowa-zawarlo-akt-malzenski-w-2022-roku/j3nSUMNq9g9Rvtz5lB3T> (dostęp: 18.03.2024 r.)

Procedura zawarcia małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych została w doktrynie prawa wyznaniowego omówiona wielokrotnie, w tym również doczekała się monografii tematycznych, stąd zrezygnowano z jej omówienia. Warto jednak jedynie zaznaczyć, że wynika ona m. in. z aktów prawnych takich jak k.r.i.o. oraz p.a.s.c. Ma ona charakter administracyjny, z elementami cywilnoprawnymi, a ponadto występują również zasady wynikające z przepisów wewnętrznych danych związków wyznaniowych²⁸⁷.

3.2.2. Sporządzanie aktów stanu cywilnego

Biorąc pod uwagę prywatyzację zadań publicznych w kontekście zawarcia małżeństwa, konieczne jest wspomnienie o historycznym już przejawie prywatyzacji zadań publicznych polegającej na prowadzeniu *de facto* rejestru stanu cywilnego. Jak należy zaznaczyć Kościół katolicki na soborze trydenckim nałożył obowiązek prowadzenia ksiąg metrykalnych. W 1577 r. duchowieństwo polskie przyjęło ustawy soboru trydenckiego, stąd od tego czasu należałoby przyjąć organizację rejestracji stanu cywilnego w Polsce²⁸⁸. Część historyków twierdzi, że już w XVII w. na terenie Polski był dobrze rozwinięty i funkcjonował sprawnie pod egidą Kościoła²⁸⁹. Inni natomiast wskazują, że rejestracja ta była obarczona wieloma wadami i była prowadzona nader niedokładnie. Wskazują oni na pomijanie w księgach istotnych danych np. data urodzenia lub data zgonu, wpisując jedynie datę dokonania obrządku religijnego²⁹⁰. Jako przełomową datę należy wskazać 1764 r., a więc czas reform dokonanych na sejmie konwokacyjnym. Jedną z ustaw przyznała księgom prowadzonym przez proboszczów wyznania rzymskokatolickiego i greckokatolickiego moc dowodową dokumentów publicznych²⁹¹. Jak zauważa W. Hrynicky z punktu widzenia nauki

²⁸⁷ Por. A. Tunia, *Procedura zawarcia małżeństwa „konkordatowego” – administracyjna czy cywilna?*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 81”, Łódź 2017, s. 94-95.

²⁸⁸ M. Albinak, A. Czajkowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Toruń, 1996, s. 11.

²⁸⁹ Por. S. Latocha, *Powrót do archiwum. Etnologiczna lektura metryk Kościoła rzymskokatolickiego*, „Zeszyty Wiejskie”, vol. 19, 2014, s. 217.

²⁹⁰ L. Szwejkowska, *Ważność czynności prawnych związanych z rejestracją stanu cywilnego*, „Poradnik dla kolegów orzekających”, nr 3/rok IV, s. 4 [w:] W. Hrynicky *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum”, nr 4, 2016.

²⁹¹ Tamże, s. 4.

administracji i prawa administracyjnego było to wydarzenie doniosłe, gdyż po raz pierwszy nadano tym dokumentom wprowadzonym i tworzone przez sektor niepaństwowy – charakter publiczny²⁹². Tak więc w ocenie autora niniejszej pracy działanie takie należy bez wątpienia uznać za przejaw prywatyzacji zadań publicznych. Przy braku odpowiedniego aparatu administracyjnego państwo skorzystało z możliwości zaangażowania istniejącego już – kompletnego systemu rejestracji stanu cywilnego zorganizowanego przy podmiotach niepublicznych – do celów publicznych. Wydaje się bowiem, że zarządzanie dużą populacją ludności i terenem pod tym kątem było utrudnione, natomiast związki wyznaniowe miały do tego odpowiednie warunki.

Pomimo podnoszonych w literaturze przedmiotu zarzutów w kontekście nieprawidłowości działania systemu wyznaniowej rejestracji stanu cywilnego warto zauważyć, że kilkadziesiąt lat później – ustawą z dnia 22 czerwca 1789 r. system ten został rozszerzony o obowiązek prowadzenia metryk przez duchownych wszystkich wyznań chrześcijańskich²⁹³. Tak więc do procesu prywatyzacji zadań publicznych włączono nowe podmioty. Dowodzi to temu, że koncepcja prywatyzacji zadań publicznych wdrażana w Polsce po 1989 r. zaistniała w ramach administracji publicznej ponad dwieście lat wcześniej i ponadto spełniła swoje zadanie. Jak podkreśla W. Uruszczak w niepiśmiennym na ogół społeczeństwie i ogólnej słabości aparatu państwowego tego rodzaju funkcja Kościoła była ważną służbą polityczną²⁹⁴.

Jednak z punktu widzenia dzisiejszego rozumienia prywatyzacji zadań publicznych tamta obarczona była wieloma problemami. Problemy te nie przekreślają faktu, że na ówczesne czasy sposób uregulowań należy ocenić pozytywnie. Jednak konieczne jest wykazanie problemów, jakie zaistniały. Od strony państwa prywatyzacja zaistniała ona w formie ustawowej, jednak sposób rejestracji stanu cywilnego był wyjęty spoza państwowych regulacji. Tym samym miało zastosowanie prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Zaistniała więc sytuacja recepcji prawa kanonicznego do prawa państwowego – a więc

²⁹² W. Hrynicky, *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum”, nr 4, 2016, s. 361.

²⁹³ Tamże, s. 361.

²⁹⁴ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...*, s. 23.

wystąpienie problemu, który w świetle dzisiejszej debaty w doktrynie prawa wyznaniowego na temat recepcji prawa kanonicznego do polskiego jest nadto aktualny. W Kościele katolickim sposób tej rejestracji został określony przez zarządzenia papieskie – konkretna formuła sporządzania aktów metrykalnych ustanowiona w 1614 r. przez papieża Pawła V czy nakaz papieża Benedykta XIV skierowany w 1744 r. wobec biskupów o czuwanie nad wykonywaniem przepisów metrykalnych. Jednak uporządkowanie to było tylko pozorne, bowiem dalej rejestrację kościelną cechowała daleko posunięta niedokładność i wybiórczość²⁹⁵. Ponadto prywatyzacja ta nie spełniała właściwych cech pod kątem jej granic. Jak już wspomniano wcześniej współcześnie granicą prywatyzacji stanowi zakaz przekazywania kompetencji władczych poza struktury organizacyjne administracji publicznej co wynika z zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP²⁹⁶. Rejestracja stanu cywilnego niewątpliwie posiada takie cechy. Skutki przekroczenie tej granicy były przewidywalne – rejestracja wyznaniowa pociągała ze sobą szereg nieprawidłowości na ziemiach polskich i rodziła wiele problemów praktycznych²⁹⁷. Nie miała ona również charakteru równoległego do państwowej, co jest kwestią szczególnie istotną z punktu widzenia współczesnych osiągnięć prawa. Brak alternatywy skutkowało bowiem pozostawanie poza systemem prawnym osób o wyznaniach niechrześcijańskich (w szczególności wyznawców islamu).

Okres zaborów przyniósł istotne zmiany w kontekście rejestracji stanu cywilnego. W zaborze pruskim wprowadzono system państwowej rejestracji stanu cywilnego, a tym samym prywatyzacja zadań publicznych zanikła. Rejestracja stanu cywilnego w zaborze rosyjskim i austriackim nadal miała charakter wyznaniowy, jednak była ona prowadzona pod nadzorem państwa²⁹⁸. Jak wskazuje Andrzej Gulczyński, działania administracyjne i prawodawcze władz zaborczych zmierzały najpierw do uporządkowania metryk prowadzonych

²⁹⁵ I. Grabowski, *Urzędy stanu cywilnego* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia powszechna prawa publicznego*, tom II, Warszawa 1930, s. 1078.

²⁹⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 137.

²⁹⁷ Por. W. Hrynicki, *Organizacja rejestracji...*, s. 360.

²⁹⁸ S. Grodziski, *Źródła prawa w Galicji w latach 1772-1848*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, nr 16, z. 2, 1964, s. 176.

przez Kościół katolicki, a następnie do rozszerzenia uprawnień i obowiązków duchowieństwa katolickiego o prowadzenie w imieniu państwa metryk dla innych wyznań²⁹⁹. Przekazano bowiem stronie kościelnej państwowe formularze metryk, które należało rozprowadzić w ramach duchowieństwa parafialnego³⁰⁰. Tym samym prywatyzacja tego zadania publicznego zmieniła swoje cechy. Skonkretyzowana została jej forma, gdyż państwo narzuciło formularze metryk i wskazało jakie dane należy zbierać. Objęto ją również sankcjami karnymi wobec duchownych, którzy uchybiali wskazanym obowiązkom. Taki stan rzeczy utrzymał się aż do odzyskania niepodległości w 1918 r.

Współcześnie rejestracja stanu cywilnego jest wyłącznym zadaniem państwa. Związki wyznaniowe prowadzą nadal swoje wewnętrzne księgi metrykalne, jednak nie wiążą się one ze skutkami prawnymi i nie wpływają na status cywilny obywateli. Nie zmienia to jednak faktu, że mogą być przedstawiane w postępowaniach prowadzonych przez organami państwowymi (cywilne, karne) jako dowód z dokumentu prywatnego (art. 245 k.p.c. i art. 393 § 3 k.p.k.).

Analizując zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych związanej z rejestracją stanu cywilnego, należy zauważyć, że związki wyznaniowe, realizując to zadanie, dokonują przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie danych osobowych może również dotyczyć ponadto innych aspektów działalności związków wyznaniowych. Warto jednak zauważyć, że samo przetwarzanie danych osobowych nie jest zadaniem publicznym, co oznacza, że nie można tej działalności uznać za prywatyzację zadań publicznych. Jednak jest to szczególnie istotny aspekt prywatyzacji zadań publicznych, stąd wymaga on pewnego omówienia. Podstawowym aktem prawnym, związanym z ochroną danych osobowych jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (zwane dalej RODO). Zgodnie z art. 4 RODO

²⁹⁹ A. Gulczyński, *Stan cywilny i jego rejestracja na ziemiach polskich pod zaborem austriackim*, „Czasopismo Prawo-Historyczne” nr 45, z. 1-2, 1993, s. 116.

³⁰⁰ B. Kumor, *Reforma metryk kościelnych w zaborze austriackim (1775-1778)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 70, 1974, s. 349-350.

danymi osobowymi są wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, natomiast możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Przywołany akt prawny w art. 91 zawiera normy skierowane do związków wyznaniowych. Zgodnie z treścią wspomnianego przepisu jeżeli w państwie członkowskim w momencie wejścia w życie niniejszego rozporządzenia związki wyznaniowe stosują szczegółowe zasady ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem, zasady takie mogą być nadal stosowane, pod warunkiem że zostaną dostosowane do niniejszego rozporządzenia. Ponadto te związki wyznaniowe podlegają nadzorowi niezależnego organu nadzorczego, który może być organem odrębnym, z zastrzeżeniem, że spełnia warunki określone w rozdziale VI RODO. Tak więc należy stwierdzić, że RODO uwzględnia autonomię związków wyznaniowych wobec państwa, w zakresie przetwarzania danych osobowych. W ten sam sposób wypowiada się Konrad Dyda, twierdząc, że przetwarzanie danych osobowych – byłych i obecnych członków – przez związki wyznaniowe jest konieczne dla realizacji celu istnienia tych wspólnot, a więc szerzenia i wyznawania wiary religijnej. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłoby do uniemożliwienia realizacji doktryny przyjętej przez wspólnoty wyznaniowe, a tym samym zabezpieczenia realizacji wolności religijnej swoich członków. Z tych względów bez wątpienia są to kwestie objęte zakresem autonomii i niezależności związków wyznaniowych, które nie mogą zostać ograniczone z powołaniem się np. na prawo do prywatności³⁰¹. Obecnie niektóre związki wyznaniowe spełniły przesłanki wynikające z art. 91 RODO. Wśród nich jako największe należy wskazać: Kościół katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP oraz Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w

³⁰¹ K. Dyda, Prawo i obowiązek przetwarzania danych osobowych byłych wyznawców przez kościoły i inne związki wyznaniowe, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 21, 2018, s. 386.

Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc w zakresie administrowania danymi osobowymi stosują one własne zasady.

Zagadnienie istnienia własnych zasad administrowania danymi budzi liczne dyskusje w kontekście „prawa do bycia zapomnianym” wobec członka związku wyznaniowego o doktrynie chrześcijańskiej, który przyjął sakrament chrztu. W świetle doktryny katolickiej chrzest wywiera „niezatarte znamię duchowe”, co oznacza, że katolik zawsze pozostaje katolikiem. Akt apostazji natomiast oznacza jedynie zerwanie jedności z Kościołem. Natomiast w odniesieniu do małżeństwa, poglądy doktrynalne na temat jego nierozzerwalności są podobne. Dlatego też zgodnie z art. 14 ust. 4 Dekretu ogólnego w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w Kościele katolickim³⁰² – a więc dokumentem Kościoła katolickiego, dotyczącym administracji danymi osobami – prawo do żądania usunięcia danych nie przysługuje w przypadku, gdy dane dotyczą udzielonych sakramentów bądź w inny sposób odnoszą się do kanonicznego statusu osoby.

3.3. Zarząd cmentarzami

Pojęcie „cmentarza” nie zostało prawnie zdefiniowane. Ponadto Paweł Drembkowski zauważa, na istnienie ubogiej literatury przedmiotu dotyczącej zagadnienia cmentarzy pod kątem administracyjnoprawnym³⁰³. W ujęciu legalistycznym cmentarz jest wyraźnie wyodrębnionym i oznaczonym terenem, przeznaczonym do pochówku zmarłych, na którym mogiły powinny być wyodrębnione w zwyczajowo przyjętej formie³⁰⁴. Jak podkreśla Katarzyna Starzecka, w literaturze przedmiotu częściej od próby definiowania cmentarza wskazuje się na jego funkcje, które związane są z zaspokajaniem zbiorowych

³⁰² Dekret ogólny w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w Kościele katolickim wydany przez Konferencję Episkopatu Polski, w dniu 13 marca 2018 r., podczas 378. Zebrania Plenarnego w Warszawie, na podstawie kan. 455 Kodeksu Prawa Kanonicznego, w związku z art. 18 Statutu KEP, po uzyskaniu specjalnego zezwolenia Stolicy Apostolskiej z dnia 3 czerwca 2017 r.

³⁰³ P. Drembkowski, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 5.

³⁰⁴ J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wrocław 1996, s. 33.

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 religijnych³⁰⁵. Dokonując przeglądu prawodawstwa dotyczącego cmentarzy, należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁰⁶ (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 gminnym³⁰⁷ 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 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. Tak więc 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. Zatem powierzenie w pewnym zakresie tego zadania publicznego podmiotom niepublicznym ma charakter prywatyzacji zadań publicznych. Analogicznie jak w przypadku małżeństwa wyznaniowego o skutkach cywilnych, żaden z podmiotów

³⁰⁵ K. Starzecka, *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014, s. 176.

³⁰⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.

³⁰⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 559.

niepublicznych oprócz związków wyznaniowych, nie dysponuje uprawnieniami do posiadania i zarządzania cmentarzami.

W ocenie autora niniejszej pracy przyczyna prywatyzacji tego zadania publicznego wynika z okoliczności historycznych. Co prawda Piotr Adamczewski wskazuje, że na proces zarządu cmentarzem składają się czynności administracyjne różnego rodzaju, takie jak nadzór pod kątem architektonicznym i sanitarnym, bądź też porządkowy, takie jak utrzymanie czystości, pielęgnacja zieleni czy też konserwacja urządzeń cmentarnych³⁰⁸. Jednakże podstawową i zarazem główną czynnością, należącą do istoty zarządzania cmentarzem jest przeprowadzanie pochówków. Przeprowadzanie pochówków od starożytności było domeną związków wyznaniowych, natomiast 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”, włączając je w obszar kościelny³⁰⁹.

Dopiero w XVIII w. w Europie zaczęto odchodzić od cmentarzy przykościelnych i przeniesiono reglamentację tej kwestii w obręb administracji państwowej. Na ziemiach polskich podobne regulacje zostały narzucone przez państwa zaborcze³¹⁰. Dlatego bez wątplenia historyczny sposób pochówku doprowadził do zaistnienia prywatyzacji tej sfery zadań publicznych. Warto zauważyć, że przez wieki kwestia pochówków będąc pod obszarem odpowiedzialności związków wyznaniowych nie powodowała szerszych kontrowersji. Tak więc brak jest poważniejszych przesłanek, które byłyby przeciwskazaniem do prywatyzacji tej sfery działalności państwa.

³⁰⁸ P. Adamczewski, *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014, s. 10.

³⁰⁹ D. Janicki, *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy and Law”, nr 4, 2014, s. 5.

³¹⁰ B. Czyżewski, *Nagrobki przy kościele Wniebowzięcia NMP i św. Jakuba Apostoła w Szadku*, „Biuletyn Szadkowski”, tom 16, 2016, s. 33-34.

Jednakże ustawodawca związany zasadami wynikającymi z demokratycznego państwa prawa zobligowany był do wytyczenia konkretnych form prywatyzacji, postawienia odpowiednich granic oraz skonstruowania takiego systemu prawnego, aby nie dopuścić do sytuacji budzących wątpliwości. 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. Tak więc forma tej prywatyzacji przyjęła charakter ustawowy a granica została postawiona w taki sposób, aby osoby niewierzące bądź innego wyznania nie doznały negatywnych skutków. Ponadto realizacja tego zadania przebiega równolegle – na skutek działalności państwa i związku wyznaniowego. Dlatego też, każdy obywatel ma możliwość pochówku na cmentarzu komunalnych w ramach świeckiej ceremonii pogrzebowej.

Prawo do pochówku na cmentarzu wyznaniowym osoby niewierzącej lub innego wyznania zdaje się godzić w konstytucyjną zasadę autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych. Jednak w ocenie autora niniejszej pracy ingerencja ta ma charakter na tyle współmierny, że nie skutek uznać jej jako naruszenia konstytucyjnej zasady. Konieczne jest bowiem wyważenie dwóch wartości, jakimi z jednej strony są prawo do pochówku w swojej miejscowości, a z drugiej strony konieczność uszanowania charakteru wyznaniowego danego cmentarza. W kontekście ingerencji warto zauważyć, że art. 8 ust. 3 konkordatu gwarantuje cmentarzom katolickim nienaruszalność. 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 miejscu³¹¹.

Aspekt prywatyzacji zadania publicznego jakim jest zarząd cmentarzem można rozpatrywać również w sferze niezwiązanej bezpośrednio z pochówkiem. W większości religii motyw śmierci jest często związany z doktryną poszczególnych związków wyznaniowych. Dlatego też zarządzanie cmentarzem może być postrzegane przez związek wyznaniowy jako sfera do wyrażenia swojego światopoglądu, wierzeń lub miejsce do realizowania praktyk religijnych. W szczególności miejsca te mogą służyć jako cel procesji, pielgrzymek, celebracji obrzędów lub praktykowania swoich tradycji. Tak więc przekazanie zadań związanych z posiadaniem i zarządem cmentarzami ma na celu ułatwienie i umożliwienie sprawowania kultu przez związek wyznaniowy. Warto zauważyć, że społeczeństwo z reguły nie sprzeciwia się takiej kooperacji między państwem a związkami wyznaniowymi, stąd współpraca ta może być uznana za szerzej akceptowalną. W ocenie autora niniejszej pracy możliwa jest mowa o pewnym *statusie quo* przy zachowaniu alternatywnej możliwości uzyskania usług cmentarno-pogrzebowych w przestrzeni komunalnej. Wspomniana prywatyzacja zadania publicznego wywiera również skutki i konsekwencje. Można je rozpatrywać w dwóch kategoriach – względem państwa oraz względem obywatela.

Skutki względem państwa przejawiają się w tych aspektach, które po części już wymieniono wcześniej w ramach ogólnych rozważań nad prywatyzacją zadań publicznych. W sferze finansowej podmiot publiczny (gmina lub miasto) zostaje obciążony z konieczności realizacji pewnej części zadań, co przekłada się na kwestie materialne. Ponadto taki rodzaj ukształtowanych regulacji prawnych wpisuje się w szerszą koncepcję systemową ograniczania obowiązków państwa ze względu na transformację społeczno-gospodarczą. Co prawda w ocenie autora niniejszej pracy państwo niewątpliwie poradziłoby sobie z działalnością cmentarno-pogrzebową w przypadku braku równoległego wsparcia

³¹¹ A. Mezglewski, *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014, s. 20.

ze strony związków wyznaniowych, jednak warto mieć na uwadze staropolskie przysłowie „ziarnko do ziarnka, a zbierze się miarka” – co w sposób adekwatny obrazuje opisane kwestie.

Rozważając konsekwencje prywatyzacji względem obywatela warto zauważyć, na ich niejednolity charakter. Zależą one bowiem od indywidualnych poglądów związków wyznaniowych na kwestię pochówku lub też w pewnej mierze prywatnych poglądów konkretnych duchownych związanych z podejściem do zarządu cmentarzem. Tym samym najpoważniejszym problemem w tej kwestii jest możliwość występowania nadużyć przy realizacji czynności zarządczych, polegających na nieumyślnym, bądź co gorsza – celowym, prezentowaniu w tych sytuacjach negatywnych postaw w stosunku do interesantów innych wyznań lub niewierzących (lub nawet do osób należących do danego wyznania z uwagi np. na fakt niepraktykowania), 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. Jak zauważa bowiem E. Darmorost, w

miejsowościach, w których jest zlokalizowany wyłącznie cmentarz wyznaniowy, zarząd tego cmentarza ma pozycję monopolistyczną, gdyż nie spotyka się z konkurencją. Posiadanie takiej pozycji nie jest jednak zakazane, lecz bezprawne jest dopiero nadużycie tej pozycji³¹². 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)³¹³. 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 łódzką³¹⁴. 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 opłat³¹⁵. 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

³¹² E. Darmorost, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 36.

³¹³ KRO, *Wysokie ceny na cmentarzu w Brzezinach. Żalobnik 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.)

³¹⁴ 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.)

³¹⁵ 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.)

bądź też zwiększenia należnego jej świadczenia. Ponadto istnieje również możliwość unieważnienia zawartej umowy.

4. Przejawy prywatyzacji zadań publicznych w sferze społeczno-gospodarczej

4.1. Działalność edukacyjna

Działalność edukacyjną prowadzona przez związki wyznaniowe należy rozpatrywać w dwóch kategoriach. Pierwsza z nich dotyczy najbardziej widocznego przejawu prywatyzacji zadań publicznych jakim jest prowadzenie placówek oświatowych (względnie szkół wyższych) przez związki wyznaniowe. Wspomniana prywatyzacja zadań publicznych nie budzi wątpliwości, gdyż prowadzenie takich placówek jest zadaniem państwa. Dlatego też uprawnienie podmiotu niepublicznego do wykonywania tych zadań ma charakter prywatyzacji zadań publicznych. Druga kwestia ma charakter bardziej złożony i być może kontrowersyjny – dotyczy prywatyzacji zadania publicznego jakim jest wychowanie uczniów na skutek nauki religii. Jak wynika wprost z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 Prawo Oświatowe – celem systemu oświaty jest nie tylko kształcenie, lecz również wychowanie i opieka. Tak więc wychowanie uczniów jest zadaniem publicznym, które w sposób pośredni jest realizowane poprzez edukację wyznaniową.

Prowadzenie szkół przez związki wyznaniowe jest elementem szerszego procesu, dotyczącego prywatyzacji zadań publicznych szkolnictwa na skutek umożliwienia tworzenia szkół niepublicznych. Powoduje to uprawnienie prywatnych podmiotów do realizacji zadań oświatowych. Bezpośredniej genezy tego zjawiska (tak jak i wszystkich procesów prywatyzacji zadań publicznych) 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 z oczekiwaniami i potrzebami społeczeństw lokalnych³¹⁶. Dlatego też współcześnie zadania oświatowe wykonują w naszym kraju zobowiązane do tego, głównie na podstawie zasad pomocniczości i decentralizacji, organy władzy publicznej, tj. administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz podmioty niepubliczne, którym zostały one w różnych formach przekazane³¹⁷. W podobny sposób wypowiada się Renata Raszevska-Skałicka za Bogusławem Śliwskim, zaznaczając, że w ramach decentralizacji zadań publicznych na polu edukacji publicznej widoczne gruncie prawnym i praktyki oświatowej jest poszerzanie się kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoły oraz tendencja prywatyzacji wykonywania zadań oświatowych i uspołecznienia szkół publicznych³¹⁸.

Aktualnie podstawą prawną do tworzenia szkół niepublicznych jest art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, który uprawnia do zakładania szkół osoby fizyczne i prawne. Jest to odzwierciedlenie konstytucyjnej normy wyrażonej w jej art. 70 ust. 3, dotyczącej możliwości zakładania przez obywateli i instytucje szkół niepublicznych oraz wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP zasadzie wolności gospodarczej. Tak więc przepisy prawne przewidują społeczną partycypację w realizacji zadań oświatowych³¹⁹. Jednakże mimo przepisów ogólnych, 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* wskazuje, że z jednej strony dla prawodawcy, a drugiej strony – dla związków wyznaniowych kwestia szkolnictwa i edukacji ma charakter szczególnie istotny. Kwestię tę podkreślają również A. Błaś i J. Boć (choć odnoszą się wyłącznie do Kościoła katolickiego), podkreślając, że Kościół

³¹⁶ Z. Zbróg, *Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych*, „Forum Oświatowe”, 2(42), 2010, s. 145-146.

³¹⁷ Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 76-78.

³¹⁸ R. Raszevska-Skałicka, *Szkoła publiczna jako decentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 29.

³¹⁹ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 159.

wykonuje zadania z obszaru administracji publicznej, świadcząc obok innych podmiotów usługi w zakresie kształcenia³²⁰.

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 Stanisław 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 uświatniania nabożeństw. Następnie w latach 1364-1510 w Polsce funkcjonowało 170 szkół parafialnych, zarówno w miastach, jak i na wsi³²¹. W XV i XVI w. szkoły te występowały już we wszystkich parafiach³²². 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 równolegle funkcjonował system szkolnictwa świeckiego, czego przykładem była działająca Akademia Krakowska. Jednak system szkolnictwa państwowego datuje się na okres późniejszy. Jak zauważa Danuta Kurzyna-Chmiel zmiany związane z przejściem edukacji do systemu szkolnictwa państwowego należy wiązać z epoką Oświecenia, które uznawało edukację za najskuteczniejszy instrument przemian tego okresu. Ponadto uważano, że obowiązki oświatowe powinny być realizowane przez państwo i obejmować całe społeczeństwo³²³. Fakty te wskazują na ścisłe zakorzenienie działalności edukacyjnej w tradycjach religijnych, które nie tylko przetrwały, ale i wpłynęły na kształtowanie systemów oświatowych. Wczesne zaangażowanie związków wyznaniowych (a w szczególności Kościoła katolickiego) stworzyło trwałe fundamenty, na których opierały się późniejsze formy szkolnictwa, zarówno

³²⁰ A. Błaś, J. Boć, *Administracja...*, s. 71.

³²¹ S. Litak, *Sieć szkół parafialnych w Rzeczypospolitej w XVI i pierwszej połowie XVII w. Próba podsumowania*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty”, 37, 1996, s. 21.

³²² J. Nowacki, *Dzieje archidiecezji poznańskiej tom 2. Archidiecezja poznańska w granicach historycznych i jej ustrój*, Poznań 1964, s. 666-667.

³²³ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie...*, s. 149.

religijnego jak i świeckiego. Ponadto warto zauważyć, że związek szkolnictwa z Kościołem ewaluował wraz ze zmianami politycznymi i społecznymi. W średniowieczu, kiedy instytucje państwowe były słabsze to kościół pełnił rolę dominującą w zakresie edukacji, gdyż wynikało to z jego zasobów i struktury organizacyjnej. Natomiast później, gdy pojawiły się nowe idee dotyczące roli państwa i społeczeństwa nastąpiło przesunięcie odpowiedzialności za edukację na państwo.

W świetle powyższych rozważań konieczne jest wskazanie różnic w prywatyzacji tego zadania publicznego przez podmioty niewyznaniowe wobec związków wyznaniowych. Można postawić bowiem tezę, że pomimo braku formalnych różnic w tym przejawie prywatyzacji zadań publicznych w stosunku do podmiotów niewyznaniowych odrębność związana jest z celem tej prywatyzacji. Zakładając racjonalność działania podmiotów niewyznaniowych ich głównym celem powinien być aspekt finansowy (w przypadku korzystania z wolności działalności gospodarczej) lub aspekt ideologiczny o konotacji niereligijnej (wychowanie dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami – art. 48 ust. 1 Konstytucji). W literaturze przedmiotu również wskazuje się, że celem działalności szkół niepublicznych może być zysk finansowy i promowanie w ramach procesu wychowania pewnych wartości, którymi cechuje się dana placówka³²⁴. Natomiast w przypadku działalności związków wyznaniowych brak jest racjonalnych powodów do przyjęcia, aby ich celem było zarabkowanie na szkolnictwie. Niewątpliwie już charakter związków wyznaniowych przeciwstawia się temu zarzutowi, a ponadto z ekonomicznego punktu widzenia istnieją inne – znacznie korzystniejsze – metody pozyskiwania funduszy na swoją działalność. Związki wyznaniowe z założenia nie dążą do zysku, a ich działalność ukierunkowana jest na realizację celów społecznych, duchowych i religijnych. W przypadku spojrzenia Kościoła katolickiego na kwestię szkolnictwa warto jest przytoczyć wypowiedź Jana Pawła II, iż „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

³²⁴ Por. M. Romaniak, J. Węgrzyn, *Prowadzenie działalności edukacyjnej przez Kościół katolicki – aspekty prawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji LXXXVIII”, Wrocław 2010, s. 108.

Boga Ojca, Syna i Ducha Świętego”³²⁵. Dokonane rozważania pozwalają na stwierdzenie, że prywatyzacja zadania publicznego, jakim jest prowadzenie szkół przez związki wyznaniowe, jest podyktowana w znacznej mierze celami związanymi z propagowaniem głoszonej religii, światopoglądu oraz wdrażaniem wspomnianych myśli w praktyce poprzez wychowanie uczniów. Jak zauważa W. Uruszczak doświadczenie historyczne ukazuje, że w sferze edukacyjno-wychowawczej Kościół nie powinien być traktowany jako konkurent państwa, lecz jako jego sprzymierzeniec. Działalność ta we wszystkich jej wymiarach powinna być otaczana przez państwo stosowną opieką, nie zaś krępowana i zwalczana. Działalność edukacyjno-wychowawcza Kościoła w Polsce nigdy nie ograniczała się do wychowania ściśle religijno-moralnego, ale na uwadze miała także zawsze silny aspekt narodowo-patriotyczny. Owoce tego dawały o sobie znać w okresach powstań i walk o wyzwolenie narodowe. Kościół był jednocześnie ostoją polskości i azylem wolności³²⁶.

Prywatyzacja zadania publicznego, jakim jest oświata wiąże się z odpowiednimi granicami. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że granic prywatyzacji zadań publicznych w przypadku oświaty należy szukać przede wszystkim w rozwiązaniach prawnych chroniących godność człowieka i jego prawo do rozwoju oraz takiej organizacji systemu oświaty, która spełnia wymogi sprawiedliwości społecznej. Przekazane podmiotom niepublicznym zadania publiczne nadal zachowują swój status, zmieniają się formy prawne ich wykonywania, a przekazujący podmiot zachowuje stały wpływ na ich realizację. Samego zjawiska prywatyzacji zadań publicznych nie należy więc oceniać jednoznacznie za pomocą kryteriów dobra i zła – jest ono bowiem zbyt rozległe i różnorodne. Należy je raczej oceniać przy uwzględnieniu kryterium celowościowego, sprowadzającego się do każdorazowej odpowiedzi na pytanie, czy w przekazanie zadań państwa podmiotom niepublicznym przyczynia się do pełniejszego zaspokojenia potrzeb zbiorowych i realizacji praw jednostki³²⁷.

³²⁵ Jan Paweł II, *List do rodzin Gratissimam sane*, 1994, pkt 16.

³²⁶ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...*, s. 19.

³²⁷ D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie...*, s. 141.

Druga z poruszanych kwestii dotyczy wychowania uczniów na skutek nauki religii. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy tak sformułowane działanie spełnia definicję prywatyzacji zadań publicznych. Jak już wskazano wcześniej art. 1 ustawy Prawo oświatowe, celem systemu oświaty jest kształcenie, wychowanie i opieka. Preambuła do wskazanej ustawy stanowi również, że „oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”. Ponadto działalność oświatowa jest zadaniem publicznym. Biorąc pod uwagę aspekt wychowawczy oświaty (zadanie publiczne) należy stwierdzić, że realizacja tego zadania przez związki wyznaniowe na skutek edukacji religijnej spełnia cechy prywatyzacji zadań publicznych, w przypadku gdy przyjmiemy najszerszy możliwy zakres tego pojęcia. Jest faktem, że taki przejaw prywatyzacji zadań publicznych ma charakter nietypowy z uwagi na pewną abstrakcyjność co do formy, jednak niewątpliwie dochodzi do realizowania zadania publicznego przez podmiot niepubliczny. Warto zauważyć, że nauka religii nie dotyczy jedynie sposobów przeżywania sfery sacrum, lecz również sposobów właściwego funkcjonowania w społeczeństwie. Można bowiem stwierdzić, że doktryna większości związków wyznaniowych ma na celu promowanie postaw etycznie pożądanых, a więc zgodnych z ogólnymi normami moralnymi przyjętymi przez społeczeństwo. Ponadto nie tylko ogranicza się ona do promowania postaw dobrych, lecz również do krytykowania złych. Podstawy do zachowywania tych postaw mają oczywiście grunt światopoglądowy, jednak mają znaczne przełożenie na społeczeństwo. W ocenie autora niniejszej pracy ten aspekt ma bardzo istotne znaczenie w wymiarze praktycznym. Należy poprzeć z całym przekonaniem tezę, że znaczna część mieszkańców Polski na skutek przekazywanego w ramach nauki religii określonego światopoglądu prezentuje lub też prezentowała w pewnych sytuacjach życiowych zachowania lepsze etycznie, niż gdyby pozbawiona była tej nauki. Wynika to chociażby z wiedzy i większej świadomości na temat nakazów religijnych w kontekście życia społecznego, które omawiane są w ramach nauki religii. Podobnie twierdzi T. J. Zieliński, wskazując, że wspólnoty religijne różnych tradycji mogą poprzez obecność w szkolnictwie związaną z nauką katechezy kształtować dobrych obywateli, oddanych sprawie pluralistycznej, liberalnej demokracji, harmonijnie godzących wierność swojej religii z lojalnością wobec naczelnych wartości

tkwiących u podstaw tego modelu państwa. Mogą głosić etos ofiar na rzecz sąsiadów, bez względu na ich tożsamość religijną, etniczną, kulturową i inną, także w sytuacji najskrajniejszych zagrożeń, takich jak agresja zbrojna. Mogą działać na rzecz wychowania w swym kręgu ludzi oddanych sprawie wiary, a przy tym niezależnie myślących, krytycznych, przełamujących stereotypy myślowe, swą postawą negujących uproszczoną tezę, że religia zawsze musi się wiązać – także na terenie szkoły – z indoktrynacją i przysłowiowym praniem mózgów³²⁸. Natomiast 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 obywateli³²⁹. W literaturze przedmiotu nauka religii w szkole najczęściej rozpatrywana jest w kontekście nauki o danej doktrynie lub obrzędach religijnych. Warto jednak wskazaną kwestię rozważać szerzej – a więc w perspektywie współdziałania nad poprawą kondycji etycznej społeczeństwa.

4.2. Działalność pożytku publicznego

4.2.1. Sfery działalności pożytku publicznego

Działalność pożytku publicznego jest specyficzną sferą, która dotyczy zdecentralizowanej i rozproszonej aktywności, związanej z różnymi mniejszymi sferami funkcjonowania społeczeństwa. W literaturze prawa administracyjnego lub wyznaniowego podejmuje się rozważania na temat szczegółowych aspektów danej działalności pożytku publicznego w postaci artykułów lub monografii tematycznych. W ramach rozważań na temat prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe niecelowym jest wyodrębnianie i dokładne omawianie poszczególnych aspektów, chociażby z uwagi na fakt ich ilości, wzajemnego

³²⁸ T. J. Zieliński, *Dobro wspólne a dobra partykularne w kontekście obecności religii w polskiej oświacie publicznej (ujęcie prawne)* [w:] W Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 268.

³²⁹ J. Krajczyński, *Wychowanie dziecka w prawie kanonicznym, polskim i wspólnotowym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005, s. 163.

przenikania się i istniejących powiązań. Dlatego przyjęto inną systematykę – zaprezentowaną w dalszej części pracy.

Odnosząc się do zagadnienia pojęcia „działalności pożytku publicznego” należy zauważyć, że zgodnie z wewnątrzustawową definicją zawartą w art. 3 ust. 1 u.d.p.p. jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. Jak wspomina się w literaturze przedmiotu działalność pożytku publicznego powinna być co do zasady realizowana na rzecz ogółu społeczności, a jeśli jest kierowana tylko do określonej grupy podmiotów, to grupa ta musi być wyodrębniona na podstawie wskazanego w ustawie kryterium, jakim jest szczególnie trudna sytuacja życiowa lub materialna w stosunku do społeczeństwa³³⁰.

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 Grażyna 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*³³¹. 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 obywateli³³². 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, lecz omawiane jest często na gruncie

³³⁰ M. Masternak-Kubiak, *Prawne aspekty funkcjonowania...*, s.141.

³³¹ 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.

³³² Por. K. Ziolo, *Funkcjonowanie organizacji pozarządowych a motywacje ich uczestników*, „ZN WSH Zarządzanie”, nr 2, 2016, s. 219.

socjologii. Warto również zauważyć, że pytanie to ma charakter dość paradoksalny – z jednej strony jego postawienie jest zasadne z perspektywy współczesnego prawa, niemniej jednak warto zauważyć, że to właśnie w literaturze przedmiotu jako genezę działalności organizacji pozarządowych (a więc trzeciego sektora) upatruje się m.in. w działalności związków wyznaniowych. Potwierdza to J. Blicharz wskazując, że w Polsce aktywność organizacji pozarządowych w zaspokajaniu potrzeb społecznych nie jest charakterystyczna wyłącznie dla ostatnich dziesięcioleci, lecz ma wielowiekową tradycję. Początki tej aktywności prowadzonej przez pionierów rozwoju organizacji pozarządowych sięgają XII stulecia. Dla przedstawienia współczesnego udziału organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, nieodzowne wydaje się zarysowanie historycznego dorobku działalności niektórych stowarzyszeń religijnych oraz świeckich towarzystw filantropijnych. Istniejące w okresie średniowiecza ruchy, bractwa religijne oraz towarzystwa filantropijne były pionierami rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce³³³. Tak więc wspomniany paradoks sprowadza się do tego, że związki wyznaniowe w przeszłości stanowiły fundament trzeciego sektora a dziś ich przynależność do niego nie jest tak oczywista i musi być przedmiotem dyskusji doktryny.

Jak wskazuje Wioletta Szymczak, do socjologów, którzy piszą o pozytywnej roli religii w społeczeństwie obywatelskim, należą oprócz wymienionych: John Herbst, Magdalena Grabowska, Jacek Kurczewski, Ewa Leś, Marek Rymsza, Tadeusz Szawiel, Wojciech Świątkiewicz. Ponadto inni dostrzegają w religii i jej instytucjach źródło kapitału społecznego (Stanisław Kamiński, Stanisław Burdziej), akcentując szczególnie rolę środowisk parafialnych i ich wpływ na kształtowanie postaw obywatelskich, umacnianie zaufania, solidarności (Elżbieta Firlit, Maria Rogaczewska). Sceptyczni wobec powyższych poglądów są m.in.: Mirosława Marody, Marek Król, Sławomir Mandes. Janusz Mariański przywołuje w tym kontekście również opinię Jerzego Szackiego o tym, że polski katolicyzm nie reprezentuje siły szczególnie sprzyjającej rozwojowi nowoczesnej demokracji, nawet jeśli przyczynił się do

³³³ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 11.

zapoczątkowania tegoż rozwoju³³⁴. 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.

Nie oznacza to jednak, że nikt dotychczas nie konfrontował pojęcia trzeciego sektora z zagadnieniem związków wyznaniowych. Jak wskazuje Tadeusz Kamiński, przedmiotem dyskusji na poziomie empirii jest formalna przynależność organizacji związanych z Kościołem katolickim do trzeciego sektora³³⁵. Jednakże wydaje się, że pogląd ten dalej jest bliższy socjologii niż prawu. Przy czym ten sam autor w swojej monografii³³⁶ 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 sektora³³⁷. Również warto zauważyć, że w badaniach i analizach Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego, jako podmiotu będącego reprezentantem Kościoła katolickiego pojawia się określenie, takie jak „kościelny trzeci sektor”³³⁸. Natomiast GUS używa wskazanego sformułowania również w niektórych swoich publikacjach statystycznych³³⁹. Dokonując podsumowania powyższych kwestii, w ocenie autora niniejszej pracy przedstawione argumenty wskazują na to, że związki wyznaniowe z punktu widzenia współczesnego prawa nadal stanowią

³³⁴ W. Szymczak, *Spółeczeństwo obywatelskie a religia. Typy relacji w perspektywie wiodących teorii socjologii religii*, „Roczniki Nauk Społecznych”, tom 43, nr 2, 2015, s. 68.

³³⁵ T. Kamiński, *Kościół katolicki w Polsce w przestrzeni życia publicznego. Studium socjologiczne*, Toruń 2013, s. 152.

³³⁶ T. Kamiński, *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012.

³³⁷ Tamże, s. 47.

³³⁸ <https://iskk.pl/aktualnosci/3-aktualnosci/181-konferencja-naukowa-kościelny-qtzeci-sektorq-a-spoeczestwo-obywatelskie> (dostęp: 21.07.2023 r.)

³³⁹ S. Nałęcz (red.), *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 202.

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. Wynika to wprost z treści art. 3 ust. 2 i 3 u.d.p.p. Pogląd ten w oparciu o regulacje normatywne podziela Dawid Daniluk, wskazując, że dualizm podmiotowy określony w art. 3 u.d.p.p. wyraźnie wskazuje na rozróżnienie organizacji pozarządowych i kościelnych osób prawnych³⁴⁰. Wspomniany pogląd podpira orzecznictwem³⁴¹. Jednak niektórzy przedstawiciele doktryny prezentują pogląd łagodzący wspomnianą normę twierdząc, że kościelna osoba prawna stanowi organizację pozarządową w szerokim znaczeniu (sensu largo), pod warunkiem prowadzenia działalności pożytku publicznego, braku celów związanych z osiągnięciem zysku oraz braku zaliczenia jej do jednostek sektora finansów publicznych. Podstawą takiego wnioskowania jest wykładnia językowa, systemowa oraz funkcjonalna art. 3 u.d.p.p., natomiast rozróżnienie kościelnych osób prawnych i organizacji pozarządowych jest jedynie następstwem zasady autonomii i wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych³⁴². Po drugie, udzielając związkom wyznaniowym uprawnienia 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 cząstkowe 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 sztafardowy

³⁴⁰ D. Daniluk, *Realizacja zadań publicznych polegających na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub/i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez kościelne osoby prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5(69), 2022, s. 388.

³⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 października 2017 r., sygn. akt I SA/Ke 506/17, CBOSA.

³⁴² Por. M. Poniatowski, *Aktualna problematyka nabycia przez kościelne osoby prawne statusu organizacji pożytku publicznego*, „Kościół i Prawo”, nr 4(17), 2015, s. 128.

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 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.). Jednak nadal aktualne pozostaje spostrzeżenie L. Zacharko, że nie można dać jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki katalog zadań publicznych może być przekazany podmiotom niepublicznym, gdyż jest to uzależnione od konkretnych warunków³⁴³. Jako przykład nowego zadania publicznego, które od 2015 r. podjęły się związki wyznaniowe jest prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Jednak realizacja tego zadania publicznego przez kościelne osoby prawne została w doktrynie skrytykowana, jako wychodząca poza zakres podmiotowy wspomnianej ustawy. Mimo wszystko w praktyce taka działalność ma miejsce³⁴⁴. Co prawda istnieją wątpliwości prawne co do możliwości prowadzenia wspomnianej działalności, jednak warto podkreślić, że charakter związków wyznaniowych nie stoi w kolizji z taką działalnością. Związki wyznaniowe wielokrotnie świadczyły pomoc obywatelską innym ludziom w rozmaitych potrzebach poza sformalizowanymi ramami prawnymi, w ramach swojej działalności wewnętrznej.

Warto również zauważyć, że istnieje możliwość pojawienia się nowych zadań publicznych, które będą realizowane przez związki wyznaniowe, lub też

³⁴³ Por. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 69.

³⁴⁴ Por. D. Daniluk, *Realizacja zadań publicznych...*, s. 394.

zapoczątkowanie przez związki wyznaniowe działalności na rzecz istniejących już zadań publicznych, które dotychczas były wykonywane przez podmioty świeckie. Przykładem takiego zadania publicznego jest działalność ekologiczna na rzecz ochrony środowiska. Do XXI w. realizacja zadań publicznych w tej przestrzeni nie była kojarzona z działalnością religijną. Natomiast w ostatnich latach obserwuje się wzmożone zainteresowanie Kościoła katolickiego tym tematem, szczególnie na skutek wydanej przez papieża Franciszka w 2015 r. encykliki *Laudato si'* oraz wydanej w 2023 r. adhortacji *Laudate Deum*. Dokumenty te poświęcone są wyzwaniom świata w związku ze zmianami klimatycznymi i ochroną środowiska. Papież wzywa do globalnej współpracy i tworzenia nowych struktur politycznych oraz prawnych, które mogłyby skutecznie zarządzać wspólnym dobrem i przeciwdziałać degradacji ekologicznej. Dokumenty podkreślają konieczność zmian w stylu życia i polityce, które muszą być oparte na ekologicznych cnotach, takich jak troska, pokora i solidarność, oraz nawiązują do zrównoważonego podejścia do technologii i zasobów naturalnych.

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 wyodrębniają 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 kombatanów 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

4.2.2. Działalność społeczno-charytatywna

W ramach działalności społeczno-charytatywnej spośród wymienionych wcześniej zadań publicznych wyróżnić należy te, które dotyczą niesienia pomocy osobom, zmagającym 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 do poglądów zaprezentowanych w literaturze prawa wyznaniowego, warto zauważyć, że według Artura Mezglewskiego działalność charytatywna jest pojęciem szerszym od pomocy społecznej, ponieważ zmierza ona nie tylko do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, ale także do realizacji dobra wspólnego³⁴⁵. 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-wychowawcza³⁴⁶. Jednakże już Z. Zarzycki wydaje się utożsamiać pomoc społeczną z różnymi formami jej wykonywania, które według A. Mezglewskiego kwalifikują się już jako działalność charytatywna³⁴⁷. W efekcie można dostrzec

³⁴⁵ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe...*, s. 194.

³⁴⁶ Tamże, s. 195-197.

³⁴⁷ 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.

pewien problem natury terminologicznej. Jednak w ocenie autora niniejszej pracy z punktu widzenia związków wyznaniowych ta sfera działalności państwa często się przenika, więc próby konkretnego oddzielania na poziomie pojęć tych kwestii wydają się bezcelowe.

Podając temat działalności charytatywnej na wstępie warto rozważyć poglądy Kościoła katolickiego na jej temat. Wynika to z faktu, że działalność Kościoła katolickiego, jako największej wspólnoty wyznaniowej w Polsce ma znaczny wpływ na kształtowanie rozwiązań prawnych w tym zakresie, chociażby z uwagi na uwarunkowania historyczne. Jak zauważa Andrzej Szymański Jezus Chrystus pełniąc sam liczne dzieła miłosierdzia, domagał się podobnego działania od swoich uczniów, wzywając ich do udziału w niesieniu pomocy potrzebującym. Już apostołowie posiadali specjalny fundusz, z którego zasobności czerpali, udzielając jałmużn ubogim. Za czasów apostołskich powstała także pierwsza chrześcijańska organizacja zajmująca się świadczeniem miłosierdzia, której trzon stanowili diakonii³⁴⁸. Dlatego też działalność charytatywną należy postrzegać jako akt własny Kościoła, przynależący do jego pierwotnej misji. Kościół nie może porzucić posługi miłości, tak samo jak nie może zaniedbać sakramentów i Słowa³⁴⁹. Odnosząc się do współczesnej doktryny Kościoła katolickiego, Justyna Krzywkowska zauważa, że 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 świecie³⁵⁰. Ta misja Kościoła katolickiego trwa już od czasów apostołskich, zaś swoje umocowanie biblijne ma w wydarzeniu ustanowienia siedmiu diakonów, których zadaniem była troska o chorych, ubogich i potrzebujących z ramienia Kościoła³⁵¹. Tak więc w ocenie

³⁴⁸ A. Szymański, *Proces likwidacji działalności charytatywnej Kościoła katolickiego w sferze publicznoprawnej w latach 1945-1965. Studium historyczno-prawne*, Opole 2010, s. 44.

³⁴⁹ A. Drechsler, *Odpowiedzialni za miłość. Opolska Caritas w latach 1945-2006*, Opole 2007, s. 5.

³⁵⁰ J. Krzywkowska, *Współdziałanie państwa i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie opieki i wychowania dzieci zgodnie z przekonaniem rodziców*, Olsztyn, 2018, s. 179.

³⁵¹ *Biblia Tysiąclecia*, Dz 6, 1-7.

autora niniejszej pracy działalność charytatywna, mimo ewolucji swojego praktycznego wyrazu w każdej z epok historycznych, utrzymuje swoją fundamentalną rolę w Kościele katolickim. Jest to naturalna część jego duszpasterskiej misji, która ma swoje korzenie wprost w doktrynie wyrażonej w Piśmie Świętym i tradycji. 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 dwojaki 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 organizacyjnych³⁵². Sfera ta nie potrzebuje żadnych rozwiązań prawnych, gdyż równie dobrze może być ona prowadzona przez każdy inny podmiot w ramach swojej dobrej woli. Jednak ustawodawca postanowił wesprzeć tą sferę poprzez nadanie preferencji finansowych związkom wyznaniowym. W szczególności chodzi tutaj o wyłączeniu z obowiązywania ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych³⁵³ takich zbiorów, które przeznaczone są na cele kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, co wynika z art. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy. Tak więc rozwiązanie to może być po części dyskryminujące wobec innych podmiotów niepublicznych, które wyrażałyby chęć prowadzenia takiej działalności. Ponadto ustawodawca przyznał szczególne preferencje podatkowe wobec osób, które przekazują darowizny na rzecz działalności charytatywno-opiekuńczej prowadzonej przez związki wyznaniowe. Należy bowiem zauważyć ze zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁵⁴ 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.

³⁵² Tamże, s. 80.

³⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1672.

³⁵⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.

Jednakże norma ta ma charakter generalny, a niektóre ustawy wyznaniowe zawierają przepisy *lex specialis* w stosunku do art. 26 ustawy o podatku dochodowym. Wymienia te związki wyznaniowe P. Borecki, wskazując, że optymalny status w tym zakresie posiadają osoby prawne Kościoła Katolickiego oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Darczyńcy na rzecz działalności charytatywno-opiekuńczej kościelnych osób prawnych wymienionych konfesji, będący zarówno osobami fizycznymi jak i osobami prawnymi, mogą przekazać na wspomniane cele teoretycznie całość swojego dochodu za dany rok podatkowy i odliczyć darowiznę od podstawy opodatkowania. W przypadku Kościołów, które uzyskały indywidualną regulację ustawową w latach 1994-1997, tego rodzaju preferencje zostały ograniczone do darczyńców będących osobami fizycznymi. Natomiast nie mogą korzystać z opisanych wyżej zachęt prawno-podatkowych darczyńcy na działalność charytatywno-opiekuńczą prowadzoną przez osoby prawne Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich czy Muzułmańskiego Związku Religijnego, Karaimskiego Związku Religijne, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej oraz związków wyznaniowych wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych³⁵⁵. 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 praktyce³⁵⁶. Wymiar praktyczny zauważa również Dariusz Walencik, wskazując na istnienie istotnych rozbieżności w praktyce organów podatkowych i orzecznictwie sądów administracyjnych³⁵⁷. Ponadto temat ten 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

³⁵⁵ P. Borecki, *Nierówne traktowanie nierzymskokatolickich związków wyznaniowych we współczesnym polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Teologiczny LXII”, z. 4, 2020, s. 1319-1320.

³⁵⁶ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku...*, s. 345.

³⁵⁷ D. Walencik, *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 12, 2010, s. 261.

wątpliwości co do wystarczającej jasności i precyzyjności tego uregulowania³⁵⁸. 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 Marek 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 należytą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym³⁵⁹.

Druga 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 społecznej³⁶⁰, który stanowi, że organy administracji rządowej lub samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na 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

³⁵⁸ A. M. Abramowicz, *Ulgi podatkowe z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 22, 2019, s. 227.

³⁵⁹ M. Plisiecki, *Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 16, 2013, s. 165.

³⁶⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 901.

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. Ustawa o pomocy społecznej reguluje szczegółowy sposób regulacji konkursu na realizację zadania publicznego, w tym kwestie związane z obowiązkiem informacyjnym co do specyfiki zadania, publikacją ogłoszenia, oceną zgłaszających się podmiotów i zakończeniem procesu zwieńczonym zawarciem odpowiedniej umowy. Jednak niewątpliwie te kwestie pozostają poza zakresem niniejszej pracy. Poza wspomnianym przypadkiem warto nawiązać dodatkowo do art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, który wprost sugeruje inną podstawę prawną prywatyzacji zadań publicznych. Jest nią zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁶¹. 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-prywatnym. Zadania te są bowiem za takie uznawane w ustawach szczególnych³⁶². Ponadto B. Rakoczy wskazuje również art. 131 ustawy o finansach publicznych, który stanowi podstawę powierzenia zadań publicznych kościelnym osobom prawnym³⁶³. Podobnego zdania jest M. Bielecki, który zaznacza, że pomoc społeczna może być organizowana na podstawie

³⁶¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 203.

³⁶² B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku...*, s. 253.

³⁶³ Tamże, s. 246.

przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Niektóre podmioty wyznaniowe mogą na jej mocy prowadzić współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego. W myśl postanowień ustawy partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego³⁶⁴. Możliwość prowadzenia działalności charytatywnej przez związki wyznaniowe jest uregulowana również w innych krajach europejskich. Warte jest dokonanie spostrzeżenia w kontekście prawa angielskiego. Funkcjonująca komisja do spraw charytatywnych w Anglii i Walii (Charity Commission for England and Wales) reguluje zarejestrowane organizacje charytatywne oraz prowadzi rejestr tych organizacji. Jednak większość związków wyznaniowych jest wyłączonych z rejestracji oraz składania rocznych sprawozdań. Spowodowane jest to faktem, że natura związków wyznaniowych kwalifikuje je jako typowe podmioty prowadzące działalność dobroczynną³⁶⁵.

Analizując okoliczności prywatyzacji zadań publicznych w zakresie działalności charytatywnej konieczne jest rozważenie powodów włączenia działalności związków wyznaniowych w ten proces. Oczywiście przyczyny te mają charakter złożony i dopiero wystąpienie ich w sposób łączny pozwala na adekwatne wnioskowanie.

W pierwszej kolejności warto na uwadze przyczyny systemowe, związane z wdrażaniem koncepcji *New public management* i zaistnieniem w nowych warunkach gospodarczych po 1989 r. prywatyzacji zadań publicznych. Ustawodawca ustalając zakres podmiotowy u.d.p.p. 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 przecież obowiązkiem, lecz wynika z dobrowolności, co skutkuje tym, że dane podmioty z własnej woli mogą się w nią w angażować – w zależności od tego, czy w ich autonomicznej ocenie jest to uzasadnione. Brak byłoby podstaw

³⁶⁴ M. Bielecki, *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 11, 2008, s. 204.

³⁶⁵ *Guidance Excepted charities*, <https://www.gov.uk/government/publications/excepted-charities/excepted-charities--2> (dostęp: 05.07.2024 r.)

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 przeszły proces regulacji swojego stanu prawnego (bez względu na to czy działają w trybie ustaw indywidualnych czy też u.g.s.w.). Proces regulacji swojego stanu prawnego jest zdecydowanie bardziej wymagający i skomplikowany w stosunku do innych podmiotów niepublicznych. Natomiast warto zauważyć, że jedynie zarejestrowany związek wyznaniowy lub też uregulowany indywidualnie może prowadzić działalność, która nosi znamiona prywatyzacji zadań publicznych. Rejestracja związku wyznaniowego stanowi element kontrolowany przez państwo, który w procesie prywatyzacji zadań publicznych zabezpiecza interes zarówno publiczny, jak również prywatny. W kontekście interesu publicznego należy tutaj zauważyć aspekty takie jak: przestrzeganie prawa, zgodność działań związku wyznaniowego z zasadami demokratycznego państwa prawa i normami społecznymi. Interes publiczny jest natomiast zagwarantowany poprzez wymóg spełnienia odpowiednich warunków, jak również poprzez bieżącą kontrolę działalności związku po rejestracji. Tak więc z punktu widzenia interesu prywatnego rejestracja związku wyznaniowego przez państwo zabezpiecza również prawa i wolności obywateli w kontekście bezpieczeństwa usług publicznych.

Przyczyny systemowe dotyczą również aspektu finansowego. Niewątpliwie prywatyzacja zadań publicznych powoduje odciążenie organów administracji publicznej, co przekłada się na korzyści finansowe wobec państwa. Natomiast szczególnie ważnym aspektem jest fakt, że działalność charytatywna związku wyznaniowego finansowana jest nie tylko ze środków publicznych, lecz również w znacznym zakresie środkami z darowizn czy zbiorów pochodzących od wyznawców czy sympatyków. W przypadku gdy działalność charytatywną świadczy podmiot publiczny – co prawda istnieją możliwości, które umożliwiają

społeczeństwu przekazywanie darowizn na cele charytatywne, jednak są one mniej powszechne i nie mają takiej skali, jak darowizny i zbiórki prowadzone przez związki wyznaniowe. W przestrzeni społecznej raczej nie słyszy się często o zbiórce na rzecz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i co więcej – jest duże prawdopodobieństwo, że taka zbiórka byłaby odebrana w społeczeństwie w sposób negatywny. Natomiast organizowane zbiórki np. przez Caritas w znacznej mierze spotykają się z życzliwym odbiorem społecznym. Przyczyną tego może być różnica w relacjach, które istnieją między związkami wyznaniowymi a ich członkami w porównaniu z relacjami państwa z obywatelem. 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 w tych samych kategoriach wspólnoty co związek wyznaniowy. Najczęściej relacje z państwem postrzegane są w kategoriach obowiązków prawnych, a nie moralnych czy emocjonalnych. Z tego powodu niewątpliwie skala darowizn na podmioty publiczne jest mniejsza niż w przypadku związków wyznaniowych.

Oprócz przyczyn systemowych jako drugi można wskazać specyfikę doktrynalną większości związków wyznaniowych, najczęściej zdominowanych doktryną chrześcijańską. Związki wyznaniowe z motywów religijnych same oczekują włączenia w proces prywatyzacji zadań publicznych, odwołując się chociażby do „współdziałania dla osoby ludzkiej”. Działalność charytatywna niewątpliwie zmierza do tego celu. Jak wspomniano wcześniej w tradycji katolickiej nauka społeczna Kościoła mocno podkreśla konieczność troski o ubogich i potrzebujących. Ponadto Kościół katolicki dysponuje współcześnie swoimi osobami prawnymi, które są powołane *stricte* od działalności charytatywnej i gotowe na jej podejmowanie. Jest to chociażby Caritas – funkcjonujący pierwotnie od 1907 r. jako Związek Towarzystw Dobroczynnych „Caritas” w Poznaniu. W protestantyzmie natomiast nacisk kładziony jest na indywidualną odpowiedzialność wierzącego za dobro innych. Nie zmienia to jednak faktu, że kościoły protestanckie również działają w tym zakresie przez odpowiednie osoby prawne. Warto wymienić tutaj podmioty takie jak Diakonia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Diakonia Kościoła Ewangelicko-

Reformowanego. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny również posiada swój podmiot, realizujący działalność charytatywną – jest nim Prawosławny Metropolitalny Ośrodek Miłosierdzia ELEOS. Nie inaczej sprawę działalności charytatywnej widzi islam. Jak zauważa Marek Stus zgodnie z założeniami islamu ludziom biednym przysługują określone prawa w stosunku do majątku bogatych, którzy żyjąc w dobrobycie zobowiązani są do dzielenia z innymi tym, co sami posiadają. Ten obowiązkowy udział w działalności dobroczynnej zwany jest w prawie muzułmańskim zakatem³⁶⁶. W każdym jednak przypadku podstawowym motywatorem jest pragnienie realizacji wskazań religijnych, a działalność charytatywna jest jednym z najważniejszych wyrazów tej praktyki. Możliwość świadczenia takiej działalności stanowi dla członków związku wyznaniowego przestrzeń do realizacji swojej wiary. Należy również wspomnieć o istnieniu związków wyznaniowych, których światopogląd w pierwszej kolejności kładzie nacisk na działalność dobroczynną. Można tutaj wskazać Armię Zbawienia, zarejestrowaną w Polsce pod nazwą „Kościół Armia Zbawienia w Rzeczypospolitej Polskiej”. Odróżnić jednak należy postawy filantropijne w kontekście działalności charytatywnej – których geneza wywodzi się z idei świeckich i humanistycznych. Podmioty niewyznaniowe najczęściej przyjmują takie podstawy ideologiczne swoich działań. Dlatego też jako różnicę między przyczynami prywatyzacji zadań publicznych przez inne podmioty należy wskazać pobudki, które leżą u podstaw tej działalności. Warto również zauważyć fakt, że z racji swojej wielkości największe związki wyznaniowe posiadają szersze możliwości działalności z przyczyn kadrowych. Ten aspekt może być natomiast problematyczny w przypadku małych niewyznaniowych podmiotów, w których działalność wchodzi jedynie kilkanaście lub kilkadziesiąt osób.

Trzecim powodem prywatyzacji tego zadania publicznego są względy historyczne. Jak wskazuje W. Uruszczak w przeszłości, do XIX w. pomoc społeczna była świadczona w zdecydowanej większości przez organizacje kościelne. Troskę o ubogich sprawowały zwłaszcza parafie i zakony. Przejawiało się to w organizacji przytułków dla bezdomnych, ochronek dla sierot, hospicjów

³⁶⁶ M. Stus, *Zakat jako forma działalności dobroczynnej w kulturze prawnej islamu* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014, s. 437.

dla nieuleczalnie chorych, kuchni dla głodnych, pomocy dla żebrzących. Przed I wojną światową na terenie samego tylko Królestwa Polskiego istniało ok. 500 zakładów dobroczynnych. Natomiast w okresie międzywojennym działalność charytatywna Kościoła była jego codziennością³⁶⁷. Warto oprócz pomocy materialnej zauważyć kwestię wsparcia niematerialnego (moralnego). Związki wyznaniowe w historii Polski często były pierwszą, a nie rzadko – jedyną formą pomocy dostępną dla osób najbardziej potrzebujących. Świadczyły one pomoc gdy państwo nie mogło bądź nie chciało odgrywać tej roli. Dlatego wspomniane głębokie historyczne zaangażowanie w działalność charytatywną sprawia, że związki wyznaniowe są naturalnymi partnerami w zakresie działalności dobroczynnej.

4.2.3. Działalność kulturalna

Działalność kulturalna prowadzona przez związki wyznaniowe może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Pierwszym z nich jest kwestia ochrony dóbr kultury, w związku z faktem posiadania i zarządzania dobrami kultury przez związki wyznaniowe. Mowa tutaj o rzeczach ruchomych i nieruchomych takich jak przedmioty do sprawowania kultu oraz miejscach kultu – świątyniach, synagogach czy meczetach. Drugim aspektem jest kwestia związana z aktywnością kulturalną, dotyczącą dziedzictwa kulturalnego w tym również niematerialnego. W tą sferę wchodzi promowanie i pielęgnowanie tradycji polskich (kultura narodowa), organizacja wydarzeń kulturalnych oraz upowszechnianie innych form kulturalnych o charakterze artystycznym.

Ochrona dóbr kultury bez wątpienia stanowi zadanie publiczne. Wskazuje na to chociażby art. 4 ust. 1 pkt 16 u.d.p.p. wskazując na zadanie z zakresu „kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego”. W celu zdefiniowania tego pojęcia warto w pierwszej kolejności odnieść się do art. 2 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Wskazuje ona, że ochrona dóbr kulturalnych obejmuje opiekę nad nimi oraz ich poszanowanie. Konwencja nie definiuje pojęcia opieki, gdyż art. 4 wyjaśnia

³⁶⁷ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...*, s. 20-21.

jedynie pojęcie „poszanowania” jako zakaz aktów kradzieży, rabunku, bezprawnego przywłaszczenia oraz wandalizmu wobec nich. Inaczej jednak pojęcia te widzi polski ustawodawca, dokonując odróżnienia pojęcia „ochrona” i „opieka”. Zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie zabytków ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej pewnych działań m.in. zapewniających trwałe zachowanie zabytków, ich zagospodarowanie, utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom oraz kontrolę ich stanu zachowania. Natomiast art. 5 ustawy odnosi się do pojęcia „opieka”, którą utożsamia z działaniami sprawowanymi przez właściciela lub posiadacza zabytku. Jako przejawy opieki ustawodawca wskazuje m. in. badania nad zabytkiem, jego dokumentowanie, prowadzenie prac konserwacyjnych, zabezpieczenie i utrzymanie zabytku i jego otoczenia w odpowiednim stanie, korzystanie z zabytku w sposób bezpieczny oraz popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o nim. Tak więc opieka nad zabytkiem dotyczy czynności właścicielskich, natomiast ochrona – działania administracji. Takie rozróżnienie terminologiczne jest zrozumiałe, gdyż nie wszystkie zabytki są własnością państwa. Dlatego też uwzględniając charakter prawa własności państwo nie może ingerować w nie tak głęboko aby dokonywać bezpośredniej i fizycznej opieki nad zabytkiem. Jednak należy zdecydowanie opowiedzieć się, że rozumieniem pojęcia „ochrony dóbr kultury” w znaczeniu szerszym – odpowiadającym treściowo art. 2 Konwencji. Podobnie uważa J. Pruszyński, który wskazuje, że w szerokim znaczeniu ochronę prawną zabytków stanowią wynikające z prawa działania władcze umożliwiające stosowanie instrumentów nakazowych, środków przymusu, a także systemu zachęt – głównie materialnych³⁶⁸. Dlatego pojęcie „ochrony” należy utożsamiać z podejmowaniem wszelkich działań (np. realizując wskazany wyżej system zachęt materialnych), mających na celu również właściwą opiekę nad zabytkiem. Katarzyna Zalasieńska wskazuje natomiast, że funkcja ochronna władz publicznych w stosunku do zabytków powinna być realizowana dla dobra wspólnego oraz dla realizacji

³⁶⁸ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, tom 1, Kraków 2001, s. 125.

interesu społecznego wyrażającego się w zachowaniu dla przyszłych pokoleń dziedzictwa kulturowego³⁶⁹.

Z uwagi na wspomniane prawo własności, państwo zobligowane jest doprowadzić do sytuacji, aby właściciel lub posiadacz zabytku podejmował działania mające na celu jego ochronę poprzez właściwą opiekę. Tak więc państwo ograniczone prawem własności jest w sposób mimowolny zobowiązane do realizacji zadania publicznego związanego z ochroną zabytków za pośrednictwem podmiotu niepublicznego, który jest właścicielem lub posiadaczem zabytku i równocześnie sprawuje nad nim opiekę. Tak więc działanie takie ma cechy prywatyzacji zadań publicznych – i to co warto podkreślić – o charakterze wymuszonym. Tak więc jest możliwe postawienie tezy, że prywatyzacja zadań publicznych związanych z ochroną dóbr kultury ma charakter obligatoryjny z uwagi na konieczność ochrony dziedzictwa narodowego przy równoczesnym poszanowaniu prawa własności. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym zabytek, którego zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na jego wartość historyczną, artystyczną lub naukową przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela lub posiadacza, co stanowi usprawiedliwienie dla ingerencji w zakres praw i obowiązków jego dysponenta. Możliwość ta wynika z art. 140 k.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, właściciel może z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa³⁷⁰.

Związki wyznaniowe biorą udział we wskazanej prywatyzacji zadań publicznych w sposób mimowolny, z uwagi na fakt, że na 2008 r. aż 13 132 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków było własnością związków wyznaniowych – co stanowi prawie 24% wszystkich zabytków³⁷¹. Ponadto odnosząc się do Kościoła katolickiego – jest on dysponentem 12 112 zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz 149 957 zabytków

³⁶⁹ Por. K. Zalasńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 141.

³⁷⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., I SA/Wa 963/12, LEX nr 1248161.

³⁷¹ Z. Czernik, *Działanie Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, nr 1, 2016, s. 17.

ruchomych³⁷². Potwierdza to spostrzeżenie W. Uruszczaka, który wskazuje, że istnienie Kościoła katolickiego w Polsce od zarania jej historycznych dziejów sprawia, że stał się on największym chyba posiadaczem dóbr kultury należących do narodowego dziedzictwa (z wyłączeniem państwa). Chodzi tutaj o: zabytki architektury i sztuki, zbiory biblioteczne i muzyczne czy zbiory archiwalne³⁷³. Tak więc to istniejący stan faktyczny jest główną przyczyną prywatyzacji tego zadania publicznego w odniesieniu do związków wyznaniowych. Dysponują one bowiem przedmiotami, które spełniają cechy zabytków. W odniesieniu do Kościoła katolickiego, jako największego związku wyznaniowego w Polsce, przyczyną poboczną tej prywatyzacji jest również obecność w doktrynie katolickiej prawa wewnętrznego, które kształtuje obowiązek troski o zabytki. Jako najważniejsze źródła doktrynalne należy przytoczyć chociażby Konstytucję o Świętej Liturgii *Sacrosanctum Concilium*, będąca dokumentem Soboru Watykańskiego II, która w art. 123 nakazuje „z całą troską zachowanie skarbca sztuki Kościoła” oraz art. 126 nakazujący, aby „nie przechodziły w obce ręce ani nie niszczały sprzęty kościelne lub cenne przedmioty, które są ozdobą Domu Bożego”. Innym aktem prawa wewnętrznego jest Kodeks Prawa Kanonicznego, który w kanonie 1220 § 2 nakazuje aby „dla ochrony dóbr sakralnych okazać właściwą troskę o konserwację i zastosować odpowiednie środki bezpieczeństwa”. Ponadto współdziałanie to wynika z art. 51 u.s.k.k., która stanowi, że instytucje państwowe, samorządowe i kościelne współdziałają w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury kościelnej i sztuki sakralnej.

Związek wyznaniowy, a konkretnie jego osoba prawna, będąca posiadaczem zabytku jest zobowiązana na podstawie przepisów prawa do realizowania zadania publicznego z zakresu ochrony zabytków poprzez opiekę nad nim. Jeżeli więc jest to wymuszona prywatyzacja zadania publicznego dla dobra wyższego, sprawiedliwość społeczna domaga się istnienia pewnych form rekompensaty w stosunku do istniejących ograniczeń w prawie własności. Dlatego słusznie zauważa Jacek Brudnicki, że posiadanie zabytku niesie za sobą

³⁷² P. Ciecieląg (red.), *Kościół katolicki w Polsce 1991-2011. Rocznik statystyczny*, Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC w porozumieniu z GUS, Warszawa 2014, s. 269-274.

³⁷³ W. Uruszczak, *Funkcje publiczne...*, s. 28.

szereg prawnych ograniczeń w stosunku do właściciela (posiadacza), przede wszystkim zawężając zakres możliwych zachowań wobec własnej rzeczy. Ponadto kreuje on dodatkowe obowiązki, którym właściciel (posiadacz) jest czynić zadość. Dlatego w zamian za to otrzymuje pewne przywileje, których właściciele rzeczy niebędących zabytkiem są pozbawieni³⁷⁴. We współczesnych realiach społeczno-gospodarczych taką formą rekompensaty niewątpliwie są środki finansowe.

Zasadam finansowania opieki nad zabytkami poświęcony jest Rozdział 7 ustawy o ochronie zabytków. Zgodnie z art. 71 ust. 1 w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Natomiast zgodnie z art. 73 ta sama osoba, w przypadku gdy zabytek wpisany jest do rejestru lub na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Dotacja ta zgodnie z art. 78 może być przyznana w wysokości do 50% nakładów koniecznych prac, lub do 100% w przypadku gdy zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tak więc należy stwierdzić, że ustawodawca przyjął jako podstawowy model samofinansowania prac przy zabytku przez związki wyznaniowe, jednak z mocnym akcentem na potencjalną możliwość wsparcia państwa w tym zakresie. Stanowi to jak już wspomniano wcześniej formę rekompensaty za ograniczenia w prawie własności.

Najważniejszym skutkiem prywatyzacji zadań publicznych w zakresie ochrony zabytków jest opieka nad zabytkami, która odbywa się pod nadzorem władz publicznych oraz za ich ewentualnym finansowaniem. Sprawowanie tej opieki wiąże się również z kwestiami religijnymi – związki wyznaniowe zarządzają obiektami lub rzeczami zabytkowymi nie tylko zgodnie ze swoją doktryną ale

³⁷⁴ J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona zabytków”, nr 2(265), 2014, s. 55.

również w sposób bardziej zaangażowany. Wszakże jest to ich dziedzictwo, z które nierzadko pełni istotą rolę w przestrzeni sakralnej.

Drugi aspekt działalności kulturalnej – związany z upowszechnianiem kultury – dotyczy również sfery niematerialnej. Dotyczy m.in. organizacji wydarzeń, związanych dziedzictwem kulturalnym. Działalność ta najczęściej realizowana jest 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), artystycznych³⁷⁵. Działalność tego typu należy uznać za przejaw prywatyzacji zadań publicznych, gdyż upowszechnianie kultury jest zadaniem publicznym. Co więcej – w literaturze przedmiotu zauważa się, że zapewnienie dostępu do kultury jest również zadaniem użyteczności publicznej, o niebanalnym znaczeniu dla państwa³⁷⁶. Natomiast realizacja tych działań równolegle do organów władzy publicznej przez związki wyznaniowe spełnia znamiona prywatyzacji zadań publicznych. Podobne pytanie postawił Piotr Schmidt, który zastanawiał się, czy działalność kulturalna może być prywatyzowana? Wskazał on, że z całą pewnością może – prywatyzacji bowiem podlegają zadania z zakresu administracji świadczącej, do której z całą pewnością zaliczyć można zapewnienie dostępu do kultury. Wskazuje on również, że sama ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w swoim art. 3 stanowi, że „działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”³⁷⁷.

³⁷⁵ 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.

³⁷⁶ P. Schmidt, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie...*, s. 149.

³⁷⁷ Tamże, s. 149.

Przykłady działań związanych z upowszechnianiem kultury przez związek wyznaniowy wyraża art. 50 u.s.k.k., który wskazuje na prawo do zakładania archiwów, muzeów oraz prawo do gromadzenia zbiorów bibliotecznych na cele wewnętrzne i publiczne. Przepis ten w kontekście bibliotek stanowi reprezentację ogólnej zasady wynikającej z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, wedle której organizatorem biblioteki nie musi być jedynie podmiot publiczny. To szczególne podkreślenie w kontekście związków wyznaniowych stanowi również kontynuację długoletniej tradycji. Jak bowiem zauważają Agnieszka Biernacka i Marek Dubiński pierwsze biblioteki kościelne pojawiły się w Polsce prawdopodobnie już w drugiej połowie X w. Księża zaczęli sprowadzać z zagranicy rękopisy niezbędne w pracy duszpasterskiej. Najwcześniej na ziemiach polskich powstawały biblioteki przyklasztorne (X-XII w.) co było spowodowane częstymi kontaktami klasztorów z Zachodem. Natomiast biblioteki parafialne zaczęły funkcjonować później – w XIV w. przy znacznie większych kościołach parafialnych³⁷⁸. W kontekście działalności archiwów związków wyznaniowych przepis ten jest reprezentacją art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁷⁹, która wskazuje, że materiały archiwalne powstałe w wyniku działalności związków wyznaniowych stanowią ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny. Materiał ten zgodnie z art. 43 ust. 1 wspomnianej ustawy jest wyłączony z obrotu, natomiast w przypadku trwałego zaprzestania działalności przez jednostkę organizacyjną zgodnie z art. 44 ust. 1 wspomnianej ustawy stają się one własnością Państwa, wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego i podlegają przekazaniu do właściwej jednostki państwowej sieci archiwalnej wskazanej decyzją Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Odnosząc się do zakładania muzeów, warto natomiast zauważyć, że przepis art. 50 u.s.k.k. jest reprezentacją wyrażonego w art. 5 ust. 1 prawa do tworzenia muzeów przez osoby prawne inne niż podmioty publiczne. Analogicznie jak w przypadku bibliotek, prowadzenie muzeów przez związki wyznaniowe stanowi przejaw kontynuacji wieloletniej praktyki, której początek sięga XI w. Jak zauważa Beata Skrzydlewska początków muzeów

³⁷⁸ Por. A. Biernacka, M. Dubiński, *Zarys historii bibliotek parafialnych w Polsce*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 73, 2000, s. 9.

³⁷⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 164.

diecezjalnych należy szukać już na przełomie XI i XII w. w skarbcach kościelnych. W większości kościołów i klasztorów w wydzielonych pomieszczeniach przechowywano mienie liturgiczne, kulturalne i gospodarcze kościołów, a także cenne dary od osób świeckich³⁸⁰. Powyższe rozważania dowodzą, że powody prywatyzacji tej sfery zadań publicznych związane są z okolicznościami i uwarunkowaniami historycznymi. Wykazują one podobieństwo do innych – wskazywanych wcześniej sfer prywatyzacji, które mają również genezę związaną z historią chrześcijaństwa w Polsce.

Ponadto warto dokonać spostrzeżenia, że upowszechnianie kultury przez związki wyznaniowe może być również podejmowane w trakcie nabożeństw, m.in. muzyki organowej. Warto zauważyć, że 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.

Ostatnim ze sposobów upowszechniania kultury przez związki wyznaniowe jest korzystanie z ich uprawnień wynikających z art. 25 ust. 4 u.g.s.w. do emitowania w radiu i telewizji programów religijno-moralnych, społecznych i kulturalnych w sposób określony w porozumieniach między władzami danego związku wyznaniowego a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji. Niewątpliwie zadaniem radiofonii i telewizji zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³⁸¹ jest udostępnianie dóbr kultury i sztuki. Związki wyznaniowe mogą posiadać również własne radia i telewizję na warunkach ogólnych wynikających z wspomnianej ustawy. Przykładem jest tutaj m.in. Radio Maryja, Radio Józef lub Radio VIA.

³⁸⁰ Por. B. Skrzydlewska, *Historia i funkcjonowanie muzeów kościelnych*, „Archiwa Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 79, 2003, s. 183.

³⁸¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1717.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej pracy rozważania dowodzą postawionym tezom. Związek wyznaniowy jest podmiotem powołanym do realizowania wynikającej z art. 53 Konstytucji RP wolności sumienia i wyznania, a więc przeznaczony do celów religijnych. Jednak w sposób równoległy prawodawca w sposób normatywny na różnych poziomach hierarchii aktów prawnych zakłada współdziałanie z nim „dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Współdziałanie to wyrażone jest w Konstytucji RP, licznych ustawach i umowach (m.in. w konkordacie). Natomiast nowe rozumienie współdziałania w doktrynie prawa administracyjnego czy nauki o administracji znajduje swoje podstawy w koncepcji *New public management* i ma ono charakter prywatyzacji zadań publicznych. W Polsce jest to skutkiem zapoczątkowanej w 1989 r. transformacji ustrojowej.

Wspomniane współdziałanie przybiera różne formy – bliższe lub dalsze. W prywatyzacji zadań publicznych istotą jest jednak przeniesienie realizacji konkretnych zadań publicznych na podmioty niepubliczne. Taki skutek w odniesieniu do związków wyznaniowych ma miejsce, gdyż podmioty te za pośrednictwem swoich jednostek organizacyjnych realizują konkretne zadania w imieniu państwa. Forma współdziałania, w której następuje przeniesienie kompetencji z sektora publicznego do prywatnego niewątpliwie ma charakter radykalnego współdziałania. Warto bowiem zauważyć, że nie każda forma współdziałania wiąże się z instytucjonalnym przeniesieniem zadania publicznego do sektora niepublicznego i tym bardziej jego finansowania. Dlatego druga tezę niniejszej pracy – zawartą w stwierdzeniu, że prywatyzacja zadań publicznych jest szczególną i radykalną formą współdziałania – niewątpliwie należy uznać za udowodnioną. Współdziałanie państwa i związków wyznaniowych ma charakter tak bliski, że można mówić o jego radykalnej formie.

W analizie przejawów prywatyzacji zadań publicznych związki wyznaniowe można by było rozpatrywać jedynie jako jeden z typów organizacji pozarządowych. W rzeczywistości taki sposób rozumowania nie jest

wystarczający, gdyż pozwala to jedynie na spostrzeżenie, że może zaistnieć prywatyzacja zadań publicznych w sferze społeczno-gospodarczej, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku działalności trzeciego sektora. Natomiast związki wyznaniowe realizują również dodatkowe zadania, mające charakter wyłączny równocześnie zadania te noszą cechy prywatyzacji zadań publicznych. Mowa tutaj o możliwości odbierania oświadczeń o wstąpieniu w związek wyznaniowy (w stosunku do niektórych związków wyznaniowych) oraz zarządu cmentarzami. Żaden inny podmiot niepubliczny nie jest uprawniony do prywatyzacji tej sfery zadań publicznych. Ponadto historycznie związki wyznaniowe uprawnione były do sporządzania w imieniu państwa aktów stanu cywilnego. Ten historyczny aspekt dowodzi, że również w dawnych czasach pełniły one doniosłą rolę w kontekście administracji publicznej. Sfery wyłączne prywatyzacji zadań publicznych przez związki wyznaniowe mają związek z jego działalnością religijną. Co więcej – prywatyzacja wskazanych zadań publicznych dokonuje się w przestrzeni sakralnej. Warto bowiem zauważyć, że odebranie oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński dokonuje się w Kościele katolickim w trakcie liturgii, natomiast w przypadku innych związków wyznaniowych – w ramach innych uroczystości religijnych. Sporządzanie aktów stanu cywilnego związane było nie tylko z urodzeniem, lecz sakramentem chrztu. Akty małżeństwa były sporządzane w związku z sakramentem małżeństwa. Natomiast akty zgonu dotyczyły sytuacji związanych z liturgią pogrzebową i pochówkiem. Dodatkowo zarząd cmentarzami należy również rozpatrywać w kontekście religijnym, gdyż jest on miejscem kultu, obrzędów i sprawowania modlitw. Świecka ceremonia pogrzebowa oferowana przez państwo zastąpiona jest obrzędami religijnymi o charakterze wyznaniowym. Tak więc za udowodnioną należy uznać tezę, że prywatyzacja zadań publicznych realizowana przez związek wyznaniowy nie zachodzi jedynie w sferze społeczno-gospodarczej jego działalności, lecz również ma miejsce w trakcie działalności sakralnej.

W ramach niniejszej pracy zrealizowano również założone na wstępie cele badawcze. Szersze ich uzasadnienie było realizowane w ramach konkretnych podrozdziałów. Niewątpliwie zidentyfikowano doktrynalne podstawy prywatyzacji zadań publicznych w odniesieniu do związków wyznaniowych, co zostało

odniesione w stosunku do pierwszej tezy. Ustalono również relację pomiędzy zasadą współdziałania, wynikającą z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, a zagadnieniem prywatyzacji zadań publicznych. Jak wskazano w drugiej tezie niniejszej pracy prywatyzacja zadań publicznych ma charakter szczególnego i radykalnego współdziałania.

Trzeci cel niniejszej pracy nie był związany z tezami głównymi, lecz dotyczył wykazania wpływu norm prawa wyznaniowego rangi konstytucyjnej i ustawowej na proces prywatyzacji zadań publicznych. W podrozdziale 2.2. dokonano tej analizy, na podstawie czego ustalono, że każda z wspomnianych tam zasad w pewnym zakresie odnosi się do zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych. Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych stanowi wyzwanie w stosunku do posiadania przez związki wyznaniowe równego dostępu do realizacji zadań publicznych. Uznano również, że dopuszczalne jest różnicowanie związków wyznaniowych ze względu na cechę relewantną, jaką jest zdolność związku wyznaniowego do prywatyzacji zadania publicznego. W kontekście zasady bezstronności zidentyfikowano problem, związany z niemożnością jej pogodzenia w sytuacji gdy następuje prywatyzacja zadania publicznego z elementem światopoglądowym. Państwo w realizacji zadania publicznego związane jest wymogiem bezstronności, natomiast problem pojawia się w odniesieniu do sprywatyzowanego zadania publicznego realizowanego przez związek wyznaniowy w imieniu państwa. Niewątpliwie taka sytuacja może prowadzić do konfliktu wartości, co ustawodawca np. w kontekście zawodów medycznych przewidział wprowadzając instytucję klauzuli sumienia. Zasada autonomii i wzajemnej niezależności ma zastosowanie w przypadku, gdy do prywatyzacji zadania publicznego z elementem światopoglądowym już dojdzie. Zasada ta wydaje się nie stać w sprzeczności z możliwością ingerencji przez państwo w sferę działalności związku wyznaniowego nawet w kontekście jego światopoglądu.

Czwarty cel niniejszej pracy polegał na wyodrębnieniu konkretnych przejawów prywatyzacji zadań publicznych w poszczególnych sferach państwa, które związane są z udziałem związków wyznaniowych. Związany jest on z tezą trzecią, w której wskazano, że prywatyzacja zadań publicznych zachodzi w sferze

sakralnej jak również społeczno-gospodarczej. Powyżej wskazano aspekty dotyczące prywatyzacji zadań publicznych w sferze sakralnej. Natomiast w sferze gospodarczej pomimo znacznej ilości zadań publicznych, o jakich wspominają przepisy najistotniejsze w ramach działalności związków wyznaniowych wydają się działania społeczno-charytatywne i kulturalne. Wynikają one chociażby z uwarunkowań historycznych.

Piąty, szósty i siódmy cel pracy należy rozpatrywać łącznie. Dotyczą one wskazania konkretnych problemów doktrynalnych, które związane są z prywatyzacją zadań publicznych przez związki wyznaniowe w konkretnych aspektach ich działalności. Problemy te związane są z okolicznościami takimi jak przyczyny, skutki, cechy lub granice prywatyzacji zadań publicznych w wyodrębnionych obszarach. W ramach dokonanych rozważań zidentyfikowano liczne takie zagadnienia, które zostały podjęte w poszczególnych podrozdziałach. Każde z tych zagadnień miało charakter odrębny i nie nawiązywało wprost do tezy, stąd jako bezcelowe uznano powielanie w tym miejscu wspomnianych rozważań.

Prywatyzacja zadań publicznych w Polsce jest zjawiskiem stosunkowo nowym, gdyż obejmuje ona okres kilkudziesięciu ostatnich lat, a przybrała na sile w ostatnich kilkunastu. Dlatego kontekście tematu niniejszej pracy i dokonanych tu rozważań warto byłoby zwrócenie większej uwagi w doktrynie prawa wyznaniowego na udział związków wyznaniowych we wspomnianych procesach. Natomiast odnosząc się do doktryny prawa administracyjnego – wydaje się niezasadne, że obecność związków wyznaniowych w pracach na temat prywatyzacji zadań publicznych ma charakter uboczny w stosunku do innych podmiotów takich jak stowarzyszenia, fundacje czy inne organizacje pozarządowe. W kontekście udowodnionej tezy warto podkreślić, że związek wyznaniowy jest pełnoprawnym podmiotem w procesie prywatyzacji zadań publicznych, zaś jego wyznaniowy charakter nie powinien być przeszkodą w podejmowaniu szerszych rozważań na jego temat.

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 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1947.
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2020 r. poz. 1359.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1360.
5. Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz.U. z 2019 r. poz. 179.
6. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2022 r. poz. 2151.

7. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.
8. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. z 2022 r. poz. 1435.
9. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1347.
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 559.
11. Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. z 2023 r., poz. 544.
12. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2647.
13. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2018 r. poz. 1717.
14. Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r., poz. 509.
15. Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2015 r., poz. 483.
16. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2022 r., poz. 2616.
17. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r., poz. 1874.
18. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r., poz. 51.

19. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2023 r. ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r., poz. 85.
20. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 1798.
21. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r. poz. 8.
22. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2023 r. poz. 47.
23. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2015 r. poz. 13.
24. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.
25. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1215.
26. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1327.
27. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568.
28. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2023 r. poz. 901.
29. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 203.
30. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1672.

31. Ustawa z dnia 14 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1681.
32. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1389.
33. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 945.
34. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r. poz. 59.

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 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, LEX nr 78048.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., P 13/04, LEX nr 165358.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, LEX nr 220745.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., K 55/07, LEX nr 531412.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., K 2/10, LEX nr 613881.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., K 3/09, LEX nr 821149.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., I SA/Wa 963/12, LEX nr 1248161.
11. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., i ACa 608/13, LEX nr 1428254.
12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz.U. z 2014 r. poz. 1794.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 19 października 2017 r., sygn. akt I SA/Ke 506/17, CBOSA.
14. Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., XI w 1957/17, LEX nr 2550758.
15. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-141/16.

16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie C-148/22.

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., *Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego a zasada równouprawnienia związków wyznaniowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014.
3. Abramowicz A.M., *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 18, 2015.
4. Adamczewski P., *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych. Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2014.
5. Albinak M., Czajkowska A., *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Toruń, 1996.
6. Bała P., *Rola zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych w Polsce*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne”, nr 5, 2008.
7. Barczewska-Dziobek A., *Podmioty niepubliczne w sferze wykonywania zadań administracji lokalnej* [w:] J. Parchomiuk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.
8. Bielecki M., *Współdziałanie podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi. Wybrane aspekty*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 11, 2008.
9. Biernacka A., Dubiński M., *Zarys historii bibliotek parafialnych w Polsce*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 73, 2000.
10. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
11. Blicharz J., *Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] J. Korczak (red.),

- Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
12. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
 13. Blicharz J., Huchla A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
 14. 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.
 15. Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, T. Bąkowski (red.), Łódź 2000.
 16. Błaś A., Boć J., *Administracja publiczna*, Poznań 2004.
 17. Boć J., *Dziwięcka-Bokun I., Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
 18. Boć J., *Podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej* [w:] A. Błaś, J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
 19. Bogacz-Wojtanowska E., *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków 2011.
 20. 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.
 21. Borecki P., *Geneza konstytucyjnej regulacji stosunków państw-Kościół – droga do art. 25 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały z Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003)*, Lublin 2004.
 22. Borecki P., *Nierówne traktowanie nierzymskokatolickich związków wyznaniowych we współczesnym polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Teologiczny LXII”, z. 4, 2020.
 23. Borecki P., *Państwo neutralne światopoglądowo – ujęcie komparatystyczne*, „Studia Prawa Wyznaniowego”, tom 9, 2006.

24. Borecki P., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 4(40), 2022.
25. Bozeman B., Murdock A., *Public Managers' Religiosity: Impact on Work Attitudes and Perceptions of Co-Workers*, „Research in Public Policy Analysis and Management”, vol. 16, 2007.
26. Brudnicki J., *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona zabytków”, nr 2(265), 2014.
27. Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011
28. 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.
29. Chruściel A., *Rola zlecania zadań publicznych w kształtowaniu koncepcji dobrego rządzenia*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka”, nr 3(36), 2014.
30. Ciecieląg P. (red.), *Kościół katolicki w Polsce 1991-2011. Rocznik statystyczny*, Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC w porozumieniu z GUS, Warszawa 2014.
31. Ciecieląg P. (red.), *Wyznania religijne w Polsce w latach 2015-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019.
32. Cline H. E., *a semantic study of Ecclesia before 100 A.D.*, Graduate Thesis Collection no. 445, Butler University, 1959.
33. Cupriak J., *Funkcje publiczne związków wyznaniowych w Niemczech a wystąpienie ze związku wyznaniowego* [w:] W Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014.
34. Czarnecki K., *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(15), 2011.
35. Czarnik Z., Połuszny J. [w:] R. Hauser (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, Warszawa 2011.
36. Czernik Z., *Działanie Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego”, nr 1, 2016.

37. Czyżewski B., *Nagrobki przy kościele Wniebowzięcia NMP i św. Jakuba Apostoła w Szadku*, „Biuletyn Szadkowski”, tom 16, 2016.
38. Daniluk D., *Realizacja zadań publicznych polegających na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub/i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez kościelne osoby prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5(69), 2022.
39. Darmorost E., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014.
40. Doliwa A., *Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne*, „Studia Prawnicze KUL”, nr 3(83), 2020.
41. Drechsler A., *Odpowiedzialni za miłość. Opolska Caritas w latach 1945-2006*, Opole 2007.
42. Drembkowski P., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2017.
43. Dudek D., *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego* [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego*, Lublin 2004.
44. 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.
45. Dyda K., *Prawo i obowiązek przetwarzania danych osobowych byłych wyznawców przez kościoły i inne związki wyznaniowe*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 21, 2018.
46. Dyląg A., *Przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jako forma prywatyzacji zadań publicznych*, Katowice 2014.
47. Feret E., *Zadania publiczne a zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] I. Mirek, T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe. Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego. Łódź, 5-6 czerwca 2021 r.*, Łódź 2012.
48. Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*.

- Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
49. Gajda A., *Zasada pomocniczości* [w:] J. Barcz (red.) *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.
50. Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el.
51. Gluziński A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005.
52. Góralski W., *Funkcje publiczne duchownego przy zawieraniu małżeństwa konkordatowego* [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), Lublin 2007.
53. Göçmen I., *The Role of Faith-Based Organizations in Social Welfare Systems: A comparison of France, Germany, Sweden, and the United Kingdom*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, nr 42(3), 2013, s. 495.
54. Grabowski I., *Urzędy stanu cywilnego* [w:] *Encyklopedia powszechna prawa publicznego*, Z. Cybichowski (red.), tom II, Warszawa 1930.
55. Grodziski S., *Źródła prawa w Galicji w latach 1772-1848*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, nr 16, z. 2, 1964.
56. Gulczyński A., *Stan cywilny i jego rejestracja na ziemiach polskich pod zaborem austriackim*, „Czasopismo Prawo-Historyczne” nr 45, z. 1-2, 1993.
57. Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
58. Hausner J., *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.
59. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
60. Hemperek P., *Współpraca między Kościołem a państwem*, „Kościół i Prawo”, tom 4, 1985.
61. Hood C., *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, t. 69(1), 1991.
62. Hrynicky W., *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum”, nr 4, 2016.

63. Jabłońska A., *Rola kościoła w społeczeństwie staropolskim na przykładzie XVII-wiecznego archidiakonu gnieźnieńskiego – wybrane aspekty*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 112, 2019.
64. Insadowski H., *Res sacrae w prawie rzymskim. Studium z sakralnego prawa rzymskiego*, Lublin 1931.
65. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
66. Jan Paweł II, *List do rodzin Gratissimam sane*, 1994.
67. Janicki D., *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy and Law”, nr 4, 2014.
68. Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009.
69. Kamińska B., *Rola kościołów i świetlic przykościelnych w organizowaniu imprez kulturalnych i pracy z dziećmi i młodzieżą*, „Muzyka. Historia. Teoria. Edukacja”, nr 2, 2012.
70. Kamiński T., *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012.
71. Kamiński T., *Kościół katolicki w Polsce w przestrzeni życia publicznego. Studium socjologiczne*, Toruń 2013.
72. 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.
73. 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.
74. Kijowski D. R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli? [w:] J. Korczak (red.), Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
75. Kledzik P., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Warszawa 2013.
76. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.

77. Kokoszkiewicz A., *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.
78. Kolbuszewski J., *Cmentarze*, Wrocław 1996.
79. Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
80. Koźmiński K., *Między biurokracją a „quangokracją”. Kilka słów o reformie służby cywilnej za czasów Margaret Thatcher*, „Zeszyty Prawnicze”, nr 17(3), 2017.
81. Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Kraków 2011.
82. Krajczyński J., *Wychowanie dziecka w prawie kanonicznym, polskim i wspólnotowym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005,
83. Kroczek P., *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017.
84. Krukowski J., *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały i Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego*, Lublin 2004.
85. 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.
86. Krukowski J., *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013.
87. 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.
88. Krukowski J., *Zasada zdrowego współdziałania między państwem i kościołem na rzecz instytucji małżeństwa i rodziny. Wprowadzenie do problematyki*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich”, nr 1, 2023.
89. Krukowski J., Warchałowski K., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000.
90. 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.

91. Krzywkowska J., *Współdziałanie państwa i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie opieki i wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami rodziców*, Olsztyn, 2018.
92. Kuczma P., *Rodzaje zgromadzeń* [w:] *Wolność zgromadzeń*, M. Jabłoński, R. Balicki (red.), Wrocław, 2018.
93. Kumor B., *Reforma metryk kościelnych w zaborze austriackim (1775-1778)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 70, 1974.
94. Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
95. Latocha S., *Powrót do archiwum. Etnologiczna lektura metryk Kościoła rzymskokatolickiego*, „Zeszyty Wiejskie”, vol. 19, 2014.
96. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
97. Leszczyński P. A., *Geneza uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Acta Iuris Stetinensis”, nr 3(44), 2023.
98. 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.
99. Leszczyński P. A., *Sądownictwo angielskie wobec nowych ruchów religijnych – wybór orzecznictwa* [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne – studia prawne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, tom 3, Kraków 2014, s. 531-543.
100. Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, R. LXXVII, 2015.
101. Litak S., *Sieć szkół parafialnych w Rzeczypospolitej w XVI i pierwszej połowie XVII w. Próba podsumowania*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty”, 37, 1996.
102. Łatka R., *Zmienna amplituda stosunków państwo-Kościół katolicki w PRL w latach 80. XX w.*, „Res Historica”, nr 39, 2015.
103. Łuczka K., *Zasada pomocniczości jako fundament nowoczesnego państwa*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej 13”, 2006.
104. Majer P., *Konieczność zezwolenia na zawarcie małżeństwa bez skutków cywilnych: racje uzasadniające taką decyzję Konferencji Episkopatu Polski*, „Ius Matrimoniale”, nr 5(11), 2000.

105. Malesa W., *Problem urzędowego nazewnictwa jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 25, 2022.
106. Małecka-Łyszczyk M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, nr 921, 2013.
107. Małecka-Łyszczyk M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
108. Masternak-Kubiak M., *Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pożytku publicznego w Polsce*, „Prawo i Więzy”, nr 4(34), 2020.
109. 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.
110. Mezglewski A., *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014.
111. Mezglewski A., *Pojęcie duchownego w przepisach prawa polskiego o zawieraniu małżeństwa*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom II, 2021.
112. Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
113. Miemiec M., *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
114. Misztal H., *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] A. Mezglewski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
115. Mojak R., *Geneza, prawnoustrojowe zasady i prawne procedury tworzenia i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom 40, 2018.
116. Moś A., *Zasady relacji między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Gdańsk 2021.
117. Mrozek-Dumanowska A., *Aktywność NGO i FBO na bliskim wschodzie na tle innych obszarów południa*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” tom 11, nr 3, 2014.
118. Nałęcz S., *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

119. Noor A. L. M., *Faith-Based Organisations (FBO): A Review of Literature on their Nature and Contrasting Identities with NGO in Community Development Intervention*, "European Journal of Economics and Business Studies", vol. 2, issue 1, 2016.
120. Nowacki J., *Dzieje archidiecezji poznańskiej tom 2. Archidiecezja poznańska w granicach historycznych i jej ustrój*, Poznań 1964.
121. Olszówka M., *Komentarz do art. 25 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, 2016.
122. Ordon M., *Prawo o stowarzyszeniach jako instrument nadzorowania działalności zgromadzeń zakonnych w latach 1949-1989*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 19, 2016.
123. Ormond D., Löffler E., *New Public Management. What to Take and What to Leave*, Materiały konferencyjne – III International Congress od CLAD on State and Public Administration Reform, Madryt 1998 [za:] *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.
124. Orzeszyna K., *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” nr 9, 2017.
125. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.
126. Ożóg M., *Rejestrowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w trybie administracyjnym*, „Forum Prawnicze”, nr 2, 2015.
127. Pakuła A., *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej [w:] J. Blicharz (red.), Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
128. Pietrzak M., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2010.
129. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
130. 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.
131. Plisiecki M., *Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 16, 2013.

132. Podgórska-Rykała J., *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020.
133. Poniatowski M., *Aktualna problematyka nabycia przez kościelne osoby prawne statusu organizacji pożytku publicznego*, „Kościół i Prawo”, nr 4(17), 2015.
134. Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, tom 1, Kraków 2001.
135. Putnam R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon Scheuster 2000.
136. Rabska T., *Możliwości zmian ustawy samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, 1994.
137. Radecki G., *Organy osób prawnych Kościoła katolickiego w Polsce (na styku prawa kanonicznego i prawa cywilnego)*, „Rejent”, nr 7–8 (147–148), 2003.
138. Radwański Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2003.
139. Rajca L., *Koncepcja New public management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(36), 2009
140. Rakoczy B., *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.
141. Raszevska-Skałicka R., *Szkoła publiczna jako decentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
142. Rączka P., *Procedura rejestracji Kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce na przykładzie wspólnoty Kościoła Łatającego Potwora Spaghetti – studium administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze”, nr 3 (219), 2019.
143. Romaniak M., Węgrzyn J., *Prowadzenie działalności edukacyjnej przez Kościół katolicki – aspekty prawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji LXXXVIII”, Wrocław 2010.
144. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
145. Rzepecki A., *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym – zarys tematu* [w:] Sadowski M. (red.), *Acta Erasmiiana. Varia.*, Wrocław 2013.

146. Savas E. S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992.
147. Schmidt P., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie zapewnienia dostępu do kultury* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
148. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007.
149. Skelcher C., *Advance of the Quango State*, London: Local Government Information Unit, 2000.
150. Skrzydlewska B., *Historia i funkcjonowanie muzeów kościelnych*, „Archiwa Biblioteki i Muzea Kościelne”, nr 79, 2003.
151. Skrzydło W., *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia”, vol. 40, 1993.
152. Słowikowska A., *Geneza zasady współdziałania Kościoła i państwa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego”, nr 10(2), 2013.
153. Sobański R., *Referat: Sens konkordatu*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu S-3A, 1994.
154. Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo”, 4(17), nr 1, 2015.
155. 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.
156. Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
157. Sobczyk P., *Kościół a wspólnoty polityczne*, Warszawa 2005.
158. Spytek-Bandurska G., *Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
159. Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27.9.2006 r.*, Warszawa 2007.

160. Stanulewicz M., *Herezja – odstępstwo – sekta. O sporze wokół pewnych pojęć*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka”, vol. 17, 2014.
161. Starzecka K., *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 17, 2014.
162. Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 3, 2009.
163. Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009.
164. Steczkowski P., *Konstytucyjna zasada współdziałania państwa i Kościoła*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 11, 2008.
165. Stoker G., *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.
166. Stus M., *Zakat jako forma działalności dobroczynnej w kulturze prawnej islamu* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościoły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014.
167. Szadok-Bartuń A., *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
168. Szadok-Bartuń A., *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego” w kontekście polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2013.
169. Sześciń D., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
170. Szostek A., *Sprzeciw sumienia a prawo naturalne*, „Teologia i moralność” nr 2(14), 2013.
171. Szweykowska L., *Ważność czynności prawnych związanych z rejestracją stanu cywilnego*, „Poradnik dla kolegów orzekających”, nr 3/rok IV, s. 4 [w:] W. Hrynicky *Organizacja rejestracji stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum”, nr 4, 2016.
172. Szymanek J., *Bezstronność czy neutralność światopoglądowa państwa (Uwagi na tle art. 25 ust. 2 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo”, z. 5, 2004.

173. Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)* [w:] C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005.
174. Szymański A., *Proces likwidacji działalności charytatywnej Kościoła katolickiego w sferze publicznoprawnej w latach 1945-1965. Studium historyczno-prawne*, Opole 2010.
175. Szymczak W., *Społeczeństwo obywatelskie a religia. Typy relacji w perspektywie wiodących teorii socjologii religii*, „Roczniki Nauk Społecznych”, tom 43, nr 2, 2015.
176. Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
177. Tunia A., *Procedura zawarcia małżeństwa „konkordatowego” – administracyjna czy cywilna?*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 81”, 2017.
178. Uruszczak W., *Funkcje publiczne kościoła w Polsce w perspektywie historycznej* [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), Lublin 2007.
179. Walczuk K., *Wspólnotowa wolność religijna w Republice Słowackiej. Aspekty instytucjonalno-prawne*, Kraków 2019.
180. Walencik D., *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 12, 2010.
181. Warchałowski K., *Rozwój idei wolności religijnej od początków chrześcijaństwa do czasów nowożytnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, tom 8, 2005.
182. Wollmann H., *Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reforms waves*, „Public Administration”, nr 28/4, 2000.
183. Wollmann H., *Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations*, „Local Government Studies”, tom 30, nr 4, 2004.
184. 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.
185. Zacharko L., *Prywatyzacja sektora publicznego a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
186. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
187. Zalasieńska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
188. 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.
189. Zarzycki Z., *Tryby nabywania osobowości prawnej przez kościelne osoby prawne w Polsce* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014.
190. 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.
191. Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.
192. Zbróg Z., *Dynamika rozwoju niepublicznych szkół podstawowych*, „Forum Oświatowe”, nr 2(42), 2010.
193. Zieliński T. J., *Dobro wspólne a dobra partykularne w kontekście obecności religii w polskiej oświacie publicznej (ujęcie prawne)* [w:] W. Uruszczak (red.), *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków 2014.
194. Zieliński T. J., *Kwestia udziału wspólnot religijnych w wykonywaniu funkcji państwa. Stan debaty w USA* [w:] A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 16-18 maja 2006 r.), Lublin 2007.
195. Ziolo K., *Funkcjonowanie organizacji pozarządowych a motywacje ich uczestników*, „ZN WSH Zarządzanie”, nr 2, 2016.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. 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.)
2. M. Toś, *Ile par z Rzeszowa zawarło akt małżeński w 2022 roku?*, <https://rzeszow24.info/wiadomosci/ile-par-z-rzeszowa-zawarlo-akt-malzenski-w-2022-roku/j3nSUMNq9g9Rvtz5IB3T> (dostęp: 18.03.2024 r.)
3. <https://iskk.pl/aktualnosci/3-aktualnosci/181-konferencja-naukowa-kocielny-qtrzeci-sektor-q-a-spoeczystwo-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. *Guidance Excepted charities*, <https://www.gov.uk/government/publications/excepted-charities/excepted-charities--2> (dostęp: 5.07.2024 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.)
7. 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.)