

Wrocław, 16 kwietnia 2024 r.

Dr hab. Maciej Pichlak, prof. UWr  
Katedra Teorii i Filozofii Prawa  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Łabieniec  
„Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce. Aspekt politycznoprawny”**

Przedmiotem recenzji jest ocena, czy przedstawiona przez mgr Paulinę Łabieniec praca doktorska pt. „Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce. Aspekt politycznoprawny” spełnia kryteria do nadania stopnia naukowego doktora, określone w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Dobór tematu i problem badawczy, tytuł

Praca jest poświęcona funkcjonowaniu w praktyce art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, przewidującego regulowanie stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami oraz związkami wyznaniowymi (z wyłączeniem Kościoła katolickiego) w drodze ustaw uchwalanych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielami kościołów lub związków wyznaniowych. Taki wybór tematu może wydawać się zaskakujący o tyle, że wskazany artykuł od momentu wejścia w życie ustawy zasadniczej pozostaje przepisem martwym – nie przyjęto jak dotąd żadnej ustawy ani nie zawarto żadnej umowy w nim przewidzianych. Można by więc zarzucać, że przedmiot badania nie istnieje; wiadomo jednak nie od dziś, że z naukowego punktu widzenia instytucje nie działające są co najmniej równie ważne i interesujące jak te, które funkcjonują bez zarzutu. W tym świetle dobór tematu pracy można uznać za zasadny.

Konstatacja faktu braku realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji prowadzi Autorkę do postawienia dwóch zasadniczych problemów badawczych. Pierwszy z nich ma charakter opisowy i polega na „sprawdzeniu jak nie powstają ustawy wyznaniowe, czyli przyjrzeniu się

bliżej procesowi ubiegania się o ustawy indywidualne przez związki wyznaniowe” (s. 15-16); w tym kontekście Doktorantkę interesują przede wszystkim postulaty wysuwane przez poszczególne związki oraz podejmowane przez nie inicjatywy dążące do wynegocjowania i zawarcia stosownych umów. Drugi problem badawczy, który Autorka przedstawia jako swój główny zamiar, ma charakter normatywny i wiąże się z odpowiedzią na pytanie „jakie środki prawne powinny zostać podjęte, aby art. 25 ust. 5 Konstytucji był realizowany w celu ochrony wartości uznanych za istotne w relacjach państwa ze związkami wyznaniowymi” (s. 13). Oba problemy badawcze zostały sformułowane w sposób klarowny i poprawny; oba są też istotne zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Osobnym pytaniem jest, na ile udało się je zrealizować, na to jednak będę mógł odpowiedzieć dopiero po szczegółowej analizie treści pracy.

Podjmując wyżej wymienione problemy badawcze, Autorka przyjmuje perspektywę polityki prawa, w szczególności zaś wskazuje na teoretyczne koncepcje demokracji deliberatywnej oraz komunikacyjnego modelu tworzenia prawa. Szczegółowe metody badawcze, którymi posłużono się w pracy, przynależą zarówno do doktrynalnych, jak i empirycznych badań nad prawem. Są to przede wszystkim: metoda dogmatyczno-prawna, analiza dokumentów urzędowych oraz metoda ankietowa. W pracy wykorzystywana jest też w pewnym zakresie teoretycznoprawna metoda analizy pojęciowej.

Podsumowując, rozprawa od początku w sposób jednoznaczny identyfikuje zarówno cele, jak i podejście oraz szczegółowe metody badawcze. Znajduje to adekwatne odzwierciedlenie w jej tytule.

## Analiza i ocena zawartości poszczególnych rozdziałów pracy

Recenzowana praca, poza wprowadzeniem i podsumowaniem, składa się z czterech rozdziałów merytorycznych. **Rozdział pierwszy**, zatytułowany „Polskie prawo wyznaniowe z politycznoprawnej perspektywy badawczej”, został podzielony na trzy części. W pierwszej z nich Autorka analizuje pojęcie polityki prawa, sprawnie poruszając się przy tym po zastanej literaturze i prezentowanych w niej stanowiskach. W tym zakresie omówione zostaje także rozróżnienie między instrumentalnym a deliberacyjnym ujęciem polityki prawa. Tę dystynkcję należy uznać za kluczową dla całej pracy, jako że wyznacza ona główną „ramę teoretyczną” rozważań Autorki. W tym kontekście rozważania poświęcone ujęciu deliberacyjnemu, choć stosunkowo obszerne, pozostawiają jednak pewien niedosyt. Po pierwsze, brakuje im

pogłębienia, poprzez bardziej systematyczne omówienie teorii deliberatywnej polityki i demokracji. Po drugie, w pracy zabrakło bezpośredniego odwołania do prac klasyków tego nurtu teoretycznego; Autorka sięga w tym zakresie jedynie do omówień i prac późniejszych, poprzez co samą teorię demokracji deliberatywnej poznaje „z drugiej ręki”. Po trzecie, co dotyczy już dalszych części pracy, wprowadzona tutaj perspektywa teoretyczna pozostała w dużej mierze niewykorzystana; w kolejnych rozdziałach rzadko zdarzają się odwołania do niej, choć mogłyby one niewątpliwie wzbogacić zawarte w nich analizy procesu negocjowania umów państwo–kościół.

W rezultacie prowadzonych rozważań nad pojęciem polityki prawa, Autorka identyfikuje trzy zadania, przed jakimi stają badania z tego obszaru, a które niejako wyznaczają dalszy porządek całej pracy (s. 31). Taki zabieg zasługuje na uznanie; Doktorantka wykazała się w tym miejscu wysoką świadomością metodologiczną w budowaniu projektu badawczego.

Druga część rozdziału pierwszego poddaje analizie „wartości godne ochrony z perspektywy polskiego prawa wyznaniowego w demokracji deliberatywnej”. Tak przynajmniej głosi jej tytuł (s. 31). W rzeczywistości rozważa się tu raczej zasady konstytucyjne, przede wszystkim w ramach podejścia analitycznego oraz dogmatycznego. Autorkę interesuje więc treść i praktyczne implikacje poszczególnych zasad, nie zaś stojące za nimi i dostarczające im aksjologicznego uzasadnienia wartości. Takich rozważań z poziomu aksjologicznego nieco tu zabrakło, szczególnie w świetle postawionych w pracy zadań i założeń badawczych. Czytelnik nie dowiaduje się więc, jakie względy natury aksjologicznej przemawiają ogólnie za zasadą wolności sumienia i wyznania (pkt 2.1) albo za przyjęciem komunikacyjnego modelu tworzenia prawa (pkt. 2.2.). Nieco lepiej sprawy się mają z takimi zasadami szczegółowymi jak zasada równouprawnienia (2.1.1) lub autonomii (2.1.2), gdzie elementy takiego uzasadnienia aksjologicznego są obecne.

W ostatniej części rozdziału pierwszego zamieszczone zostały teoretycznoprawne analizy pojęcia umowy prawotwórczej. Podążając za dotychczasową literaturą, praca uznaje za umowę prawotwórczą taką umowę, która w wyniku porozumienia stron ustanawia normy generalno-abstrakcyjne. W przekonujący sposób wykazano, że za taką formę stanowienia prawa uznać można umowę wskazaną w art. 25 ust. 5, jako że jej postanowienia są wiążące co najmniej dla jednego podmiotu nie będącego jej stroną, jakim jest parlament. Odrębną kwestią jest pozycja tego typu umów w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Za T. Chauvin umowy tego typu zostają uznane za „pośrednie źródła prawa”, wskazane w konstytucji, choć nie

zaliczane do „klasycznego” katalogu tych źródeł (który zazwyczaj bywa utożsamiany z art. 87 ustawy zasadniczej). Jest to przyczynek do analizy systemu źródeł prawa ukształtowanego normami konstytucyjnymi, który wydaje się dalece bardziej skomplikowany, niż się to zwyczajowo przyjmuje.

W **rozdziale drugim** analizie poddane zostały próby negocjacji ustaw indywidualnych oraz będących podstawą dla ich uchwalenia umów w odniesieniu do wszystkich trzydziestu czterech związków wyznaniowych, które podejmowały takie próby po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Analizy te zostały poprzedzone omówieniem inicjatyw podejmowanych w obrębie administracji rządowej, mających na celu uregulowanie procedury zawierania tego typu umów, wraz z wątpliwościami i trudnościami towarzyszącymi tym próbom. Po takim wprowadzeniu, w rozdziale omówione zostają przypadki kościołów i związków wyznaniowych, które występowały z wnioskami o przyjęcie ustawy „indywidualnej”, która regulowałaby ich stosunki z państwem – względnie o nowelizację już obowiązującej ustawy, którą dany związek uważa za przestarzałą (Muzułmański Związek Religijny w RP, Wschodni Kościół Staroobrzędowy oraz Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP), lub uzupełnienie istniejącej regulacji w ustawie dodatkowej (przypadek Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego). Znamienne, że żadna z omawianych w rozdziale inicjatyw nie zakończyła się powodzeniem w postaci zawarcia stosownej umowy z Radą Ministrów, choć przyczyny niepowodzeń były – jak można wnioskować z lektury rozdziału – różne.

Zawarte w rozdziale analizy odznaczają się wysoką dokładnością i drobiazgowością, która miejscami może być wręcz nużąca dla czytelnika – np. tam, gdzie prowadzi ona do cytowania *in extenso* projektów dokumentów (s. 60-65) czy też zamieszczania znacznej liczby rozbudowanych wyliczeń (s. 66-70). Niewątpliwie dowodzi to jednak szerokiej wiedzy przedmiotowej oraz badawczej rzetelności Autorki.

Informacje na temat poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych zostały przedstawione w różnej formie, której brakuje nieco konsekwencji. W niektórych przypadkach podany zostaje krótki rys historyczny dotyczący powstawania i rozwoju związku, czasami wybrane elementy doktryny danego związku, czasem zaś brak jakichkolwiek informacji tego typu. Tam, gdzie się one pojawiają, niewątpliwie ubarwiają wywód i są pomocne dla czytelnika w zrozumieniu omawianych przypadków.

Istotniejszy zarzut w odniesieniu do omawianego rozdziału dotyczy braku szerszej refleksji na gruncie opisywanych przypadków. Rozdział ma charakter przede wszystkim

opisowy. Zawarte na koniec każdego podrozdziału „konkluzje” są *de facto* powtórzeniem w skróconej formie wcześniejszych ustaleń – co może być pomocne w lekturze, ale wydaje się niesatysfakcjonujące z punktu widzenia wymogów stawianych rozprawie naukowej. W szczególności, zabrakło w pracy systematycznych rozważań nad możliwymi przyczynami, dla których regulacja konstytucyjna nie działa w praktyce. Z lektury całego rozdziału można wyprowadzić konkluzję o generalnym braku woli, kompetencji lub odpowiednich zasobów (albo wszystkich tych czynników) po stronie administracji rządowej. Autorka wskazuje na to w podsumowaniu rozdziału (s. 123-125), nie analizuje jednak tego problemu z jakiegokolwiek wyraźnie określonej perspektywy teoretycznej, a co za tym idzie nie rozważa ani możliwych przyczyn tego stanu rzeczy, ani ewentualnych środków zaradczych. (Dlatego niewystarczające wydają się rekomendacje w tym zakresie zawarte w rozdz. IV, o tym piszę niżej). Praca zyskałaby, gdyby Autorka zdecydowała się w tym miejscu szerszej skorzystać z obranej przez siebie samej perspektywy teoretycznej, tj. teorii demokracji deliberacyjnej i komunikacyjnego modelu tworzenia prawa. Na myśl przychodzą także inne, potencjalnie owocne, koncepcje teoretyczne z obszaru socjologii prawa i polityki prawa, jak chociażby teoria responsywnej administracji (na gruncie polskim przybliżona w cytowanej przez Autorkę publikacji M. Stępnia), społecznego konstytucjonalizmu (zob. niedawną pracę K. Muszyńskiego i P. Skuczyńskiego), czy też prawa refleksyjnego (omawianej w licznych pracach autorstwa m.in. G. Skąpskiej, L. Morawskiego, J. Winczorka, M. Pichlaka i in.). Każda z tych koncepcji mogłaby dostarczyć dogodnego instrumentarium dla interpretacji uzyskanych w rozprawie ciekawych wyników. Dzięki temu nie tylko całość rozprawy zyskałaby większą „głębnię” i lepsze ugruntowanie teoretyczne. Przede wszystkim dawałoby to dogodny punkt wyjścia dla formułowania dalszych, potencjalnie istotnych wniosków na polu polityki tworzenia i stosowania prawa.

**W rozdziale trzecim** poddano analizie postulaty zgłaszane przez kościoły oraz związki wyznaniowe w ramach podejmowanych przez nie inicjatyw dążących do zawarcia umowy z Radą Ministrów. W przeprowadzonych analizach, równie drobiazgowych jak w poprzednim rozdziale, wyróżnione zostały trzy podstawowe grupy postulatów: po pierwsze, zmierzające do potwierdzenia uprawnień wynikających z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania; po drugie, rozszerzające dotychczas posiadane uprawnienia; po trzecie, zmierzające do efektywnej realizacji uprawnień gwarantowanych przepisami prawa. Po lekturze tej części pracy nasuwa się nieodparty wniosek, że wśród motywacji decydujących o podejmowaniu przez związki wyznaniowe inicjatyw zmierzających do realizacji postanowień art. 25 ust. 5 Konstytucji również istotną rolę wydają się odgrywać zarówno motywy pragmatyczne, jak

i symboliczne. Inaczej mówiąc, dla poszczególnych związków wyznaniowych prestiż wynikający z „posiadania” ustawy indywidualnej, która regulowałaby stosunki między danym związkiem a państwem, jest niemal równie ważny co praktyczne korzyści, jakie mogą wynikać z faktu obowiązywania takiej ustawy – te ostatnie bowiem często nie będą odbiegać zasadniczo od uprawnień już przysługujących związkom wyznaniowym na podstawie dotychczasowych przepisów.

W końcowej części rozdziału omówiona została ocena przebiegu procedury ubiegania się o ustawę indywidualną i negocjacji z administracją rządową, jaką przedstawiają same związki wyznaniowe. Zebrane opinie są wynikiem ankiet przeprowadzonych przez Autorkę wśród kościołów i związków ubiegających się o taką ustawę. Zebrany i przedstawiony materiał jest interesujący i prowadzi do umocnienia wniosków, do jakich czytelnik mógł już dojść po lekturze poprzedniego rozdziału: o istotnych blokadach w procesie negocjacyjnym, jakie występują po stronie administracji rządowej. (Jak to określili przedstawiciele jednego z kościołów: „ściana niemocy” – s. 163). Trochę szkoda, że ankietę ta nie została uzupełniona o wywiady z przedstawicielami chociaż niektórych kościołów. Mogłoby to dać bardziej pogłębiony obraz tego, jak same związki wyznaniowe postrzegają proces negocjacyjny – choć nie sądzę, aby wnioski z takich wywiadów zasadniczo odbiegały albo wносиły jakąś bardzo istotną nową wiedzę w stosunku do tego, co udało się uzyskać na drodze ankietowej.

**Rozdział czwarty** zawiera omówienie i krytyczną ocenę stanowisk prezentowanych w doktrynie w przedmiocie funkcjonowania art. 25 ust. 5 Konstytucji. Autorka w pierwszej kolejności przywołuje poglądy, które swoją aprobatę dla zastanej praktyki opierają głównie na cywilistycznej zasadzie swobody umów, a także uznaniu zasady bilateralności w relacjach państwo–kościół za ograniczenie zasady równouprawnienia. Po omówieniu stanowisk doktryny, Autorka poddaje je przekonującej krytyce. W dalszej kolejności przywołane zostają poglądy krytyczne wobec dotychczasowej praktyki. Na ich gruncie w doktrynie formułowane są propozycje zmian na poziomie ustawowym lub ponadustawowym, które zostają wyczerpująco omówione.

W ostatniej części rozdziału spotykane w literaturze przedmiotowej postulaty *de lege ferenda* Autorka poddaje własnej, dobrze uzasadnionej ocenie. Skupia się przy tym na i wyraża aprobatę dla zmiany brzmienia art. 25 ust. 5 Konstytucji poprzez uzupełnienie go o kryterium podmiotowe upoważniające do ubiegania się o ustawę indywidualną przez kościół lub związek wyznaniowy. Postulat ten zostaje uzupełniony propozycją zmian proceduralnych ram procesu

zawierania umowy (etap rządowy) oraz uchwalania ustawy indywidualnej (etap parlamentarny) poprzez ustanowienie odpowiednich przepisów regulujących oba etapy całej procedury. Nie negując zasadności obu tych propozycji zmian w prawie (które, powtórzmy, zostały należycie uzasadnione przez Doktorantkę), należy uznać je za niewystarczające. Autorka powinna zdawać sobie sprawę, że polityka prawa, jako celowe działanie zmierzające do wywołania określonej zmiany w zachowaniu adresatów prawa, nie zawsze musi posługiwać się instrumentem, jakim jest tworzenie nowych bądź nowelizowanie istniejących norm prawnych. Często bardziej skuteczna może okazać się innego rodzaju interwencja, sama zaś nowelizacja prawa bywa zmianą jedynie pozorną, która nie wpływa na postępowanie tych podmiotów, na które prawo miałyby w zamierzeniu oddziaływać. Także w omawianym w pracy przypadku można się zastanawiać, czy same zmiany obowiązujących przepisów – choćby i konstytucyjnych – wywołają zamierzony efekt. Wydaje się, że trudności ze skuteczną realizacją postanowień Konstytucji zawartych w art. 25 ust. 5 mają głębsze przyczyny, na które sama powierzchowna zmiana tekstu prawnego nie wystarczy. Warto by rozważyć w tym kontekście możliwe zmiany na poziomie kulturowym (świadomości zarówno urzędników, jak i aktorów politycznych działających w ramach administracji rządowej) oraz instytucjonalnym (sposób organizacji pracy w administracji rządowej). Szkoda, że w rozprawie nie podjęto rozważań na ten temat. Zamiast tego praca ogranicza się do postulatów *de lege ferenda*, które – powtórzmy – tworzą ryzyko zmiany jedynie pozornej.

## Ocena formalna i warsztatu pracy

Bibliografia w zakresie literatury przedmiotowej nie jest zbyt rozbudowana, ponadto, jak już zauważyłem, brakuje w niej oryginalnych prac rozwijających teorię demokracji deliberatywnej. Znacznie obszerniejsza i wyczerpująca jest bibliografia aktów normatywnych oraz dokumentów oficjalnych (pisma z archiwum MSWiA, projekty ustaw i in.).

Praca została napisana starannym, klarownym i eleganckim językiem, co sprzyja jej lekturze. W tym zakresie Autorka wykazała się ponadprzeciętną starannością, a tekst pracy – co bardzo rzadko spotykane – jest praktycznie wolny od błędów językowych czy potknięć stylistycznych.

Przypisy, bibliografia, spis treści i inne elementy formalne pracy zostały opracowane w prawidłowy sposób. Tu również widoczna jest wysoka staranność w przygotowaniu rozprawy.

## Konkluzja

Przedstawiona przez mgr Paulinę Łabieniec rozprawa doktorska stanowi opracowanie ciekawe i pożyteczne. Choć jej lektura rodzi pewne sygnalizowane w tej recenzji wątpliwości, a Autorka nie do końca wykorzystała tkwiący w przeprowadzonych przez nią analizach potencjał teoretyczny i praktyczny, praca ta pozostaje istotnym głosem w dyskusji na ważny społecznie temat. Autorka rozprawy wykazuje się przy tym znaczną wiedzą przedmiotową oraz sprawnością w formułowaniu i rozwiązywaniu problemów badawczych. Na tej podstawie stwierdzam, że przedstawiona przez mgr Paulinę Łabieniec rozprawa spełnia warunki określone w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i może być podstawą dopuszczenia Doktorantki do dalszych etapów postępowania.

Dr hab. Maciej Pichlak, prof. UW