

Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym¹

Wprowadzenie

Obowiązujące obecnie prawo polskie nadal zawiera pojedyncze akty normatywne regulujące problematykę wyznaniową, które wydane zostały w okresie międzywojennym. Są to: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej², Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego³, Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁴ oraz Ustawa z dnia 25 marca 1938 r. o wytwarzaniu i handlu dewocjonaliami i przedmiotami kultu religijnego⁵. Wymienione akty prawne nie zostały dotychczas uchylone ani przez parlament, ani w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK) stwierdzającego ich niekonstytucyjność.

¹ Artykuł napisany w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS1/02927.

² Dz. U. Nr 38, poz. 363 ze zm., dalej „Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r.”.

³ Dz. U. Nr 35, poz. 358, dalej „Ustawa z 1932 r.”.

⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 240 ze zm., dalej „Ustawa z 1936 r. dotycząca KZR”; Dz. U. Nr 30, poz. 241 ze zm., dalej „Ustawa z 1936 r. dotycząca MZR”.

⁵ Dz. U. Nr 19, poz. 149, dalej „Ustawa z 1938 r.”.

Akty te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. oraz dwie Ustawy z 1936 r. Dotyczą one podmiotów prawa wyznaniowego, a zwłaszcza związków wyznaniowych mniejszości religijnych. Określają zasady ich relacji z państwem oraz status prawny. Przedmiotowy zakres normatywnych regulacji obejmuje także organizację wewnętrzną, problematykę reprezentacji w obrocie prawnym, kwestię osobowości prawnej wyznaniowych jednostek organizacyjnych oraz niektóre uprawnienia i obowiązki, a także pewne aspekty statusu duchowieństwa⁶. Drugą grupę stanowią: Ustawa z 1932 r. i Ustawa z 1938 r., dotyczące przedmiotowych aspektów stosunków wyznaniowych, odpowiednio, wymiaru i poboru składek na rzecz Kościoła katolickiego, limitowania wytwarzania i handlu dewocjonaliami oraz przedmiotami kultu religijnego chrześcijaństwa, islamu i judaizmu. Poza kryterium przedmiotu regulacji powyższa klasyfikacja jest także adekwatna do ustaleń w sprawie wygaśnięcia norm prawnych zawartych w rzeczonych aktach prawnych w wyniku *desuetudo* (odwyknięcia)⁷.

Analiza miejsca wspomnianych aktów normatywnych we współczesnym polskim systemie prawnym będzie wiązać się z koniecznością odniesienia się do dylematów ogólnych, związanych z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸, zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa czy kwestią katalogu źródeł prawnych w polskim systemie prawa.

Obecnie wymienione akty prawne są już anachroniczne. Posiadają znamiona wyizolowanych fenomenów w polskim systemie prawnym. Istnieją w oderwaniu od swego pierwotnego, historycznego kontekstu aksjologicznego i podstaw konstytucyjnych, szczególnie w zakresie relacji państwo–związek wyznaniowe. Ich *ratio legis* jest już w zdecydowanej mierze nieaktualne. Państwo polskie, pomimo że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.⁹ opierała się na zasadzie państwa liberalnego¹⁰, po tzw. zamachu majowym w 1926 r. stawało się coraz

⁶ Por. J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 178–179, 197, 208.

⁷ Szerzej na temat odwyknięcia zob. Z. Ziemiński, *Desuetudo*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 3–8; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2013, s. 150–151.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP z 1997 r.”.

⁹ Dz. U. Nr 44, poz. 267, dalej „Konstytucja RP z 1921 r.”.

¹⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 512.

bardziej autorytarne. Najpełniejszym tego wyrazem okazała się Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹¹ Akt ten głosił między innymi zasadę wyższości interesów państwa nad indywidualnymi interesami obywateli. Kładł nacisk na obowiązki obywateli wobec państwa, a nie na ich prawa i wolności¹². Niektórzy komentatorzy mówili wręcz o „faszyzacji życia publicznego” po roku 1935. Faktem okazało się nasilenie ekscesów nacjonalistycznych oraz ksenofobicznych po śmierci Józefa Piłsudskiego¹³, a przede wszystkim w praktyce większa akceptacja władz dla tego rodzaju zachowań. W II Rzeczypospolitej konstytucyjne wolności i prawa jednostki były ograniczone kryterium obywatelstwa, czyli kryterium politycznym. Przepisy wyznaniowe obu przedwojennych konstytucji wskazywały na system zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi¹⁴. Państwu przyznana została kompetencja do dyskrejonalnego uznawania związków wyznaniowych działających na jego terytorium¹⁵, a ponadto doceniało ono znaczenie pierwiastka religijnego w sferze swego działania, czego skutkiem było odrzucenie neutralności światopoglądowej. Szczególnym przejawem tego była obowiązkowa nauka religii uznanych związków wyznaniowych dla młodzieży do ukończenia 18 lat, należącej do właściwej konfesji, w szkołach utrzymywanych w całości lub w części przez państwo lub samorząd. II Rzeczpospolita okazała się w praktyce państwem wyznaniowym, zapewniającym Kościołowi katolickiemu pozycję dominującą¹⁶. Wiążące nasz kraj prawo międzynarodowe nieefektywnie chroniło podstawowe wolności i prawa jednostki. Godne

¹¹ Dz. U. Nr 30, poz. 227, dalej „Konstytucja RP z 1935 r.”.

¹² Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op. cit., s. 531.

¹³ Por. L. Krzywicki, *Ekscesy antyżydowskie na polskich uczelniach w latach trzydziestych XX wieku*, Warszawa 2009, s. 15–119.

¹⁴ Zob. art. 110–116 i art. 120 Konstytucji RP z 1921 r. oraz art. 5 i 81 Konstytucji RP z 1935 r.

¹⁵ W sumie w okresie międzywojennym w sposób odpowiadający wymogom konstytucyjnym uznano siedem Kościołów i innych związków wyznaniowych. Były to: Kościół katolicki, Żydowski Związek Religijny, Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej (WKS), Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej, Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej (MZR), Karański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej (KZR) oraz Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny. Państwo polskie, poza konfesjami posiadającymi uznanie na podstawie przepisów dawnych państw zaborczych, uznało tylko jeden nowy związek wyznaniowy – Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej.

¹⁶ Art. 114 Konstytucji RP z 1921 r., utrzymany w mocy na podstawie art. 81 ust. 2 przez Konstytucję RP z 1935 r., stanowił: „Wyznanie rzymskokatolickie będące religią przeważającą większości narodu zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Kościół rzymskokatolicki rządzi się własnymi prawami.

odnotowania jest to, że Polska, jako sygnatariusz tzw. małego traktatu wersalskiego z 28 czerwca 1919 r.¹⁷, w dniu 13 września 1934 r. wypowiedziała procedurę odwoławczą do Ligii Narodów (art. 12)¹⁸.

Konstytucja RP z 1997 r., szczególnie w sferze wolności i praw człowieka, pod względem aksjologicznym jest heterogeniczna. Widoczny jest w niej przede wszystkim wpływ doktryny liberalnej oraz katolickiej nauki społecznej. Ustrojodawca odwołał się do koncepcji prawnonaturalnej, wskazując przyrodzoną godność człowieka jako podstawę wolności i praw jednostki (zob. art. 30)¹⁹. Już od 29 grudnia 1989 r. do fundamentów polskiego systemu prawnoustrojowego wprowadzona została zasada demokratycznego państwa prawnego²⁰. Jej komponentem, wyodrębnionym w obecnie obowiązującej konstytucji, jest zasada legalizmu (zob. art. 7). W dziedzinie relacji między państwem a wspólnotami religijnymi konstytucja ta wyraża koncepcję tzw. przyjaznego rozdziału tych podmiotów. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała najważniejsze akty prawa międzynarodowego z zakresu wolności i praw człowieka: w 1977 r. Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (MPPCz)²¹ oraz w 1993 r. europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (EKPCz)²². W związku z tym Polska uznała jurysdykcję organów międzynarodowych we wspomnianej dziedzinie. EKPCz wywarła wyraźny wpływ na przepisy rozdziału drugiego Konstytucji RP z 1997 r. Założenia liberalne oraz akty prawa międzynarodowego uwarunkowały także nową treść polskiego ustawodawstwa wyznaniowego od roku 1989²³. Wymóg przestrzegania powyższych

Stosunek państwa do kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm”.

¹⁷ Dz. U. 1920 Nr 110, poz. 728.

¹⁸ *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, pod red. P. Łossowskiego, Warszawa 1995, s. 484.

¹⁹ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 80.

²⁰ Zob. T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006, s. 20–29.

²¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 169).

²² Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284.

²³ Zob. treść preambuły do Ustawy z dnia 17 V 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. 2005 Nr 231, poz. 1965 ze zm.) oraz Ustawy

standardów w dziedzinie wolności i praw człowieka wynika obecnie także z aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Polska stała się jej członkiem 1 maja 2004 r.

1. Problem niekonstytucyjności prawodawstwa przedwojennego

Treść analizowanego prawodawstwa przedwojennego uzasadnia liczne zastrzeżenia co do jego zgodności z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r., art. 9 EKPCz czy art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)²⁴. W wielu przypadkach wątpliwości co do konstytucyjności byłyby zasadne już w odniesieniu do przepisów wyznaniowych ustaw zasadniczych z okresu międzywojennego²⁵. Tym bardziej więc obecnie, jak się wydaje, w większości przypadków zachodzi wysokie prawdopodobieństwo tzw. wtórnej niekonstytucyjności²⁶. Rozpatrywane akty prawne zostały wydane kilkadziesiąt lat przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Szczególnie zawarte w nich przepisy upoważniające do wydawania rozporządzeń przez Radę Ministrów bądź przez właściwego ministra nie odpowiadają wymogom określonym w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., nie zawierają bowiem wytycznych dotyczących treści rozporządzeń.

Zarazem za niezgodne z zasadą poszanowania przez państwo niezależności związków wyznaniowych w zakresie ich działalności (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.) należy uznać przepisy Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. i Ustawy z 1936 r. przyznające organom

z dnia 17 V 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.); szerzej: M. Pietrzak, *Stosunki między państwem i Kościołem w świetle ustaw wyznaniowych z 17 maja 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 1, s. 3–15; T.J. Zieliński, *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. jako „magna charta” swobód światopoglądowych w Polsce*, w: *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, pod red. D. Walencika, Katowice – Bielsko-Biała 2009, s. 53–65.

²⁴ Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167. Por. W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 1, s. 11–22.

²⁵ W sumie w okresie międzywojennym obowiązywały w zasadzie niezmienione konstytucyjne podstawy stosunków wyznaniowych. Konstytucja RP z 1935 r. na podstawie art. 81 utrzymywała bowiem w mocy zdecydowaną większość przepisów wyznaniowych Konstytucji RP z 1921 r.

²⁶ Szerzej R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 28–31.

państwowym szczebla centralnego i lokalnego istotne oraz dyskrecyjne uprawnienia w zakresie nadzoru nad duchowieństwem, organami wewnętrznymi WKS, MZR i KZR, a także w dziedzinie tworzenia właściwych jednostek organizacyjnych tych konfesji. Kompetencje nadzorcze obejmują m.in.: obowiązek powiadomienia organów nadzoru, prawo zgłaszania sprzeciwu wobec uchwał organów kolegialnych, uznanie wyboru piastunów organów wewnętrznych, rejestrację gmin wyznaniowych, prawo sprzeciwu wobec kandydatów na duchownych, przyjęcie przysięgi od piastunów organów wewnętrznych, prawo żądania usunięcia ze stanowiska, prawo udzielania dyspensy od ustawowych wymogów dotyczących kandydatów na urzędy. Ingerencja naczelných organów państwowych jest szczególnie widoczna przy ustanawianiu naczelných organów kierowniczych rzeczonych wspólnot²⁷. W sumie we wspomnianych aktach normatywnych mamy do czynienia ze zmodernizowaną instytucją starego *placetum regium*²⁸. W swojej ogólnej wymowie za najbardziej „liberalne” można uznać Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r., zaś najbardziej restrykcyjną wydaje się Ustawa z 1936 r. dotycząca MZR.

W kategoriach naruszenia zasady niezależności związków wyznaniowych w relacjach z państwem można traktować także przewidziane przez obie Ustawy z 1936 r. wymogi uzyskania zgody właściwych organów administracji państwowej na dysponowanie przez MZR i KZR majątkiem nieruchomości lub pewnymi jego składnikami. Przykładowo, od zgody odpowiedniego wojewody uzależniono zbycie obciążenia, zamianę, a nawet zmianę przeznaczenia, majątku nieruchomości należącego do MZR i KZR. Przepisy tego rodzaju można również oceniać jako kolidujące z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Przewidują one ograniczenia prawa własności w stopniu naruszającym jego istotę. Nie zostały także spełnione przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.²⁹

²⁷ Ustawa z 1936 r. dotycząca MZR wprowadza liczne wymogi, jakie powinien spełniać kandydat na muftiego: 1) obywatelstwo polskie, 2) znajomość języka polskiego w słowie i piśmie, 3) ukończenie 40 lat, 4) ukończenie wyższych studiów teologicznych lub języków wschodnich, 5) nieskazitelnosc obywatelska. Znamienne, że odpowiedni minister może udzielić dyspensy od wszystkich wymogów z wyjątkiem nieskazitelnosci obywatelskiej.

²⁸ J. Sawicki, op. cit., s. 174, 195.

²⁹ Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

Zarzut niezgodności z zasadą poszanowania przez państwo niezależności związków wyznaniowych postawić można także wymogowi uzyskania przez Najwyższe Kolegium Muzułmańskie zgody ministra właściwego do spraw wyznań religijnych na otwarcie szkół duchownych, których celem byłoby przygotowywanie kandydatów na duchownych i nauczycieli religii muzułmańskiej. Ustawa z 1936 r. dotycząca MZR przewiduje zarazem nadzór tegoż ministra nad szkołami tego typu, w tym zatwierdzanie programu nauki i regulaminów wewnętrznych oraz warunków przyjmowania uczniów. Nauczycieli tych szkół mianuje Mufti, ale w porozumieniu z właściwą państwową władzą oświatową. W sumie muzułmańskie szkolnictwo religijne w świetle przywołanej ustawy zostało poddane skrupulatnemu nadzorowi administracji państwowej.

Natomiast za niezgodne z zasadą wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych w dziedzinie finansowej należy uznać ogólne przepisy Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. oraz obu Ustaw z 1936 r. przewidujące wparcie materialne państwa dla WKS, MZR i KZR. Wspomniane postanowienia rodzą także wątpliwości w aspekcie zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo wspiera bowiem nie określoną działalność pożyteczną ze względów ogólnospołecznych, lecz organizacje będące nośnikami monoteistycznego światopoglądu religijnego.

W zakresie, w jakim obie Ustawy z 1936 r. przewidują dla MZR i KZR obowiązek odmawiania modlitw w intencji Rzeczypospolitej Polskiej i jej Prezydenta, obowiązek odprawiania w dniach świąt państwowych uroczystych nabożeństw w intencji państwa, Prezydenta RP, rządu i wojska, można je uznać za niezgodne z konstytucyjnie gwarantowaną wolnością sumienia i religii (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz z zakazem zmuszania kogokolwiek do uczestniczenia bądź nieuczestniczenia w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6 Konstytucji RP z 1997 r.)³⁰. Jako sprzeczne z powyższym zakazem wypada ocenić

publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

³⁰ Jednocześnie obecnie dostrzegalne są braki obu Ustaw z 1936 r. w zakresie zagwarantowania wolności praktykowania religii członkom MZR i KZR. Nie zapewniono im w szczególności prawa do dokonywania uboju zwierząt zgodnego z nakazami religijnymi na własne potrzeby oraz prawa do noszenia stroju zgodnego z nakazami wyznawanej religii także w instytucjach publicznych. Nie przewidziano preferencji dla podatników w przypadku darowizn na działalność charytatywno-opiekuńczą prowadzoną przez osoby prawne wyżej wymienionych związków wyznaniowych w stopniu przewidzianym w indywidualnym ustawodawstwie wyznaniowym dotyczącym Kościołów

uregulowane przepisami Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. oraz obu Ustaw z 1936 r. obowiązkowe przysięgi z elementami odwołującymi się do odpowiednich religii składane przez duchownych oraz piastunów naczelnych władz poszczególnych związków wyznaniowych. Przysięgi winny być złożone przed odpowiednimi organami administracji państwowej, co stanowi warunek objęcia urzędów (stanowisk). Omówione wymogi budzą także wątpliwości w kontekście zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych³¹. Państwo uznaje bowiem walor czynnika religijnego, jako koniecznego w sferze swego działania³². Pośrednio opowiada się więc za monoteistyczną koncepcją Absolutu. Przywołane normy wskazują także na instrumentalne podejście państwa (ustawodawcy oraz administracji) do religii. Można bowiem odnieść wrażenie, że ustanawiając rotę przysięgi z elementami religijnymi, państwo zamierza wywierać presję moralną na piastunów określonych stanowisk w WKS, MZR i KZR, w celu zagwarantowania sobie ich lojalności. Złamanie owej lojalności traktowane byłoby jako złamanie przysięgi, czyli grzech ciężki.

Za niezgodny z wolnością religii (art. 53 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.) w związku z wolnością zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) wypada uznać art. 1 Ustawy z 1936 r. dotyczącej MZR stanowiący, że ogół wyznawców islamu na obszarze Polski tworzy MZR. Nadaje to MZR charakter korporacji przymusowej mającej skupiać wszystkich muzułmanów w naszym kraju, zarówno obywatele polskich, jak i cudzoziemców. Pośrednio z analizowanego przepisu wynika, iż MZR ma mieć charakter monopolistyczny, a tym samym wykluczone jest istnienie innych islamskich związków wyznaniowych.

chrześcijańskich z lat 1989–1991, ani nawet z lat 1994–1997. Ów brak można oceniać jako niezgodny z zasadą równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.). W wyroku z 14 XII 2009 r. (sygn. K 55/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak między innymi, że prawodawca konstytucyjny dopuszcza czasowe zróżnicowanie wspólnot religijnych do chwili uzyskania przez nie ostatecznego statusu. Zob. krytyczną głosę do tego wyroku W. Brzozowskiego opublikowaną w czasopiśmie „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 126–131.

³¹ Szeroko i wyczerpująco na temat powyższej zasady zob.: W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011; idem, *Państwo bezstronne światopoglądowo a obraza uczuć religijnych*, w: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. T.J. Zielińskiego, Warszawa 2009.

³² Szczególnie kuriozalne jest, zawarte w przysiędze członków Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego MZR składanej przed objęciem urzędu na ręce wojewody lub jego zastępcy, zobowiązanie nie tylko do przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej, ale także Koranu.

Z kolei przepisy mówiące o obowiązku nauczania w szkołach danej religii uczniów wyznania, odpowiednio, muzułmańskiego i karaimego wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do zgodności z gwarantowanym w Konstytucji RP z 1997 r. fakultatywnym charakterem nauczania religii w szkołach (art. 53 ust. 4) oraz z obowiązkiem **uwzględnienia** w zakresie wychowania religijnego i moralnego stopnia dojrzałości dziecka, jego wolności sumienia i wyznania oraz przekonań (art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1).

Ograniczenia gwarantowanej konstytucyjnie autonomii wymienionych wspólnot religijnych (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.), czyli ich uprawnienia do swobodnego tworzenia i zmiany własnego prawa wewnętrznego obowiązującego w ramach danej konfesji³³, można postrzegać przede wszystkim w ustawowym wymogu uznania właściwych statutów (prawa wewnętrznego) przez Radę Ministrów jako przesłanki ich obowiązywania. Wydaje się, że z zasadą poszanowania autonomii związków wyznaniowych przez państwo są także niezgodne zawarte w obu Ustawach z 1936 r. wymogi stwierdzenia przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, że szczegółowe przepisy i regulaminy wydane w celu wykonania statutów, odpowiednio, MZR i KZR nie zawierają postanowień sprzecznych z ustawami oraz z rzeczonymi statutami, co miałyby stanowić przesłankę obowiązywania tych aktów wykonawczych do statutów.

Trzeba zauważyć, że obecnie istniejący stan w dziedzinie prawa wewnętrznego WKS, MZR i KZR godzi w zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego, względnie pewności prawa³⁴. Wciąż bowiem formalnie obowiązują rozporządzenia Rady Ministrów o uznaniu statutów tych konfesji³⁵, a zarazem w praktyce konfesje te funkcjonują na podstawie

³³ Szerzej P. Borecki, *Autonomia kościołów i innych związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 15, s. 85–110.

³⁴ Przez pewność prawa, jak stwierdza A. Zieliński, należy rozumieć odznaczanie się przez prawo cechami gwarantującymi możliwość polegania na przepisach prawnych jako na czymś, czego można być pewnym, co budzi zaufanie i zapewnia poczucie bezpieczeństwa. A. Zieliński, *Pewność prawa*, w: *Jakość prawa*, pod red. A. Wasilkowskiego, Warszawa 1996, s. 43.

³⁵ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 VIII 1928 r. o uznaniu Statutu Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (M.P. Nr 210, poz. 482); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 VIII 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 72, poz. 517); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 VIII 1936 r. o uznaniu Statutu Karaimego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 72, poz. 518). Wymienione akty podaje jako obowiązujące (zob. serwis LEX). Rozporządzenia Rady

innych aktów prawa wewnętrznego, ustanawianych i zmienianych swobodnie przez ich organy wewnętrzne³⁶. Podmioty wchodzące w stosunki prawne z WKS, MZR czy KZR mogą mieć nieusuwalne trudności w ustaleniu zwłaszcza tego, czy dana wspólnota jest reprezentowana przez odpowiednio umocowany do działania organ. Natomiast członkowie wymienionych związków wyznaniowych mogą mieć istotne trudności w określeniu szczególnie swych uprawnień korporacyjnych.

Naruszenia autonomii wspólnot religijnych upatrywać można ponadto w zbyt szczegółowym określeniu przez prawodawcę ich wewnętrznych kwestii organizacyjnych, np. organów wewnętrznych, ich szczegółowych kompetencji, liczebności czy zasad tworzenia gmin wyznaniowych³⁷. Tego rodzaju zagadnienia powinny być unormowane samodzielnie przez zainteresowane tym wspólnoty religijne w ich prawie wewnętrznym. Państwo powinno co najwyżej określić zasady uzyskania osobowości prawnej przez wyznaniowe jednostki organizacyjne oraz ogólne zasady ich reprezentacji w obrocie prawnym.

Jako potencjalnie kompromitującą dla państwa polskiego należy oceniać Ustawę z 1938 r.³⁸, która w istocie rzeczy wprowadzała segregację wyznaniową w zakresie wytwarzania i handlowania dewocjonaliami oraz przedmiotami kultu religijnego trzech religii: chrześcijańskiej, możeszowej i muzułmańskiej. Wymienione czynności merkantylne dozwolone są osobom fizycznym wyłącznie tej religii, której dane wytwory dotyczą, oraz osobom prawnym, których wszystkie władze sprawowane są przez osoby danej religii. Zatrudnianie innych osób zostało zabronione. Przewidziano, że wytwórnie oraz zakłady sprzedaży wspomnianych przedmiotów, które nie dostosują się do wymogów rzeczonyj ustawy, zostaną zlikwidowane w ciągu dwóch lat od jej wejścia w życie. Ponadto

Ministrów z dnia 26 VIII 1936 r. jako obowiązujące podaje także Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu RP.

³⁶ Zob. statut Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej z 2009 r., statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r., <http://www.mzr.pl/pl/info.php?id=7> (dostęp: 14 V 2014), statut Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej; *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce. Wybór aktów prawnych*, pod red. P. Boreckiego, Cz. Janika, Warszawa 2012, s. 41–76. Pod II wojnie światowej dostosowanie działalności WKS, MZR i KZR do nowych warunków nastąpiło w drodze wydania nowych statutów zatwierdzonych przez Urząd ds. Wyznań. WKS otrzymał nowy statut dopiero w 1984 r., MZR – w 1969 (1971), KZR – w 1974 r.

³⁷ Zob. J. Sawicki, op. cit.

³⁸ T.J. Zieliński, *Ustawodawstwo II Rzeczypospolitej wymierzone w wyznawców judaizmu*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 29–49.

przewidziano całkiem surowe (jak na warunki z 1938 r.) sankcje karne dla osób prowadzących działalność gospodarczą z naruszeniem przepisów Ustawy z 1938 r. lub przepisów wykonawczych do niej³⁹.

Opisane regulacje jawią się jako sprzeczne z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji, szczególnie w życiu gospodarczym, z przyczyn religijnych (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.). Restrykcje przewidziano jedynie w odniesieniu do wyznawców trzech religii monoteistycznych: chrześcijaństwa, islamu i judaizmu, najliczniej współcześnie wyznawanych na terytorium Polski. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz zatrudnienia osób wspomnianych religii są sprzeczne, odpowiednio, z gwarantowaną w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. wolnością działalności gospodarczej oraz z wolnością wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.). Zarazem nie zachodzą przesłanki uzasadniające wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Ograniczenia te naruszają zasadę proporcjonalności, poprzez głęboką ingerencję w sferę rzeczonych wolności.

Ustawa z 1938 r. czyni wyznanie człowieka elementem istotnym dla organów państwowych. O przynależności wyznaniowej, dla potrzeb tejszej regulacji prawnej, miały decydować dane ujawnione w księgach stanu cywilnego, co koliduje z prawem jednostki do zachowania w tajemnicy swej przynależności wyznaniowej, co mieści się w zakresie gwarantowanej przez art. 53 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. wolności sumienia i religii. Zarazem art. 53 ust. 7 tego aktu stanowi, że nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Samą segregację wyznaniową, jako opartą na zasadzie stygmatyzacji oraz wykluczenia, bez względu na zakres, należy uznać za sprzeczną z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka. Zatem całą Ustawę z 1938 r. można uznać za kolidującą z art. 30 Konstytucji RP z 1997 r.

Za nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) czy zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) należy uznać przyznanie kompetencji do orzekania w sprawach o wykroczenia przewidziane w Ustawie z 1938 r. władzom administracji ogólnej.

³⁹ Art. 5 Ustawy z 1938 r. przewiduje, o ile czyn nie jest zagrożony karą w powszechnych ustawach karnych, karę aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3000 zł lub jedną z tych kar. Przewidziano również konfiskatę przedmiotów pochodzących z wykroczenia.

Ustawa z 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła katolickiego szczegółowo normuje zagadnienie świadczeń pieniężnych ze strony wiernych na potrzeby parafii katolickich. Ustawodawca uregulował między innymi problematykę ustanawiania rzeczonych świadczeń⁴⁰, zasady ich wymiaru⁴¹ oraz przymusowej egzekucji przez organy państwowe. Przewodawca państwowy podjął się drobiazgowego unormowania kwestii wewnętrznych Kościoła katolickiego, zwłaszcza świadczeń na jego rzecz ze strony wiernych oraz ustroju czy zasad powoływania wewnętrznych organów w parafiach katolickich, te zaś powinny być przedmiotem regulacji prawa kościelnego, a nie państwowego. Omawianą ustawę można zatem w całości uznać za niezgodną z zasadą poszanowania autonomii Kościoła w zakresie jego działalności, a także poszanowania jego niezależności. Dotyczy to między innymi przymusowej egzekucji zaległych składek na podstawie przepisów o postępowaniu przymusowym w administracji⁴². Ponadto nałożenie składki zwyczajnej wyższej niż 5% uzależniono zwłaszcza od zatwierdzenia, na wniosek ordynariusza, przez wojewódzką władzę administracji ogólnej w porozumieniu z izbą skarbową. Ustawodawca ograniczył także możliwość przeznaczania środków ze składek nadzwyczajnych na sprecyzowane cele. W istocie rzeczy Ustawa z 1932 r. pozbawia osoby konfesji katolickiej prawa do zachowania milczenia na temat swego wyznania. Jest to jedno z zasadniczych uprawnień mieszczących się w ramach wolności sumienia i religii, gwarantowanej przez art. 53 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Praw Człowieka ONZ zaliczają wspomniane uprawnienie do zakresu wolności myśli, sumienia i wyznania (religii), o której mowa, odpowiednio, w art. 9 ust. 1 EKPCz oraz w art. 18 ust. 1 MPPOiP.

⁴⁰ Dla uchwalania składek zwyczajnych przewidziano, że zgromadzenie parafialne (składające się z osób opłacających składki), zwołane przez miejscowego duszpasterza na wniosek rady parafialnej, winno wybrać przedstawicielstwo (od 6 do 15 osób, w tym proboszcz lub jego urzędowy zastępca) (art. 6).

⁴¹ Przewidziano dwa rodzaje składek: zwyczajne i nadzwyczajne. Składka zwyczajna nie może przewyższać 5% podstawy wymiaru i może być uchwalana na okres nie dłuższy niż 5 lat. Składki nadzwyczajne według ustawy mogą być tylko jednorazowe, ale ich pobieranie może być rozłożone na wiele lat (art. 7).

⁴² Nieuiszczane składki według Ustawy z 1932 r. ściągają na wniosek rady parafialnej zarząd gminy w trybie przewidzianym w Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 III 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz. U. Nr 36, poz. 342).

2. Anachronizm prawodawstwa z lat 1928–1938

Analizowane akty prawne w wielu miejscach wprost ujawniają swój anachronizm. W szczególności występują w nich nazwy organów ministerialnych, np. minister przemysłu i handlu, minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, minister rolnictwa i reform rolnych czy minister spraw wojskowych. Ta nomenklatura nie odpowiada współczesnej organizacji naczelnych organów administracji rządowej oraz jej nazewnictwu. Obie Ustawy z 1936 r. odwołują się do zasięgu terytorialnego Polski przed wybuchem II wojny światowej. Jako siedziba mużułmańskiego Muftiego oraz karaimskiego Hachana wskazane zostało miasto Wilno. Natomiast Ustawa z 1936 r. dotycząca KZR jako miejsce zjazdu kompetentnego do wyboru hachana wskazuje miasto Nowe Troki. Ustawa o stosunku Państwa do MZR w RP jako jeden z organów nadzoru wskazuje Wojewodę Wileńskiego. Nieaktualne są także przepisy przewidujące zatwierdzanie wysokości właściwych opłat za wystawiane przez związki dokumenty (np. odpisy, zaświadczenia). Dotyczą one bowiem stanu prawnego, w którym prawnie uznane wspólnoty religijne wykonywały pewne funkcje publicznoprawne, w szczególności prowadziły akta stanu cywilnego. Ponadto jako anachronizm należy oceniać autorytarny model kierowania oraz reprezentacji MZR i KZR, zgodnie z którym na czele tych wspólnot religijnych stoją dożywotnio obsadzone organy kolegialne, odpowiednio, Mufti oraz Hachan. Można przypuszczać, że taki model kierowania nie odpowiada aspiracjom przynajmniej części członków omawianych związków.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. przyznaje duchownym Kościoła szczególne uprawnienia, które ustawodawca postrzega w kategoriach przywilejów. Do tradycji średniowiecznego w swej genezie *brachium saeculare* nawiązują postanowienia obu Ustaw z 1936 r. przewidujące udzielanie pomocy przez władze państwowe władzom i urzędom odpowiednich konfesji przy wykonywaniu zarządzeń w razie zawieszenia duchownego w czynnościach lub złożenia go z urzędu oraz we wszystkich innych przypadkach przewidzianych przez obowiązujące prawo. Anachronizm tychże ustaw wynika także z częściowej recepcji w nich postanowień dawnej carskiej ustawy „dla wyznań obcych”⁴³.

⁴³ K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Poznań 1988, s. 202 i 209.

W analizowanych aktach normatywnych spotykamy również niewystępujące we współczesnej polszczyźnie formy językowe.

Na anachronizm wskazuje również forma aktu z 1928 r.: rozporządzenie Prezydenta RP. Współczesny, normatywnie uregulowany przez Konstytucję RP z 1997 r., system źródeł prawa nie przewiduje tej kategorii aktów normatywnych jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁴⁴. Tenże rodzaj aktów ustawodawczych w latach 1926–1935 przewidywała jedynie znowelizowana w dniu 2 sierpnia 1926 r.⁴⁵ Konstytucja RP z 1921 r.

Pomimo podanych wyżej zastrzeżeń wszystkie omawiane akty normatywne z okresu międzywojennego korzystają z domniemania konstytucyjności. Jedynym organem kompetentnym do wiążącego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją RP z 1997 r. lub z niektórymi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i tym samym do ich uchylecia jest Trybunał Konstytucyjny. Zarazem jednak podmioty stosujące obowiązującą Konstytucję RP, zgodnie z zasadami wyrażonymi w jej art. 8 ust. 1, winny dać pierwszeństwo normom ustrojowym, szczególnie w sprawach wyznaniowych, o ile odpowiednie przepisy Konstytucji RP nie odsyłają do ustaw. Podmioty te muszą dokonać wykładni terminów konstytucyjnych i ewentualnie dać im pierwszeństwo przed ustawodawstwem międzywojennym. Narażają się one na ryzyko zakwestionowania ich działań na drodze sądowej. Publiczne organy administracji wyznaniowej, odstępując od stosowania szczególnie restrykcyjnych przepisów indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego zawartych w Rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. oraz w obu Ustawach z 1936 r. ze względu na wyraźną kolizję wielu ich postanowień z Konstytucją RP z 1997 r., zwłaszcza z art. 25 ust. 3 i art. 53 ust. 1, 2 i 6, narażają się na zarzut niedopełnienia obowiązków względnie przekroczenia uprawnień, a w konsekwencji na odpowiedzialność karną. Natomiast sądy, rozpatrując daną sprawę, mogą wystąpić do TK z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności analizowanych aktów ustawodawczych. Można przychylić się do postulatu, aby uznać kompetencję sądów do stwierdzania niekonstytucyjności aktów ustawodawczych, w przypadku gdy zachodzi ich wtórna niekonstytucyjność,

⁴⁴ Zgodnie z art. 234 Konstytucji RP z 1997 r. możliwość taka dopuszczona jest jedynie w sytuacji nadzwyczajnej: jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP wydaje na wniosek Rady Ministrów rozporządzenia z mocą ustawy, ale w granicach i na zasadach określonych w samej Konstytucji.

⁴⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 442.

ewentualnie gdy przepisy takiego aktu są w sposób oczywisty niezgodne z konstytucją⁴⁶.

Z omówionymi powyżej zjawiskami możemy mieć do czynienia właśnie w przypadku prawodawstwa przedwojennego. Opisany stan rodzi jednak po stronie stosujących się do niego podmiotów poczucie niepewności, a nawet – zagrożenia⁴⁷. To godzi w ustrojową zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴⁸. Na podmioty stosujące prawo w dobrej wierze nie należy przenosić ryzyka naruszenia tegoż prawa. Skutkiem opisanego stanu może być między innymi bierność organów administracji.

3. Kwestia *desuetudo* norm zawartych w prawodawstwie międzywojennym

Dla rozstrzygnięcia kwestii obowiązywania norm wynikających z Ustaw z 1932 i z 1938 r. użyteczne jest pojęcie *desuetudo*. Akty te zostały niejako „zapomniane” przez współczesne organy państwowe, szczególnie naczelne organy administracji wyznaniowej, a także przez odpowiednie wspólnoty konfesyjne. Ustawy owe pominięto w przepisach derogacyjnych wszystkich ustaw wyznaniowych, począwszy od 1989 r. Internetowy System Aktów Prawnych prowadzony przez Kancelarię Sejmu mylnie określa ustawy z 1932 i z 1938 r. jako nieobowiązujące. Nie podaje jednak dat ich uchylecia ani aktów derogujących. Można ponadto przyjąć, że już w latach trzydziestych XX w. państwo polskie straciło zainteresowanie wykonywaniem tych ustaw. Kompetentne organy ministerialne nie wydały aktów wykonawczych pomimo istnienia odpowiednich upoważnień ustawowych⁴⁹. Ustawa z 1938 r. zakłada ujawnienie przynależności wyznaniowej w księgach stanu cywilnego,

⁴⁶ Zob. R. Hauser, J. Trzciniński, op. cit., s. 28–33.

⁴⁷ Wiosną 2014 r. Prokuratura Okręgowa w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie wystawienia przez Departament Wyznań oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (DWRMNiE MAiC) zaświadczenia dla Muftiego MZR T. Mośkiewicza, stwierdzającego, że jest on przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego.

⁴⁸ Szerzej na temat tej zasady: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 24–27; W. Sokolewicz, *Rozdział I. „Rzeczpospolita”, artykuł 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 33–37.

⁴⁹ Niewydanie aktów wykonawczych do Ustawy z 1932 r. było skutkiem nieosiągnięcia porozumienia przez władze państwowe z właściwą władzą kościelną (por. art. 16 teje ustawy).

zaś współczesna Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego⁵⁰ tego nie przewiduje. W sumie wymienione przedwojenne ustawy nie mogą być stosowane nawet w przypadku istnienia ewentualnej woli ku temu.

Desuetudo nie odnosi do indywidualnych aktów ustawodawczych z 1928 r. i z 1936 r. jako całości. Fakt ich obowiązywania wskazuje zarówno DWRMNiE MAiC, jak i doktryna prawa wyznaniowego⁵¹. Już po II wojnie światowej, pomimo zmienionych warunków społeczno-politycznych w kraju, władze państwowe potwierdziły obowiązywanie tych aktów, dokonując ich nowelizacji w związku z laicyzacją prawa o aktach stanu cywilnego oraz prawa małżeńskiego. Odwyknięcie można rozważać jedynie w odniesieniu do pewnych norm wynikających z tych aktów prawnych. Czytelna niezgodność wielu zawartych w nich przepisów z zasadami wyznaniowymi Konstytucji RP z 1997 r. prowadzi do ich niestosowania przez DWRMNiE MAiC. Od lat nie są stosowane między innymi normy dotyczące składania przysięgi religijnej przed właściwymi organami państwowymi przez osoby mające piastować stanowiska w WKS, MZR czy KZR. Nie stosuje się też norm przewidujących dotacje budżetowe państwa dla tych wyznań⁵². Przynajmniej od 1989 r. nie jest urzeczywistniana norma wynikająca z art. 1 Ustawy z 1936 r. dotyczącej MZR nadająca temu związkowi charakter korporacji przymusowej mającej skupiać ogół muzułmanów w Polsce⁵³. W ich miejsce centralna administracja wyznaniowa stosuje właściwe postanowienia Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵⁴. Nie jest to jednak zadanie proste. Normy derogacyjne zawarte

⁵⁰ Dz. U. 2014, poz. 1741 ze zm.

⁵¹ Zob. *Prawo wyznaniowe. Wybór źródeł*, oprac. P. Sobczyk, P. Sobczyk, Warszawa 2005, s. 195–216; W. Uruszczak, *Prawo wyznaniowe*, Kraków 1997, s. 307–316, 354–367.

⁵² Przed laty Departament Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odrzucił wniosek MZR o przyznanie ze środków budżetowych wynagrodzeń dla członków władz Związku i jego pracowników. Powołano się na wynikającą z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. zasadę poszanowania wzajemnej niezależności państwa i związków wyznaniowych zwłaszcza w aspekcie finansowym, co wyklucza dotowanie konfesji jako takich z budżetu państwa.

⁵³ Obecnie jako związki wyznaniowe, poza MZR, są zarejestrowane cztery muzułmańskie wspólnoty konfesyjne: Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej (od 31 I 1990 r.), Stowarzyszenie Muzułmańskie Ahmadiyya (od 23 XII 1990 r.), Islamskie Zgromadzenie Ahl al-Bayt (od 17 XII 1990 r.) oraz Liga Muzułmańska w Rzeczypospolitej Polskiej (od 6 I 2004 r.).

⁵⁴ Dz. U. Nr 29, poz. 155. Informacja uzyskana od zastępcy dyrektora DWRMNiE MAiC w dniu 12 V 2014 r.

w art. 18 ust. 1 i 2 teje ustawy mają bowiem charakter ogólny⁵⁵. Samym podmiotom stosującym indywidualne prawodawstwo wyznaniowe: Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. i obie Ustawy z 1936 r., pozostawiono szczegółowe decyzje co do zakresu stosowania tych aktów. W sumie opisany stan stwarza po stronie administracji wyznaniowej niebezpieczeństwo woluntarystycznego podejmowania rozstrzygnięć w sferze wolności i praw jednostki.

Należy podkreślić, iż zakres przepisów wyrażających normy wygasłe na skutek *desuetudo* nie jest tożsamy z zakresem przepisów wspomnianych aktów budzących uzasadnione wątpliwości co do ich konstytucyjności. Przykładowo, pomimo że postanowienia Ustawy z 1936 r. dotyczącej MZR obligujące do odmawiania modlitw w intencji Rzeczypospolitej, Prezydenta RP, jej rządu oraz wojska budzą uzasadnione zastrzeżenia co do ich zgodności z gwarantowaną konstytucyjnie wolnością sumienia i religii, to zgodnie z informacjami badaczy islamu w Polsce członkowie MZR modlitwy takie praktykują, chcąc podkreślić swą lojalność wobec państwa (odmiennie niż konkurencyjna Liga Muzułmańska w Rzeczypospolitej Polskiej). W 2006 i w 2012 r. Mufti MZR, wobec prób opozycji usunięcia go ze stanowiska, powoływał się na dożywotność swego urzędu. W 2012 r. dowodził spełnienia kryteriów personalnych do zajmowania stanowiska lidera Związku zgodnie z restrykcyjnymi i uznaniowymi postanowieniami Ustawy z 1936 r. dotyczącej MZR⁵⁶. Negował także rozdzielenie funkcji Muftiego i Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego⁵⁷. W 2013 r. lider MZR w związku ze sporami na tle ustanowienia zakazu tzw. uboju rytualnego liczył się z niebezpieczeństwem cofnięcia mu uznania przez władze państwowe. Wobec planów niektórych członków

⁵⁵ Zgodnie z art. 18: „1. Przepisy rozdziału 2 i działu III [ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania – P.B.] regulują stosunek państwa tylko do tych Kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa nie jest określona odrębnymi ustawami. 2. Przepisy rozdziału 2 określające uprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych mają jednak zastosowanie do Kościołów i innych związków wyznaniowych o ustawowo uregulowanej sytuacji, gdy odrębne ustawy określone w ust. 1 nie przewidują takich uprawnień”.

⁵⁶ Zob. P. Borecki, *Opinia prawna w sprawie statusu Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2013, t. 5, s. 271–275.

⁵⁷ Warto przypomnieć, że w Polsce Ludowej zrezygnowano z urzędu Muftiego. Jego kompetencje przejęło pięćoosobowe Najwyższe Kolegium Muzułmańskie jako organ wykonawczy Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego. Dotychczasowy Mufti (od 1925 r.) dr Jakub Szymkiewicz po II wojnie światowej nie wrócił z emigracji do kraju. Zmarł w 1966 r. w Stanach Zjednoczonych.

muzułmańskiej gminy wyznaniowej w Kruszynianach zbycia tamtejszej nieruchomości będącej jej własnością, a stanowiącej *wakf*⁵⁸, Mufti przeciwstawił się, wskazując, że przywołana ustawa wyklucza możliwość zbycia tego rodzaju nieruchomości.

Natomiast trudny do ustalenia, ze względu na hermetyczność odnośnych grup, jest szczegółowy zakres stosowania Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. przez staroobrzędowców oraz Ustawy z 1936 r. dotyczącej KZR przez karaimów. Zapewne znajdują zastosowanie przepisy dotyczące osobowości prawnej oraz naczelných organów właściwych związków wyznaniowych.

Reasumując, na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że w ujęciu behawioralnym Ustawy z 1932 i z 1938 r. wspólnie zupełnie już nie obowiązują, zaś Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. i obie Ustawy z 1936 r. nie obowiązują w dużym stopniu. W celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego oraz poszanowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wszystkie rzeczony akty powinny być możliwie najszybciej formalnie uchylone. W całości powinny być derogowane Ustawy z 1932 i z 1938 r. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. i obie Ustawy z 1936 r. powinny być uchylone w sposób zapewniający ciągłość osobowości prawnych odpowiednich związków wyznaniowych i ich jednostek organizacyjnych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zastąpienie właściwych regulacji z okresu międzywojennego nowymi indywidualnymi ustawami wyznaniowymi, odpowiadającymi standardom indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego z lat dziewięćdziesiątych XX w., a przy tym aktami, których zgodność z Konstytucją RP z 1997 r. nie budzi wątpliwości.

Podsumowanie

Znaczenie przedwojennego prawodawstwa wyznaniowego (w jego wymiarze społecznym) w obecnym systemie prawnym jest mocno ograniczone. Prawodawstwo to nie jest stosowane w praktyce poza niektórymi przepisami o charakterze organizacyjnym oraz w przepisach dotyczących osobowości prawnej właściwych związków wyznaniowych i ich jednostek organizacyjnych. Dla stosunkowo nielicznych związków,

⁵⁸ *Wakf* (arab. *waqf*) to w tradycji mużułmańskiej majątek przekazany gminie mużułmańskiej (najczęściej ziemia) z przeznaczeniem na cele dobroczynne lub religijne, niepodlegający wywłaszczeniu ani opodatkowaniu.

tj. WKS, MZR i KZR, uregulowanie ich położenia w drodze indywidualnych aktów prawnych stanowi okoliczność wyróżniająca je na tle związków wyznaniowych wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych. Daje to podstawy do żądania uregulowania w drodze konsensualnej ich stosunków z państwem oraz do rozszerzenia na te wspólnoty szczegółowych uprawnień przysługujących Kościołom i innym związkom wyznaniowym działającym na podstawie indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989–1997.

Ustawy z 1932 i z 1938 r. należy (i można) uchylić na podstawie samodzielnych kompetencji prawotwórczych odpowiednich organów państwowych⁵⁹. Natomiast ustanowienie nowych regulacji w miejsce Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. i obu Ustaw z 1936 r. wymaga zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. zachowania form konsensualnych, czyli uprzedniego zawarcia przez Radę Ministrów odpowiednich umów z właściwymi związkami wyznaniowymi⁶⁰. Obecnie,

⁵⁹ W świetle pkt 6 Oświadczenia Rządowego z dnia 26 I 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 IV 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 VII 1993 r. (M.P. 1998 Nr 4, poz. 51) uchylenie ustawy o składkach na rzecz Kościoła katolickiego mieści się w sferze suwerennych uprawnień organów państwowych i nie wymaga zgody strony kościelnej, lecz jedynie zasięgnięcia jej opinii na forum odpowiedniej komisji przewidzianej w art. 22 Konkordatu. Stanowiska powyższego nie zmienia fakt uzgodnienia przez władze ze stroną kościelną Ustawy z 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła katolickiego. Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 120. Stanowisko przeciwne P. Stanisza, *O obowiązku układowego regulowania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim*, w: *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi* (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP), pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013, s. 462–463.

⁶⁰ Zob. 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. 560 (bodaj najbardziej wyczerpujące opracowanie poświęcone art. 25 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r.). Dotychczas na podstawie omawianego przepisu zawarta została tylko jedna umowa – z dnia 6 IV 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, zaś w jej konsekwencji została uchwalona Ustawa z dnia 13 V 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. 144, poz. 849). Zob. M. Radajewski, *Charakterystyka wspólnot religijnych, które wystąpiły od 2008 r. o uregulowanie stosunków z państwem w drodze umów z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, w: *Układowe formy regulacji stosunków...*, s. 197–211; E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowościowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, w: *Układowe formy regulacji stosunków...*, s. 213–228; M. Piszcz-Czapla, *Uregulowanie własności poulickich nieruchomości oraz finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, w: *Układowe formy regulacji stosunków...*, s. 229–249. Umowa z 6 IV 2011 r. nie została oficjalnie

według informacji DWRMNiE MAiC, rzeczone konfesje nie wykazują zainteresowania. O ile władze MZR oraz WKS wypracowały jeszcze w pierwszej dekadzie XXI w. projekty nowych indywidualnych ustaw wyznaniowych, to KZR zupełnie się tym nie interesuje. Należy jednak stwierdzić, że jeszcze kilka (kilkanaście) lat temu taki brak zainteresowania występował po stronie władz państwowych mimo inicjatyw ze strony, szczególnie, MZR czy WKS. Zatem w sytuacji, gdyby zmiana omawianego prawodawstwa wyznaniowego na drodze parlamentarnej okazała się niemożliwa, należy podjąć próbę uchylenia rzeczonych aktów przedwojennych bądź ich obszernych fragmentów w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego ich niekonstytucyjność. Wnioski w tych sprawach do TK mogą złożyć poza podmiotami mającymi legitymację ogólną także właściwe związki wyznaniowe – Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Muzułmański Związek Religijny i Karaimski Związek Religijny⁶¹.

Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe powinno być jak najszybciej wyeliminowane ze współczesnego systemu prawnego. Jego obowiązywanie koliduje bowiem, z całą pewnością, z zasadą zaufania obywateli do państwa, nie służy rozwojowi odpowiednich wspólnot konfesyjnych, a wręcz podważa autorytet państwa.

RELIGIOUS LEGISLATION OF THE SECOND REPUBLIC OF POLAND (1919–1939) IN THE CONTEMPORARY POLISH LEGAL SYSTEM

Summary

The following religious laws are still formally binding in the contemporary Polish legal system: ordinance of the President of the Republic of Poland of 22 March 1928 on the relationships between the State and the Eastern Old Rites Church without hierarchy chart, the Act of 17 March 1932 on the contributions payable to the Catholic Church, the Act of 21 April 1936 on the relationships between the State and the Muslim Religious Union in the Republic of Poland, the Act of 21 April 1936 on the relationship between the State and the Karaim Religious Union in the Republic of Poland, and the Act of 25 March 1938 on the production and trading in religious and cultic objects. Their compatibility with the current Constitution of 1997 raises certain doubts, while the regulations themselves contain some anachronisms and

opublikowana; nieoficjalnie została opublikowana w „Przeglądzie Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 152–158.

⁶¹ Uchylenie odpowiedniego prawodawstwa przedwojennego w wyniku orzeczenia TK może być także następstwem wniesienia skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego.

constitute an isolated phenomenon in the national legal system. What is more, these acts exist in separation from their primary historical context, including the axiological context and the context of the constitutional rights, which is particularly noticeable with regards the relationships between the State and religious unions.

As it happens, the standards deriving from those laws have either entirely, or at least partially disappeared due to the *desuetudo*. From the perspective of a behaviourist approach, acts adopted in 1932 and 1938 are no longer binding whereas those of 1928 and 1936 have largely lost their applicability today. Further, the importance of pre-war religious legislation in the contemporary legal system in Poland is significantly reduced. Most regulations, save for those of organisational nature or pertaining to the legal nature of religious unions and their organisational bodies, are impractical, inapplicable and out of use. What is more, these acts in their current form are not compatible with the principle of citizens' confidence in the state and obstruct development of confessional communities, and even undermine the State's authority. As such they should be urgently repealed or modified.

Keywords: State–Church relationships – pre-war religious legislation – Constitution of the Republic of Poland 1997 – religious minorities