

Agnieszka Filak

Uniwersytet Wrocławski
ORCID 0000-0002-6398-9034
filak.agnieszka@gmail.com

Tomasz Resler

Uniwersytet Wrocławski
ORCID 0000-0003-4161-0297
tomaszresler@wp.pl

Przedwojenne ustawy wyznaniowe – wybrane problemy, orzecznictwo i postulaty *de lege ferenda*

Słowa kluczowe: karaimi, muzułmanie, staroobrzędowcy, zasada autonomii i niezależności kościołów i związków wyznaniowych, umowy bilateralne, państwo, związek wyznaniowy

Streszczenie. W obiegu prawnym wciąż funkcjonują dwie przedwojenne ustawy wyznaniowe: ustawa o stosunku państwa do Karaimskiego Związku Wyznaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r., ustawa o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r. oraz jedno rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej. Regulacje z 1936 r. mają charakter archaiczny, typowy dla przedwojennego systemu zwierzchnictwa państwa nad Kościołami i związkami wyznaniowymi. Przepisy obu ustaw przyznają państwu szereg uprawnień nadzorczych wobec związków wyznaniowych – w tym w zakresie obsady stanowisk kierowniczych oraz zatwierdzania prawa wewnętrznego związku wyznaniowego. Regulacje te są zatem nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą autonomiczności i wewnętrznej niezależności Kościołów i związków wyznaniowych. Stwierdzić należy, że wobec niezgodności modeli relacji państwo–związek wyznaniowy istnieje bezwzględna konieczność zmian w obowiązujących ustawach partykularnych z 1936 r. Zmiany te muszą zostać dokonane zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, a więc na podstawie umowy pomiędzy Radą Ministrów a odpowiednimi władzami związku wyznaniowego. Rozwiązaniem tych ewidentnych niezgodności powinien zająć się ustawodawca, ponieważ utrzymują one stan prawny, który nie może pozostać jako jawnie sprzeczny z zasadami konstytucyjnymi. Warto w tym kontekście rozważyć pomysł uchwalenia jednej ramowej ustawy wyznaniowej regulującej instytucje i wzajemne relacje państwa z trzema związkami wyznaniowymi, a różnice wynikające z tradycji, doktryny i specyfiki każdego z tych związków uwypuklić w ich prawie wewnętrznym.

Pre-war denominational laws – selected problems, jurisprudence and *de lege ferenda* postulates

Keywords: Karaites, Muslims, Old Believers, principle of autonomy and independence of churches and religious associations, bilateral agreements, state, religious association

Summary. Two pre-war religious acts are still in legal circulation: the Act on the State's Relationship to the Karaim Religious Union in the Republic of Poland of 21 April 1936, the Act on the State's Relationship to the Muslim Religious Union in the Republic of Poland of 21 April 1936 and one Regulation of the President of the Republic of Poland of 22 March 1928 on the State's Relationship

to the Eastern Old Believers' Church without a clerical hierarchy. The 1936 regulations were of an archaic nature, typical for the pre-war system of state authority over churches and religious associations. The provisions of both laws grant the state a number of supervisory powers over religious associations – including over the staffing of managerial positions and approval of the internal law of a religious association. These regulations are therefore incompatible with the constitutional principle of autonomy and internal independence of churches and religious associations. It must be concluded that in view of the incompatibility of the models of the relation between the state and the religious association, there is an absolute necessity to make changes to the existing particular laws of 1936. These changes must be made, according to the provisions of Article 25 paragraph 5 of the Constitution of the Republic of Poland, i.e. based on an agreement between the Council of Ministers and the relevant authorities of the religious association. The solution to these evident inconsistencies should be addressed by the legislator, as they maintain a legal state that cannot stand as a clear contradiction to constitutional principles. In this context, it is worth considering the idea of enacting a single framework religious law regulating the institutions and mutual relations of the state with the three religious associations, and highlighting the differences arising from the traditions, doctrine and specifics of each of these associations in their internal law.

Wprowadzenie

W obiegu prawnym wciąż funkcjonują dwie przedwojenne ustawy wyznaniowe: ustawa o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Wyznaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r.¹, ustawa o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 21 kwietnia 1936 r.² oraz jedno rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej³.

Zgodnie z informacją przekazaną przez MSWiA dnia 26 sierpnia 2020 r. organizację i funkcjonowanie ww. związków wyznaniowych regulują statuty stanowiące załączniki odpowiednio do:

- 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴;
- 2) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵;
- 3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. o uznaniu statutu Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej⁶.

¹ Dz. U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 30, poz. 241 z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 38, poz. 363 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 72, poz. 517.

⁵ Dz. U. Nr 72, poz. 518.

⁶ M. P. Nr 210, poz. 482.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że informacja ta w istotnej części nie odpowiada stanowi faktycznemu, ponieważ organizację i funkcjonowanie Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP (dalej: MZR) określa Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony 28 lutego 2009 r. w Białymstoku przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami z 15 marca 2014 r. wprowadzonymi przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Natomiast jeśli chodzi o Karaimski Związek Religijny w RP (dalej: KZR), to w 1974 r. doszło do faktycznego zawieszenia obowiązywania statutu z 1936 r. w związku z nadaniem nowego statutu przez Urząd do Spraw Wyznań na mocy uchwały nr 175/65 Rady Ministrów z 10 lipca 1965 r. (niepublikowana). Obecnie zasady funkcjonowania KZR określa statut z 2011 r.⁸

Na wstępie należy zaznaczyć, że regulacje ustaw z 1936 r. mają charakter archaiczny, typowy dla przedwojennego systemu zwierzchnictwa państwa nad Kościołami i związkami wyznaniowymi. Przepisy obu ustaw przyznają państwu liczne uprawnienia nadzorcze wobec związków wyznaniowych – w tym w zakresie obsady stanowisk kierowniczych oraz zatwierdzania prawa wewnętrznego związku wyznaniowego. Regulacje te są zatem nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą autonomiczności i wewnętrznej niezależności Kościołów i związków wyznaniowych.

Prace legislacyjne nad przedwojennymi ustawami wyznaniowymi

Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP opracowała projekt zmian do ustaw regulujących status KZR oraz MZR⁹. Zgodnie z uzasadnieniem, „celem ustawy jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, mających na celu uwzględnienie zmian granic Polski, jakie nastąpiły po II wojnie światowej, poprzez eliminację odwołań do miasta i krainy, które obecnie leżą na terytorium Litwy”¹⁰.

⁷ <http://mzr.pl/statut/> [dostęp: 18.02.2022].

⁸ Statut nie został opublikowany. Jego treść została udostępniona autorom przez członków KZR.

⁹ Komisyjny Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2019 r. (RPU IX, poz. 241).

¹⁰ Uzasadnienie do komisyjnego projektu ustawy..., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=241> [dostęp: 18.02.2022].

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- 1) czy inicjatywa zmiany ustaw wyznaniowych jest zgodna z konstytucyjną zasadą bilateralnego kształtowania stosunków między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi?
- 2) czy zasadne jest wprowadzanie zmian cząstkowych, skoro całokształt przepisów analizowanych ustaw wyznaniowych pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym gwarantowanymi autonomią i niezależnością Kościołów i związków wyznaniowych?

Odpowiedź na pierwsze pytanie może stanowić wywód zawarty w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP z dnia 1 kwietnia 2020 r., z którego wynika, iż mogą istnieć sytuacje, w których dochowanie trybu bilateralnego nie jest konieczne.

Chodzi o przypadki, gdy zmiana ustawy partykularnej: a) wynika z konieczności jej dostosowania do nowych prawnych ram funkcjonowania państwa, a więc z okoliczności takich jak np. reorganizacja aparatu władzy publicznej, zmiana podziału terytorialnego kraju czy reforma systemu źródeł prawa; b) jest prostą konsekwencją nowelizacji przepisów powszechnych, tj. dotyczących także podmiotów innych niż wyznaniowe; c) następuje pośrednio, w wyniku nowelizacji przepisów, do których ustawa partykularna odsyła; d) jest koniecznym następstwem dostosowania ustawodawstwa do zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej; e) stanowi wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹¹.

Dlatego też można przyjąć, że w analizowanym przypadku nie istnieje konieczność występowania o zgodę władz związku wyznaniowego, skoro nie ma miejsca materialna modyfikacja stosunków wzajemnych, a inicjowane zmiany stanowią konsekwencję przekształceń kompetencyjnych w aparacie państwowym prowadzących do dezaktualizacji poszczególnych przepisów zawartych w ustawach partykularnych¹².

Natomiast jeśli chodzi o wprowadzanie zmian cząstkowych, to należy uznać je za niecelowe, skoro zasadniczo model stosunków państwo–związek wyznaniowy regulowanych na gruncie ustaw wyznaniowych z 1936 r. pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą autonomii i niezależności Kościołów i związków wyznaniowych. Tym samym wydaje się konieczne bezzwłoczne rozpoczęcia prac nad zmianą ustaw partykularnych z 1936 r., we współpracy z KZR i MZR oraz Wschodnim

¹¹ W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013, s. 360; zbieżnie M. Olszówka, *Uwagi do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 31.

¹² W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy...*, s. 361.

Kościółem Staroobrzedowym, opartych na umowie zawartej przez Radę Ministrów z właściwymi ich przedstawicielami.

Niezależnie od powyższych wywodów, sądy w Rzeczypospolitej Polskiej orzekają według obowiązującego stanu prawnego, a więc na podstawie regulacji ustaw wyznaniowych z 1936 r. Taki stan rzeczy powoduje wiele problemów nie tylko dla samych związków wyznaniowych, ale także dla administracji wyznaniowej. Najjaskrawszym przykładem powyższych problemów jest sytuacja w MZR i to na tych przypadkach przeprowadzono analizę prawną. Należy jednak wskazać, że problemy, z jakimi mierzy się administracja wyznaniowa oraz judykatura w przypadku ustawy muzułmańskiej, można z całą pewnością odnieść także do dwóch pozostałych przypadków. Uzasadnia to zarówno podobieństwo rozwiązań prawnych instytucji opisanych w ustawach, jak i kontekst historyczno-prawny.

Problem obowiązywania statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP

W kontekście rozważań na temat obowiązywania statutu MZR i wobec wątpliwości odnośnie do regulacji ustawy wyznaniowej z 1936 r. jako niezgodnej z konstytucyjną zasadą autonomii i niezależności Kościołów i związków wyznaniowych pojawiały się opinie, że statutem obowiązującym jest Statut z 2009 r., który nie został jednak zatwierdzony zgodnie z przepisami ustawy wyznaniowej z 1936 r., a jedynie przekazany do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw wyznań. Wydaje się jednak, że skoro przepisy ustawy nie zostały formalnie uchylone, obowiązującym jest statut z 1936 r., choć Muzułmański Związek Religijny opiera swoje działanie o statut z roku 2009 r. Takie stanowisko podzielają sądy administracyjne, które w orzecznictwie odwołują się wyłącznie do statutu z 1936 r.¹³ Należy zaznaczyć, że sąd w obu przypadkach zajmował się interesującym nas zakresem niejako przy okazji, rozstrzygając w kwestii odmowy wydania zaświadczenia na żądanie osoby, która była przewodniczącym Zarządu Gminy, a która w ocenie sądu była osobą nieuprawnioną do reprezentowania związku, jako że istnienia takiej funkcji nie przewidywał statut z 1936 r.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2015 r., I SA/Wa 1250/15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., I SA/Wa 2240/14.

Problem ważności wyboru muftiego w Muzułmańskim Związku Religijnym w RP

W trakcie XV Nadzwyczajnego Kongresu MZR 20 marca 2004 r. obradującego w Białym Domu dokonano wyboru muftiego, o którym to wyborze poinformowany został minister ds. wyznań religijnych. Na stanowisko to został wybrany Tomasz Miśkiewicz, który traktowany jest jako główny przedstawiciel Muzułmańskiego Związku Religijnego przez władze publiczne każdego szczebla. Wybór od początku był kwestionowany przez część członków MZR, których zdaniem dokonany został z naruszeniem przepisów ustawy partykularnej z 1936 r. Zgodnie z jej postanowieniami wyboru dokonuje specjalnie w tym celu zwołany kongres elekcyjny, a wtedy, tj. w 2004 r., odbyło się to na zjeździe. Z postanowień ustawy wynika również szereg wymogów, które musi spełniać przyszły mufti, w tym odpowiedniego wieku (co najmniej 40 lat.), wykształcenia i znajomości dwóch języków. Wymogów tych Miśkiewicz nie spełniał, a w chwili wyboru miał jedynie 27 lat. Przepisy ustawy wymagają również, aby w wyborach startował kontrkandydat, którego również nie było. Zwołany w 2012 r. Kongres MZR odwołał Miśkiewicza z pełnionego stanowiska, w 2016 r. zaś Najwyższe Kolegium Muzułmańskie w składzie odtworzonym z 2004 r. stwierdziło, że wybór muftiego w 2004 r. był nieważny¹⁴. II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański 15 października 2016 r. miał unieważnić wybór muftiego dokonany 20 marca 2004 r. „z powodu prawnej i formalnej niezgodności wspomnianego wyboru z zapisami ustawy i statutu”. Następnie Kongres wybrał nowego, konkurencyjnego muftiego. Tomasz Miśkiewicz nie przyjął tego wyboru do wiadomości.

Po kongresie z 2012 r. jedna z gmin wyznaniowych zwróciła się do MSWiA o wydanie zaświadczenia, że T. Miśkiewicz nie jest muftim. Minister odmówił z powodów formalnych (brak uprawnień do reprezentacji związku i gminy), w związku z czym wnioskodawcy złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, podnosząc, że T. Miśkiewicz został wybrany z naruszeniem przepisów ustawy wyznaniowej z 1936 r.

WSA, oddalając skargę postanowieniem z dnia 27 października 2015 r.¹⁵, stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 2 ustawy partykularnej Związek w swoich sprawach wewnętrznych rządzi się statutem uznanym przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia z 26 sierpnia 1936 r. Zdaniem sądu statut z 2009 r. może być traktowany jedynie jako akt wewnętrzny, bez skutków dla organów władzy publicznej, które działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd admi-

¹⁴ Zob. uzasadnienie postanowienia MSWiA RP z dnia 20 października 2017 r. – pismo o znaku: DWRMNiE-WRP-026-10/2017, s. 6, w archiwum autorów.

¹⁵ Sygn. akt I SA/Wa 1250/15.

nistracyjny uznał, że w sprawie o wydanie zaświadczenia może w imieniu gminy wyznaniowej występować tylko mufti, nie zaś przewodniczący jej zarządu. Uznał, że przewodniczący zarządu gminy nie jest organem znanym ustawie i statutowi z 1936 r., a gmina nie mogła wystąpić o wydanie stosownego zaświadczenia, ponieważ nie miała w tym interesu prawnego. WSA zaniechał badania okoliczności wyboru muftiego w 2004 r. w kontekście przestrzegania postanowień ustawy i statutu z 1936 r. Nie wziął pod uwagę, że statut z 1936 r. został ustanowiony w trybie niezgodnym z zasadą poszanowania autonomii i niezależności Kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji) oraz nie uznał za istotną okoliczność, że MZR nie funkcjonował na podstawie statutu z 1936 r. przynajmniej od roku 1971, gdy uznany został przez dyrektora UdSW statut uchwalony w 1969 r. Akt z 1936 r. nie był stosowany od kilkudziesięciu lat, a zatem istniały przesłanki, by przyjąć, że wygasł on przez *desuetudo*¹⁶.

W innym przypadku Sąd Okręgowy w Warszawie orzeczeniem z 25 lutego 2015 r. odrzucił powództwo przeciwko MZR z żądaniem stwierdzenia nieważności uchwały XV Nadzwyczajnego Kongresu Związku z 20 marca 2004 r. w przedmiocie wyboru na urząd muftiego, uznając, że sprawa nie jest sprawą cywilną ani w sensie formalnym, ani w sensie materialnym¹⁷. W uzasadnieniu stwierdził, że sąd powszechny nie ma prawa ingerencji w wewnętrzne sprawy żadnego Kościoła bądź związku wyznaniowego, a taką jest sprawa wyboru muftiego MZR. Swoje stanowisko uzasadnił, powołując się na konstytucyjną zasadę poszanowania autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych, jak również ich współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. W związku z tym uznał, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna.

Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie. Uzasadniając swoje stanowisko, trafnie odwołał się zwłaszcza do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przyjął, że tradycyjnie i powszechnie wspólnoty religijne funkcjonują w ramach zorganizowanych struktur i – gdy chodzi o organizację takiej wspólnoty – przepis art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka należy interpretować w świetle przepisu art. 11 Konwencji, chroniącego wolność stowarzyszania się przed nieuzasadnioną ingerencją państwa. Dalej trybunał zważył, że autonomia wspólnot religijnych stanowi samą istotę ochrony przyznanej w art. 9 Konwencji, wobec czego – poza szczególnymi przypadkami – prawo do wolności wyznania w formie gwarantowanej w Konwencji wyklucza istnienie jakiegokolwiek swobody decyzyjnej pań-

¹⁶ P. Borecki, *Obsada godności muftiego Muzułmańskiego Związku Wyznaniowego w RP a zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1(21), s. 22.

¹⁷ Zob. <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrtguytimjyg4yti> [dostęp: 18.02.2022].

stwa, gdy chodzi o kwestię zgodności z prawem przekonań religijnych i sposobów ich wyrażania. W opinii Sądu Apelacyjnego wyjątkowość dopuszczalnej ingerencji państwa w funkcjonowanie struktur organizacyjnych związku wyznaniowego, także w kontekście oceny ważności uchwał organów tego związku, nie pozwala na stosowanie reguł rozszerzającej i analogicznej wykładni obowiązującego prawa. Zdaniem Sądu separacja porządku państwowego i porządku związku oznacza brak mocy obowiązującej przepisów wyznaniowych w porządku laickim właściwym dla prawa państwowego oraz ograniczoną moc sprawczą przepisów państwowych w porządku wyznaniowym.

Kolejnym orzeczeniem sądowym, na które należy w tym kontekście zwrócić uwagę, jest postanowienie Sądu Najwyższego z 12 maja 2016 r.¹⁸ SN, oddalając skargę kasacyjną, przyjął m.in. tezę, że MZR korzysta z autonomii i niezależności w rozumieniu i w granicach określonych przez art. 25 ust. 3 Konstytucji, a regulacje ustawy o MZR (np. art. 6 ust. 1, art. 7, art. 8 ust. 3 i art. 9) w granicach, w których miałyby z tym kolidować, nie mogą stać temu na przeszkodzie, w granicach zaś, w których są akceptowane przez MZR, mogą być traktowane jako jego własne prawo odnoszące się do tego zakresu. W opinii SN gwarancja autonomii i niezależności Kościoła lub związku wyznaniowego wyklucza możliwość ingerencji sądu jako organu władzy państwowej we własny zakres Kościoła lub związku wyznaniowego. Z faktu tego wynika również, że sąd nie może dokonywać oceny prawidłowości stosowania własnego prawa, w tym przypadku sposobu wyboru zwierzchnika. Na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie, że art. 25 ust. 3 Konstytucji ma moc derogacyjną w stosunku do ustawy z 1936 r.

Podobny do powyższego pogląd o zakresie autonomii związków wyznaniowych wyraziła Izba Cywilna SN w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2018 r.¹⁹ Sędziowie wskazali, że sądy powszechne nie są uprawnione do rozstrzygania sporów o prawidłowość stosowania własnego prawa przez związki religijne, w tym i Muzułmański Związek Religijny. Pogląd ten ma zastosowanie nie tylko do przypadków, gdy żądanie przedstawione sądowi do rozstrzygnięcia w piśmie wszczynającym postępowanie zmierza bezpośrednio do uzyskania wypowiedzi oceniającej skuteczność czynności podjętych w wyborach do organów władz związku religijnego, ale także w sprawach o innym przedmiocie, gdy ma dojść do oceny umocowania do dokonania czynności procesowych przez osoby powołujące się na sprawowanie w związkach religijnych funkcji pochodzących z wyboru. Dalej SN podkreślił, że spory dotyczące skuteczności wyboru władz związku religijnego powinny być rozstrzygnięte wewnątrz jego struktur, z ewentualnym zaangażowaniem władz państwo-

¹⁸ Sygn. akt IV CSK 529/15.

¹⁹ Sygn. akt I CZ 109/18.

wych, w takim stopniu i formach, jakie przewidziane są przez przepisy o stosunku państwa do poszczególnych Kościołów i związków religijnych.

Sprawa wyboru drugiego muftiego MZR spowodowała także powstanie innych problemów orzeczniczych, które rozstrzygnąć musiały sądy administracyjne. Kolejne orzeczenie WSA w Warszawie wydał po rozpatrzeniu skargi na odmowę przyjęcia powiadomienia J. Aleksandrowicza złożonego w trybie art. 14 ust 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Powiadomienie skierowane do organu właściwego do spraw wyznań religijnych z kwietnia 2017 r., uzupełnione pismami z [...] maja, [...] czerwca i [...] lipca 2017 r., dotyczącymi zmiany osoby pełniącej funkcję Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie przyjęcia powiadomienia.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 5 czerwca 2018 r. sygn. I SA/Wa 2273/17 utrzymał zaskarżone postanowienie organu w mocy²⁰. Skład orzekający wskazał w uzasadnieniu:

Zważyć należy, że skoro w 2004 r. został dokonany wybór Muftiego, to organ nie był umocowany do przyjęcia powiadomienia odnośnie wyboru innej osoby na to stanowisko. Stanowisko było już bowiem obsadzone. Minister nie może być ani arbitrem, ani stroną sporu dotyczącego wyboru Muftiego. Jak wyżej wskazano, organ w 2004 r. przyjął powiadomienie o wyborze Muftiego, a stanowisko to jest dożywotnie, to nowe zgłoszenie nie mogło być przez organ przyjęte. Wobec tego prawidłowo organ zastosował przepis art. 61a § 1 kpa.

Dalej WSA podniósł, że

nie można tracić z pola widzenia, że przepisy ustawy, jak i statutu nie przewidują możliwości odwołania Muftiego, unieważnienia jego wyboru, jak również kadencyjności piastowania jego stanowiska. Z kolei organ administracji nie jest uprawniony do oceny legalności wyboru osób na stanowiska czy też w skład organów związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji, stosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii. Konstytucja potwierdza prawo Kościołów i innych związków wyznaniowych do tworzenia własnego prawa wewnętrznego, dotyczącego spraw immanentnie związanych z ich działalnością bez ingerencji państwa. Szczególnymi konstytucyjnymi gwarancjami proceduralnymi respektowania przez państwo autonomii Kościołów i innych związków wyznaniowych są: zasada regulacji stosunków między państwem a poszczególnymi wspólnotami religijnymi w formie dwustronnej – w oparciu o umowy (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji).

Konkludując, Minister, mając wiedzę o wcześniej obsadzonym stanowisku muftiego i wobec zgłoszenia o wyborze na to stanowisko J. Aleksandrowicza, nie był władny, wbrew stanowisku skargi [...] do badania legalności wyboru zarówno poprzedniego muftiego, jak i wskazanego w powiadomieniu z [...] kwietnia 2017 r.

²⁰ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B64FD53A9C> [dostęp: 18.02.2022].

Z jednego z wątków w treści tego uzasadnienia można wywieść, że – zdaniem składu orzekającego – minister właściwy do spraw wyznań religijnych, przyjmując powiadomienie o wyborze muftiego w 2004 r. zamknął sobie drogę do rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności tego wyboru. W związku z powyższym *a contrario* należy przyjąć, że minister mógł, jako organ nadzorczy (kwestia zgodności z konstytucją takiej roli), w świetle przepisów z 1936 r. rozstrzygnąć o ważności wyboru tylko, odmawiając wszczęcia postępowania po złożeniu powiadomienia przez muftiego T. Miśkiewicza.

Omawiane orzeczenia w sposób jednoznaczny podkreślają przymiot autonomii MZR, który gwarantowany jest na gruncie ustawy zasadniczej. Sądy nie zajmują się, co do zasady, kwestią obowiązywania ustawy partykularnej z 1936 r. w związku z niezgodnością proklamowanego w niej modelu stosunków państwo–związek wyznaniowy z Konstytucją RP z 1997 r. Wyjątek stanowi przywołane w poprzednim akapicie stwierdzenie SN.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że wobec niezgodności modeli relacji państwo–związek wyznaniowy istnieje bezwzględna konieczność zmian w obowiązujących ustawach partykularnych z 1936 r. Zmiany te muszą zostać dokonane zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, a więc opierając się na umowie pomiędzy Radą Ministrów a odpowiednimi władzami związku wyznaniowego. Niezgodność zasad regulujących działanie i organizację nie może zostać usunięta przez sądy powszechne, ponieważ zgodnie z zasadą autonomii i niezależności związków wyznaniowych nie są one władne, aby orzekać w wewnętrznych sprawach związku wyznaniowego. Rozwiązaniem tych ewidentnych niezgodności powinien zająć się ustawodawca, ponieważ utrzymują one stan prawny, który nie może pozostać jako jawnie sprzeczny z zasadami konstytucyjnymi. Odpowiednie organy państwowe powinny rozważyć możliwość skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją wszystkich ustaw przedwojennych. Przecież, jak podkreśla doktryna, ich ewentualne usunięcie z obrotu prawnego przez trybunał może ułatwić proces legislacyjny i dać rządowi możliwość rezygnacji z trybu umownego²¹, chociaż nie wyklucza jego zastosowania.

W ocenie autorów warto rozważyć pomysł uchwalenia jednej ramowej ustawy wyznaniowej regulującej instytucje i wzajemne relacje państwa z trzema związkami wyznaniowymi, a różnice wynikające z tradycji, doktryny i specyfiki każdego z tych związków uwypuklić w ich prawie wewnętrznym. W tym miejscu należy podkre-

²¹ W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy...*, s. 31.

ślić, że prace legislacyjne nad ustawą karaimską i muzułmańską w okresie II RP toczyły się w tym samym czasie, a ustawy często zawierają podobne rozwiązania instytucjonalne. Trzeba się także zastanowić, czy jest uzasadnione utrzymywanie oddzielnych ustaw partykularnych dla tak nielicznych związków wyznaniowych, jak tu prezentowane. Rozważenie możliwości uchylecia ustaw i oparcia funkcjonowania tych związków na wpisie do Rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych może ułatwić rozwiązanie postawionego na wstępie problemu.

Na marginesie powyższych rozważań należy stwierdzić, że przysła nowela powinna również rozstrzygnąć w kwestii skutków cywilnych małżeństw wyznaniowych zawieranych w Karaimskim Związku Religijnym i Muzułmańskim Związku Religijnym. Obecnie bowiem te związki wyznaniowe nie posiadają takiego uprawnienia, choć zasady ich funkcjonowania określa ustawa. Wydaje się, że sytuacja ta może zostać uznana jako dyskryminacja, a skoro tak, jak najszybciej powinna być zmieniona przez stosowną regulację.

Literatura

- Borecki P., *Obsada godności muftiego Muzułmańskiego Związku Wyznaniowego w RP a zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1(21).
- Brzozowski W., *Zmiana i uchylene ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013.
- Olszówka M., *Uwagi do art. 25*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

