

Recenzja pracy doktorskiej mgr Pauliny Łabieniec  
**„Artykuł 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce. Aspekt politycznoprawny”**  
napisanej pod opieką naukową prof. dr hab. Małgorzaty Król  
(Uniwersytet Łódzki)

### **1. Oryginalność zagadnienia badawczego**

Przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji z 1997 r., stanowiący o sposobie uregulowania sytuacji prawnej innych niż Kościół Katolicki podmiotów wyznaniowych na wzór konkordatu, od początku budził nadzieje, a zarazem kontrowersje. W trakcie prac nad konstytucją, o umowach, które przewiduje ta regulacja, mówiło się nawet jako o tzw. małych konkordatach. Niespotykane w przypadku żadnych innych podmiotów społecznych otwarcie państwa na negocjacyjny sposób stanowienia prawa w postaci odwołania się do umów zawieranych z organizacjami wyznaniowymi, a nie tradycyjnych konsultacji czy opinii, zwiastowało, przynajmniej w oczach teoretyków i filozofów prawa, fundamentalną zmianę sposobu rozumienia demokracji, dialogu, zasady partycypacji i roli partnerów społecznych. Niestety, częściowo przez swój szczególny charakter, a częściowo przez brak towarzyszącego mu tzw. „programu legislacyjnego” przepis ten okazał się być paradoksalnie blokadą dla jakichkolwiek uzgodnień w sferze, dla której został uchwalony. Jego realizacja gwarantować miała zapewnienie poszanowania w Polsce zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych w zakresie wpływu tych organizacji na kształt własnej sytuacji prawnej (umowa z państwem, a później ustawa partykularna). Podkreślała także szczególny charakter organizacji wyznaniowych jako organizacji społecznych – była to jedyna grupa partnerów społecznych, dla których przewidziano tak głęboką, partnerską formę współpracy w tworzeniu dotyczącego ich prawa (Autorka pisze o tym na s. 11). Niestety, w ciągu 27 lat od wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zawarta została tylko jedna taka umowa<sup>1</sup>. Wspomniany wcześniej program, oznacza w teorii prawa kompleks powiązanych aktów prawodawczych, czyli inaczej zespół norm określających warunki, cele lub środki działania adresatów programu oraz zespół reguł, desygnujących instytucje odpowiedzialne za konkretyzację i implementację programu oraz tryb

---

<sup>1</sup> Autorka rozprawy twierdzi w przypisie na s. 11, że ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego z budżetu państwa (Dz.U. Nr 144, poz. 849) nie jest ustawą partykularną z art. 25 ust. 5, ale część doktryny prawa wyznaniowego stoi na przeciwnym stanowisku (np. P. Borecki)

ich procedowania. O tej koncepcji N. Luhmana pisała między innymi E. Kustra, na której prace o negocjacyjnym i władczym sposobie tworzenia prawa Doktorantka się powołuje. Z wniosków towarzyszących rozprawie można wnosić, że nieskuteczność art. 25 ust. 5 wynika przede wszystkim z braku obudowującego go programu (zespołu norm), który pozwoliłby na jego realizację.

Przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska Pani Magister Pauliny Łabieniec stanowi próbę rekonstrukcji praktyki stosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w związku z oczywistym i wielokrotnie konstатовanym problemem z jego skutecznością. Pani Magister stara się w dysertacji przede wszystkim pokazać, na czym w praktyce polega tutaj szczególnego rodzaju zaniechanie ze strony organów władzy publicznej i jaką postać przybiera. Przedstawia także i komentuje pojawiające się w literaturze przedmiotu postulaty *de lege ferenda*, które w założeniu mają uczynić tę regulację bardziej skuteczną. W rozprawie pojawiają się także rozbudowane refleksje dotyczące perspektywy badawczej, którą Doktorantka przyjmuje jako podstawę rozważań (jest nią polityka prawa w szczególnym, przyjętym przez Autorkę za K. Pałeckim, rozumieniu) oraz twierdzenia charakteryzujące prawny charakter umów z art. 25 ust. 5. Ze względu na ograniczenia wynikające z mojej specjalizacji, którą jest filozofia i teoria prawa, postaram się skupić przede wszystkim na rozwijanych w pracy kwestiach dotyczących tych właśnie dziedzin i zastanowić się nad ich związkiem z główną częścią pracy, czyli z rozdziałami II i III. Uważam zresztą, że praca jest w pewnym sensie „pęknięta” na kilka odrębnych wątków, które wymagają w zasadzie odrębnej oceny.

Trzeba przyznać, że Doktorantka z rozmaitych względów nie miała łatwego zadania. Po pierwsze, prawo konstytucyjne i wyznaniowe cechuje bardzo bogata literatura przedmiotu, w tym szczególnie znane i znaczące dla dyskursu naukowego prace P. A. Leszczyńskiego i P. Boreckiego. Po drugie, rozważania dotyczące polityki prawa, idealnej sytuacji mowy, racjonalności komunikacyjnej, a nawet charakter prawny umów z art. 25 ust. 5 są w polskiej literaturze omówione w zasadzie w sposób wyczerpujący. Tymczasem, zgodnie z przepisami ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, rozprawa doktorska powinna przede wszystkim cechować się zdolnością Doktoranta do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a przedmiotem rozprawy powinno być oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jako że kwestie natury dogmatycznej z zakresu prawa wyznaniowego, czy rekonstrukcja podstaw filozoficznych tytułowej regulacji były już wcześniej przedmiotem dogłębnych badań, za samodzielne i ważne dla ewentualnych zmian w prawie dokonanie Autorki uznać należy przeprowadzenie bardzo rzetelnych badań natury empirycznej i analitycznej nad praktyką

stosowania rzeczony regulacji. Z tego co mi wiadomo, nikt nie pokusił się do tej pory o ilościową i jakościową analizę stosowania tego przepisu. Są to więc w pewnym sensie ustalenia unikalne, zdecydowanie cenne dla specjalistów prawa wyznaniowego i to one decydują o wysokich walorach poznawczych rozprawy. Praca stanowi swego rodzaju studium nieumiejętności, czy może nawet niechęci do transformacji państwa w duchu innej, uspołecznionej filozofii rządzenia. Nie jest to w polskiej praktyce przypadek odosobniony, gdyż z podobną niechęcią realizuje się u nas inne formy udziału obywateli w stanowieniu prawa i wpływania przez nich na sprawy publiczne – wystarczy popatrzeć na referendum, instytucję wysłuchania publicznego czy skuteczność konsultacji społecznych. Mam świadomość, że częściowo do owej niemocy przyczynia się sam tytułowy przepis ustawy zasadniczej, ale z lektury rozprawy wynika, że sytuacja ta, której prawodawca przez prawie trzy dekady nie próbował nawet naprawić, jest w jakiś sposób zgodna z tym, co odpowiada organom władzy publicznej zobowiązanym przez Konstytucję do działania.

W całej pracy widoczna jest zresztą o wiele większa swoboda Autorki w zakresie rekonstrukcji faktów niż ich samodzielnej oceny. Nawet ostatni rozdział nosi tytuł „Ocena postulatów *de lege ferenda*” a nie np. „Postulaty *de lege ferenda*”. Trochę brakuje tej śmiałości we własnej ocenie zgromadzonego materiału - Doktorantka ma unikalną wiedzę, ale najwyraźniej boi się samodzielnie sformułować wynikające z niej konsekwencje. Najsilniejszym postulatem sformułowanym w podsumowaniu wydaje się być dla Autorki konieczność uzasadniania przez stronę rządową decyzji o odmowie zawarcia umowy (s. 195). Jest to jeden z warunków nie tyle czy nie tylko demokracji deliberatywnej, ile dyskursu praktycznego, argumentacyjnego. To samo dotyczy wprowadzania nierówności między podmiotami wyznaniowymi – może troszkę szkoda, że poszukując podstaw filozoficznych Doktorantka nie poszła raczej w tę stronę.

## **2. Cel pracy, charakter badań i metodologia**

Zgodnie z deklaracją Autorki, podstawowym zadaniem, jakie stawia sobie w pracy jest odpowiedź na pytanie, **jakie środki prawne należy podjąć, aby przepis art. 25 ust. 5 Konstytucji był faktycznie realizowany** (s. 13). Cel ten został w moim przekonaniu osiągnięty częściowo – końcowe partie pracy zawierają sugestie działań przede wszystkim o charakterze zasad sprawiedliwego dyskursu, które pomogłyby w uczynieniu tego przepisu skutecznym, choć niestety nie są to propozycje samej Autorki, a raczej takie, pod którymi się podpisuje. Zdaniem Doktorantki, realizacja tak sformułowanego celu badawczego jest uzasadniona

koniecznością ochrony wartości uznanych za istotne w relacjach państwa ze związkami wyznaniowymi. Wartości te zostały przez nią omówione w rozdz. I pkt. 2. Poprzez wprowadzenie umownej formy regulacji stosunków państwo-związki wyznaniowe, przepis art. 25 ust. 5 miał podkreślać równouprawnienie, a za nim autonomię kościołów i związków wyznaniowych w Polsce. Miał też być w płaszczyźnie proceduralnej realizowany zgodnie z zasadą bilateralności. Fakt, że przepis ten jest martwy powoduje, że nie jest on w stanie wartości tych w sposób podstawowy zapewnić. Oczywiście ocena ta pomija kwestię obowiązywania już w Polsce kilku ustaw partykularnych i ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Niemniej ich obecność w polskim systemie prawnym nie powinna stać się pretekstem dla tak dobitnie przedstawionej przez Doktorantkę bierności państwa.

Jako pomocnicze narzędzia badawcze do osiągnięcia celu zostały wykorzystane autorskie pytania przygotowane przez Panią Magister, podzielone na dwie grupy: jedną dotyczącą realizacji art. 25 ust. 5 ustawy zasadniczej (7 pytań, s. 13) i drugą, koncentrującą się na rodzajach uprawnień, o które ubiegały się poszczególne związki wyznaniowe (3 pytania, s. 14)

Zanim jednak przejdę do oceny, czy zastosowana w rozprawie metodologia stanowiła prawidłowo dobrane narzędzie do osiągnięcia tak postawionego celu, skupię się na „perspektywie badawczej” (określenie doktorantki użyte po raz pierwszy na s. 13), którą Doktorantka przyjmuje w pracy. Jest to mianowicie perspektywa politycznoprawna (s. 13 i potem Rozdział I pkt 1). Rozumie ją Ona jako perspektywę „ukierunkowaną na ochronę określonych wartości uznanych społecznie i poszukującą rozwiązań prawnych umożliwiających realizację tych wartości w oparciu o systematyczny opis praktyki stosowania obowiązującego przepisu” (s. 13). Takimi też sekwencjami przebiega praca Autorki: wskazanie wartości godnych ochrony (tu konstytucyjne regulacje z art. 53 i 25); wykazanie deliberatywnego charakteru art. 25 ust. 5; analiza praktyki realizacji art. 25 ust. 5; wnioski wykazujące rozbieżności między celami regulacji konstytucyjnej, a środkami faktycznie stosowanymi do ich osiągnięcia; postulaty służące ewentualnemu rozwiązaniu problemu. Sprawa byłaby stosunkowo prosta do oceny, gdyby tę definicję badań polityczno-prawnych Doktorantka przyjęła jako zastaną o i od niej wyszła uzasadniony swój wybór. Kłopot w tym, że przeniesione do rozdziału I (którego to zabiegu nie rozumiem) cechy badań politycznoprawnych ukazują kompleksowe, acz nie zawsze konsekwentnie stosowane podejście do zagadnienia polityki prawa. Rozwinę tę kwestię omawiając treść rozdziału I.

Metodami wykorzystanymi do prowadzenia badań z perspektywy celu badawczego, zgodnie z deklaracją Pani Magister, były (s. 16): analiza dokumentów, metoda formalno-dogmatyczna (w

ujęciu Autorki – analiza dogmatycznoprawna), analiza literaturowa, analiza orzecznictwa i ankieta, jako przykład zastosowanej metody empirycznej. Największe znaczenie dla realizacji jednego z celów cząstkowych, czyli ustalenia stanu praktyki w zakresie realizacji przepisu art. 25 ust. 5 Konstytucji, miała analiza dokumentów i ankieta, skierowana do określonej grupy związków wyznaniowych, opracowana samodzielnie przez Doktorantkę. Nie chcę tu powtarzać opisu działań zawartych w doktoracie (s. 16-20), niemniej należy uznać, że Doktorantka zrobiła to bardzo rzetelnie, a uzyskane informacje stanowią bez wątpienia miarodajny materiał do dokonania zawartej w pracy globalnej oceny tytułowej praktyki. Z kolei metoda formalno-dogmatyczna, oprócz przewijających się w pracy interpretacji art. 25 ust. 5, wykorzystana została przede wszystkim do badania „najbardziej aktualnych” (s. 127) projektów ustaw zgłaszanych w trybie tego przepisu w latach 2010-2021. Analizy te stały się podstawą rozważań zawartych w rozdziale III. Uznać więc można, że metody zostały dobrane prawidłowo i pozwoliły, jeśli nie w sposób zupełny i satysfakcjonujący osiągnąć założony cel, to na pewno pomogły w prowadzeniu rozważań zgodnie z początkowymi deklaracjami.

### **3. Ocena poszczególnych części pracy**

#### **3.1 Rozdział I**

Rozdział otwierający właściwą, merytoryczną część rozprawy ma na ogół za zadanie wprowadzić w ogólne założenia prowadzonej refleksji, ukazać z bliska problem badawczy, przedstawić przyjętą na potrzeby pracy siatkę pojęciową. Takie, zakładam, zamierzenie, przyświecało także Pani Magister Łabieniec. Niestety, realizacja tego zamierzenia nie jest zbyt udana. W pierwszym rozdziale, zatytułowanym „Polskie prawo wyznaniowe z politycznoprawnej perspektywy badawczej” otrzymujemy rozwinięcie kilku różnych zagadnień. Po pierwsze, właściwe rozwinięcie, rozpoczętego we wstępie uzasadnienia wyboru perspektywy badawczej i charakterystykę samej polityki prawa. Po drugie, relatywnie rozbudowaną charakterystykę „wartości godnych ochrony z perspektywy polskiego prawa wyznaniowego w demokracji deliberatywnej” (w którym *de facto* zawarty jest komentarz do zasad konstytucyjnych wynikających z art. 25 i 53 Konstytucji – wystarczyłoby ograniczyć ten tytuł do wskazania stosownych przepisów). I po trzecie, charakterystykę umowy z art. 25 ust. 5 jako umowy prawotwórczej.

Mam z zawartością tego rozdziału podwójny problem: jeden natury strukturalnej, a drugi merytorycznej. Wydaje mi się, że rozumiem intencję połączenia przynajmniej części pierwszej

(określona definicja polityki prawa, nakierowana na realizację wartości) oraz części drugiej rozdziału (wskazanie i omówienie tych wartości). Jednak już część trzecia, bardzo krótka (3 pełne strony – s.49-52), pozbawiona jakichkolwiek rozwijających ją podpunktów, sprawia wrażenie pochodzącej z zupełnie innych rozważań. A warto dodać, że każdy z tych punktów zasługiwałby, szczególnie w związku z nadzwyczaj niewielkimi rozmiarami pracy, na odrębny, solidnie rozbudowany rozdział. Obecna postać rozdziału I sprawia niestety wrażenie chaotycznej i pośpiesznie napisanej.

Drugi kłopot, który wiąże się z tym rozdziałem, wynika z bezpośrednio z części dotyczącej polityki prawa. Część ta rozpoczyna się sparafrazowanym cytatem z artykułu K. Pałęckiego, w jaki sposób prawo obowiązujące formalnie uczynić prawem obowiązującym społecznie (co chyba też nie jest przez Doktorantkę dogłębnie przemyślane, bo wydaje się, że w tym chwytliwym hasle chodzi o to, żeby prawo było skuteczne w tym sensie, żeby to adresaci pierwotni przestrzegali prawa, a problem mamy raczej z adresatami wtórnymi). Jeśli czyta się następujące w dalszej kolejności rozważania Autorki na temat rozmaitych ujęć polityki prawa i połączy się to z, zawartą we wspomnianym opracowaniu krakowskiego badacza, definicją polityki prawa (czyli „nauki stosowanej (praktycznej), której przedmiotem twierdzeń (badań) jest racjonalne i skuteczne osiąganie aksjologicznie zdeterminowanych celów poprzez określone interwencje prawne w życie społeczne” – K. Pałęcki, *Polityka prawa - próba reinterpretacji*, s. 180) to ujawnia się w tej części rozprawy kilka nieścisłości. Szczególnie, że to właśnie ta definicja jest podstawą pracy (s. 13)

Po pierwsze, Pani Magister wydaje się traktować pojęcie polityki prawa, jako pojęcie ewolucyjne, które miało jakieś swoje pierwotne znaczenie (L Petrażycki – s. 21 doktoratu), ale które ewoluowało, najpewniej w stronę rozumienia, którą Autorka przejmuje za K. Pałęckim. W ogóle refleksje zawarte tej części rozważań Doktorantka czerpie właściwie z prac czworga badaczy: wspomnianego krakowskiego socjologa prawa, T. Biernata, M. Zirk-Sadowskiego i K. Cern komponując ich stanowiska, tak by stworzyły spójny obraz. Pozornie zestaw ten pozwala więc dość gładko przejść od instrumentalnie pojmowanej polityki prawa (ss. 21-24) do koncepcji komunikacyjnych wynikających z przemian w pojmowaniu istoty władzy (s. 24-27). Tyle, że ani pojęcie polityki prawa nie uległo ewolucji (są to po prostu konkurujące ujęcia, wszystkie równie aktualne) ani model L. Petrażyckiego, K. Opałka, J. Wróblewskiego i K. Pałęckiego (bo w przywoływanym opracowaniu T. Biernat porządkuje tylko ustalenia tego ostatniego w ramach wspólnych badań) nie przekształcił się w model polityki prawa budowany na racjonalności komunikacyjnej i uczestnictwie obywateli. Zaproponowana przez Autorkę

koncepcja polityki prawa ma bowiem sens instrumentalny (czyli w dalszym ciągu szukamy skutecznych środków do określonych celów, tylko tym razem uzasadnionych aksjologicznie), a koncepcja, którą przywołuje jako wspierającą – nieinstrumentalny. Ta druga oznacza, że porzucamy kwestię definiowania celów i szukania skutecznych środków do ich realizacji na rzecz racjonalnej komunikacji i sprawiedliwej, inkluzywnej procedury, w której zarówno cel, jak i środki do niego dobrane są efektem porozumienia aktorów uczestniczących w podejmowaniu decyzji (tu o charakterze politycznym). Nie wiadomo więc ostatecznie, jaki „wynik” zdołamy uzyskać, bo jest on wtórny wobec sposobu procedowania. Byłoby zasadne, gdyby Doktorantka odniosła propozycje K. Cern i M. Zirk-Sadowskiego do koncepcji samej umowy, do której w Konstytucji odwołał się ustrojodawca, a nie do wybranej przez siebie za K. Pałeckim definicji. I poniekąd to czyni na s. 11, wydaje się jednak, że w definicji polityki prawa już do takowego rozumienia nie wraca.

O pewnej nieznamości, czy może raczej o przygodności wykorzystania tego drugiego modelu, budowanego na koncepcji Habermasa idealnej sytuacji mowy, świadczy także fakt, że w rozdziale II i w podsumowaniu Doktorantka wykorzystała z niego tylko roszczenie do szczerości, odnosząc je do nieszczerých tłumaczeń Rady Ministrów o odrzucaniu czy nienadawaniu biegu wnioskom organizacji wyznaniowych, tłumaczeń skrywających prawdziwe, inne, intencje (s. 124 i 196). Tymczasem roszczeń ważnościowych w tej koncepcji jest kilka i są one rzetelnie omówione w polskiej literaturze, nawet w wykorzystanym przez Doktorantkę „Wprowadzeniu do filozofii prawa” M. Zirk-Sadowskiego. Trzeba było wprowadzić tę koncepcję w całości albo wcale. W obecnej sytuacji odnosi się wrażenie wykorzystywania pewnych teorii czy idei tylko w takim wymiarze, w jakim pasuje to do tezy, a tak robić nie wolno. Tym bardziej, że w przyjętym na potrzeby pracy modelu instrumentalnym polityki prawa, roszczenia ważnościowe nie odgrywają zasadniczej roli. Albo ja jakoś nie potrafię dostrzec tu ich użyteczności, co być może Doktorantka będzie umiała wyjaśnić. Ze względu na niedookreślony i dyskusyjny charakter polityki prawa, na wielość odmian tej szczególnej nauki, na obecność elementu politycznego i immanentnie w takim układzie instrumentalny charakter prawa, Doktorantka nie miała łatwego zadania, ale tym bardziej rozważania tej części pracy powinna cechować wyjątkowa precyzja.

Kolejną rzeczą, której brakuje w tej części jest refleksja na temat polityki prawa w wymiarze naukowym i nienaukowym (np. inżynierii społecznej w wydaniu anglosaskim i w wybranych ujęciach K. Opałka i J. Wróblewskiego). Spotyka się w literaturze (W. Gromski) rozumienie polityki prawa jako ukierunkowanej na realizację celu, racjonalnej instrumentalnie działalności

organów państwa, przebiegającej według określonych reguł (np. zgodna z zasadami techniki prawodawczej działalność prawotwórcza, opisana także modelowo przez Doktorantkę za J. Wróblewskim na s. 23). Jednak w rozumienia, które jest decydujące dla rozprawy, polityka prawa, jak pierwotnie u L. Petrażyckiego, ma charakter naukowy, ale naukowy w sposób szczególny. Jeżeli otrzymujemy więc odwołania do „badań polityki prawa” to o tym wyjątkowym i nie dla wszystkich przekonującym naukowym charakterze polityki prawa powinno się napisać. Za W. Gromskim przyjmuję, że nauka polityki prawa jest to teoretyczna lub praktyczna refleksja nad wspomnianą działalnością, zawierająca jej opis, rekonstruująca stojącą za nią filozofię, ewentualnie dostarczająca oceny czy postulatów określonego jej ukształtowania. I tego faktycznie dotyczy przedstawiona mi do recenzji praca. I zdecydowanie zyskałaby ona na klarowności jako całość, gdyby Doktorantka wyraźnie oddzieliła politykę prawa jako działalność od refleksji teoretycznej nad nią. Szczególnie, że tak rozumiana przez Doktorantkę polityka prawa ma dwa zadania: ustalenie istotnych społecznie wartości celów i drugie – systematyczny opis zastanej sytuacji w zakresie „stosowania, zrozumienia i odbierania przez adresatów” (s. 31). Oba zadania mają charakter naukowy, ale jednak w zupełnie odmiennym znaczeniu.

Drugi, ważny element tego rozdziału to omówienie wartości-celów, których realizacji sprzyjać powinno stosowanie zgodnie z intencjami suwerena art. 25 ust. 5. Z logicznego uporządkowania części drugiej rozdziału I wynika, że art. 25 Konstytucji (jedna z zasad ustrojowych) jest interpretacyjnie podporządkowana art. 53 Konstytucji, gwarantującemu swobodę sumienia i wyznania, również w warstwie instytucjonalnej (co jest ważne dla realizacji tej wolności nie tylko indywidualnie, ale przede wszystkim we wspólnocie – s. 10 i rozdz. I cz. 2). Nie starając się samodzielnie uporządkować tej interpretacji, ciekawa jestem, jak Doktorantka widzi relację systemową między tymi przepisami. Należy zwrócić w tej części uwagę na króciutki podrozdział 2.3, w którym Doktorantka uzupełnia listę wartości z art. 25 Konstytucji o „dialog i ekumenizm”. Zaskakująca jest nie tyle obecność tej refleksji, ile jej absolutnie autorski charakter. Nie dowiadujemy się na jakiej podstawie, w związku z jakimi zjawiskami społecznymi wartości te mają stać się godnymi realizacji jako wartości-cele. Brak jest w tej części jakichkolwiek odniesień do literatury. Warte rozważenia byłoby uzupełnienie tego elementu.

I ostatnia uwaga, która już pojawiła się wcześniej, a pojawi się jeszcze w ocenie struktury pracy: prawny charakter umów z art. 25 ust. 5 powinien być w moim przekonaniu omówiony bardziej



kompleksowo – do tej części pracy, która powinna być bardziej rozbudowana, należałoby przenieść rozważania rozdz. IV dotyczące wykładni tego przepisu i rekonstrukcji kompetencji Rady Ministrów (s. 172 i 179).

### **3.2 Rozdział II**

Kolejny, drugi rozdział rozprawy obejmuje analizę zgromadzonego przez Doktorantkę materiału dotyczącego przebiegu prac nad ustawami indywidualnymi w trybie art. 25 ust. 5 w latach 1997-2022. Jak obszerny i miarodajny jest to materiał, ukazuje załączona do pracy bibliografia – jako podstawowe źródła opracowania wskazanych zostało 68 dokumentów (przede wszystkich wniosków, pism i protokołów stanowiących dowody na aktywność aktorów uprawnionych z art. 25 ust. 5). Tytuł tej części pracy dosłownie odnosi się do zawartych w niej zagadnień. Rozdział rozpoczyna słuszną uwagę o charakterze więcej niż przypuszczenia, że jedną z przeszkód w realizacji uprawnień organizacji wyznaniowych z art. 25 ust. 5 może być brak unormowania trybu, w jakim powinny być procedowane wnioski o zawarcie umowy, z którymi wystąpiły kościoły i związki wyznaniowe inne niż Kościół Katolicki (s. 53). Okazuje się, że próby wprowadzenia takich regulacji były podejmowane i, w świetle tego, o czym pisze Doktorantka, przybierały one postać dwóch zasadniczych propozycji: nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz opracowania wewnętrznego dokumentu rządowego. Niestety, poza wymianą pism i koncentrowaniem się na poszukiwaniu (na wzór hiszpański) kryteriów uznania związków wyznaniowych za wiarygodnych partnerów społecznych (s. 57), w tej kwestii niczego nie rozwiązano. W związku z tym także rozważania Autorki są bardziej rekonstrukcją faktów i stanowisk niż konkluzywnymi ustaleniami – bo trudno za takowe uznać jednostronicowe zestawienie kilku doktrynalnych opinii dotyczących wcześniejszych propozycji. Moim zdaniem zresztą, zupełnie niepotrzebnie Autorka wyodrębniła je w oddzielny podpunkt (1.2.) pod nic nie wnoszącym tytułem („Forma wprowadzenia trybu procedowania wniosków i zawierania umów między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi”). Można było te opinie spokojnie wpleść w prezentację postulowanych form procedowania. Opinii samej Doktorantki w tej kwestii zresztą nie otrzymujemy.

Dyskusja, której zapis dostajemy jest znakomitą ilustracją stanu prac nad ustawami indywidualnymi (tytuł rozdział II, pkt. 12). Dotyczyła ona zarówno prób nowelizacji obowiązujących ustaw indywidualnych (s. 70 i n.), jak wniosków o uregulowanie

zarejestrowanych kościołów i związków wyznaniowych, z których część zakończyła się złożeniem skargi do WSA na bezczynność organu (s. 93 i n.). Nawet jednak to narzędzie ochrony praw obywatelskich okazało się nieskuteczne w związku z brakami formalnymi oraz uznaniem przez sąd administracyjny, że nie jest on kompetentny do sprawowania kontroli nad ustawowym sposobem regulowania relacji bilateralnych między państwem a związkami wyznaniowymi.

Rozdział kończy się zestawieniem argumentów formułowanych przez stronę rządową, stanowiących uzasadnienie odmowy podjęcia lub kontynuowania prac nad ustami indywidualnymi w związku z wniesieniem wniosku przez podmiot uprawniony. Najbardziej oczywistym i w pewnym sensie obiektywnym jest wskazanie braku stosownej procedury zawierania umowy z art. 25 ust. 5. Akceptowalne jest również, w obliczu swego rodzaju luk w regulacji, formułowanie przez partnera rządowego zastrzeżeń co do reprezentatywności i wiarygodności (stabilności) organizacji wyznaniowych, choć podkreślić trzeba, że Doktorantka ma inne zdanie w tej kwestii (s. 123). Niemniej, nawet w obliczu braku szczegółowych regulacji, za niedopuszczalne z perspektywy relacji między obywatelami a władzą w demokratycznym państwie wydaje się powoływanie się przez rząd na „pilniejsze zadania” w zakresie spraw dotyczących mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

Zagadnienia podjęte przez Autorkę w tej części pracy uznaję za kluczowe dla pozytywnej oceny pracy.

### **3.3 Rozdział III**

Kolejny, trzeci rozdział rozprawy, poświęcono treści postulatów zgłaszanych przez kościoły i związki wyznaniowe w trybie tytułowego przepisu ustawy zasadniczej. Zdaniem Doktorantki, którą to opinię należy podzielić, treść tych postulatów i stosunek państwa do nich stanowi probierz przestrzegania przez władzę konstytucyjnej zasady równouprawnienia wyznaniowych partnerów społecznych (s. 127). Lektura tej partii pracy potwierdza te intuicje, w związku z czym pozostaje się zgodzić z refleksjami sformułowanymi przez Doktorantkę w końcówce partii (s. 167-168). Tej oceny nawet w zasadzie nie można z perspektywy zewnętrznej przeprowadzić ze względu na to, że w większości przypadków poruszamy się w sferze postulatów i odczuć, a nie obowiązujących regulacji.

### **3.4. Rozdział IV**

Rozdział IV doktoratu, obok rozdziału pierwszego, budzi moje zasadnicze wątpliwości. Nie ze względu na treść, którą zawiera, czyli argumenty za i przeciw opisanej przez Doktorantkę praktyce (oraz Jej własną ocenę tychże), ale ze względu na to, że w ogóle został wyodrębniony. Wydaje mi się, że bez szkód dla całości rozważań argumenty te powinny zostać wplecione we wcześniejsze rozważania. Przytaczane opinie dotyczą bardzo różnych kwestii, między innymi problemów z brakiem regulacji normujących procedury zawierania umów z art. 25 ust. 5, dyskusji nad miarodajnym kryterium wiarygodności i trwałości organizacji wyznaniowych, publiczno- lub prywatnoprawnego charakteru samej wpisanej do Konstytucji umowy i związanego z tym charakteru kompetencji bądź uprawnienia Rady Ministrów. Są to więc częściowo rozbieżne zagadnienia, poruszane wcześniej zarówno w rozdziale I (charakter umów, kompetencje podmiotów je zawierających), jak i kolejnych (kwestia kryteriów i warunków, które powinny spełniać związki wyznaniowe ubiegające się o zawarcie umowy i uchwalenie ustawy indywidualnej). Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że Doktorantka nie formułuje w tej partii własnych wniosków, a podejmuje się jedynie oceny głosów wyrażanych w doktrynie (tytuł rozdziału IV i punkt 3) Zważywszy na cel badawczy, którym miało być poszukiwanie środków prawnych, mających uczynić skutecznym art. 25 ust. 5 z racji na jego znaczenie dla realizacji wymienionych w pracy wartości konstytucyjnych, wnioski o takim charakterze uważam za zbyt słabe i wtórne do tego, co już znamy z doktryny prawa konstytucyjnego i prawa wyznaniowego. Dlatego w perspektywie obrony, będę oczekiwała od Doktorantki o wiele większej śmiałości i samodzielności w ich formułowaniu. Praca niestety nie dostarcza nowej i satysfakcjonującej odpowiedzi.

### **4. Ocena struktury pracy**

Doktorat liczy 218 stron, z czego treść samej rozprawy mieści się na stronach 9 – 198 czyli liczy 189 stron. Nie jest to więc praca obszerna. W przypadku tak niewielkich objętościowo wzrastają oczekiwania czytelników dotyczące zawartości pracy, oryginalności celu badawczego i znaczenia dla doktryny. Pomędzy kolejnymi rozdziałami nie zachowano równowagi jeżeli chodzi o liczbę stron, ale przyjmuję w tym względzie wyjaśnienia Doktorantki ze s. 14.

Praca Pani Magister Łabieniec podzielona jest na cztery rozdziały, poprzedzone wprowadzeniem, zakończone króciutkim podsumowaniem, bibliografią i streszczeniem. Treść

poszczególnych rozdziałów była już bardziej szczegółowo omówiona, w tym miejscu skupię się więc na ocenie samej struktury. Mam niestety do tego elementu rozprawy kilka uwag krytycznych, które były już wcześniej formułowane. Przede wszystkim chodzi o podział zagadnień pomiędzy poszczególne partie. Rozważania dotyczące charakteru badań politycznoprawnych mogłyby z powodzeniem zostać umiejscowione w obszernym wstępie. Wyodrębnienie ich w rozbudowanej formie do rozdziału I zaburza zdecydowanie jego spójność treściową. Tak jak pisałam wcześniej – część ta stała się zestawieniem różnych wątków, z którymi chyba Doktorantka nie bardzo wiedziała co w pracy zrobić. Oddzielny – zdecydowanie bardziej rozbudowany rozdział - powinien dotyczyć konstytucyjnych wartości, na jakich budowane są relacje państwa z podmiotami wyznaniowymi, a jeszcze odrębny powinien zawierać bogatą analizę prawnego charakteru samego przepisu art. 25 ust. 5 oraz umów zawieranych na jego podstawie. Próba wciśnięcia tego w jeden zbyt niekoherentny w rezultacie treściowo element, spowodowała wrażenie zamieszania, a dodatkowo nieadekwatność tytułu pierwszego rozdziału do zawartych w nim treści. Sam tytuł zresztą, także na wyrost mówi o „prawie wyznaniowym”, podczas gdy analizie poddane zostają tylko zasady konstytucyjne regulacji stosunków między państwem a podmiotami wyznaniowymi.

Podobne wrażenie odnosi się w przypadku rozdziału IV: zaznaczyłam już wcześniej, że większość rozważań tam prowadzonych mogłaby z powodzeniem uzupełnić rozważania części wcześniejszych, a zaprezentowane tam stanowiska doktryny wobec praktyki stosowania tytułowego przepisu i dokonana przez Doktorantkę ich ocena wraz z postulatami zmian - znaleźć się w pogłębionych i starannie opracowanych wnioskach. Niestety w mojej opinii rozdział IV jest zbędny. Nie zawiera treści zasługujących na odrębną jednostkę tematyczną.

Rozdziały II I III, zawierające rekonstrukcję faktograficzną praktyki (nie)zawierania rzeczonych umów, mają na tym tle zupełnie inny pod względem naukowym charakter (raczej opisujący niż opisująco - wyjaśniający), co jednak jest uzasadnione głównym przedmiotem badań.

Pracę zamyka bardzo starannie opracowana, bogata bibliografia. Na 96 pozycji literatury przedmiotu znalazłam tylko trzy obcojęzyczne, co jednak uzasadnione jest skupieniem się Autorki pracy na analizach przepisów i działań podejmowanych w obrębie rodzimego systemu prawa.

## **5. Język pracy i warsztat pisarski**

Praca napisana została bardzo poprawną polszczyzną. Autorka w sposób swobodny posługuje się także językiem prawniczym. Nie uniknęła niestety kilku, czasem powtarzających się niezręczności czy niespójności stylistycznych, a czasami zwykłych błędów, jak np. pomyłki w imionach przywoływanych badaczy. Szczególnie uderza przerobienie Piotra Winczorka na K. Winczorka (s. 37) i Zygmunta Ziemińskiego na M. Ziemińskiego (s. 23). W ogóle Doktorantkę cechuje pewna dezynwoltura w powoływaniu imion i nazwisk. Raz są to całe imiona i nazwiska (Max Weber na s. 24, ale na tej samej stronie już H. Arendt). Najczęściej jednak Autorka przytacza czyjeś poglądy używając samych nazwisk. Tu szczególnie uderza rozpoczęcie rozdziału pierwszego od słów „Według Pałeckiego”. Nie wiem, czy jest to niepoprawne, ale na pewno jest dość nieeleganckie. Lub inaczej – byłoby być może poprawne, gdyby Autorka wykazywała się w używaniu imion i nazwisk jakąkolwiek konsekwencją, ale tak nie jest. Razi to szczególnie ze względu na fakt, że praca jest bardzo niewielka objętościowo. W takich przypadkach zarówno strona merytoryczna, jak i formalna powinny być absolutnie bez zarzutu. Jest to być może wina zbyt pospiesznej redakcji, co jednak nie tłumaczy aż takiej niestaranności. Niespójna jest także „polityka” dotycząca cytowania – cytaty raz są wyodrębnione z tekstu (np. s.29, 113), a raz nie, co doprowadziło do tego, że własny tekst Autorki został wyodrębniony jako stronicowy cytat (s.29/30). Nie wygląda to niestety dobrze. Jeżeli chodzi o takie elementy warsztatu pisarskiego, jak sposób sporządzania przypisów, spisu treści i bibliografii to są one zgodne z zasadami tego warsztatu.

**Wniosek:** Praca, pomimo zawartych w recenzji uwag krytycznych, spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim i może stanowić przedmiot dalszych przewidzianych ustawą kroków postępowania w sprawach o nadanie stopnia doktora.

dr hab. Tatiana Chauvin, prof. UW

Warszawa, 24 marca 2024 r.