

I. ARTYKUŁY

PAWEŁ BORECKI

Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

Trwający od lat konflikt wewnętrzny w Muzułmańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej (MZR)¹ na tle obsady godności

¹ MZR skupia sunitów uznających hanaficką szkołę prawa. Pod względem etnicznym obejmuje przede wszystkim polskich Tatarów (współpracuje ze Związkiem Tatarów RP), ale także m.in. Czechenów i Turków. Związek został założony 28 XII 1925 r. w wyniku starań trwających od roku 1923. Nastąpiło to podczas Wszechpolskiego Zjazdu Muzułmańskiego w Wilnie. Ogłoszono wówczas autokefalię polskiego islamu oraz powołano urząd Muftiego z siedzibą w Wilnie. Objął go Jakub Szymkiewicz, który pozostał na tym stanowisku aż do śmierci. MZR w 1991 r. był członkiem-założycielem Ligi Mniejszości Muzułmańskich w Europie Wschodniej z siedzibą w Wiedniu (hasło *Muzułmański Związek Religijny w RP*, w: *Religia. Encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2003, s. 198). Liczebność członków MZR w 2010 r. wynosiła 1061 osób; do 2014 r. spadła do 585 osób. Liczba imamów spadła w tym samym okresie z dwudziestu do piętnastu. Mimo to w 2011 r. przynależność do Związku w ramach spisu powszechnego zadeklarowało aż 2585 osób. Związek łącznie posiada siedem domów modlitwy, w tym trzy meczety. MZR prowadzi działalność kulturalną, opiekuńczą (świetlice dla dzieci) i wydawniczą, wydając czasopisma (m.in. „Rocznik Tatarów Polskich”) i publikacje książkowe. Związek prowadzi także nauczanie religii, w 2015 r. – w pięciu placówkach dla 86 uczniów. Centra mużulmańskie, w których Związek prowadzi działalność informacyjną i kulturową, są położone w: Białymstoku, Wrocławiu, Katowicach, Lublinie, Poznaniu i Warszawie. Ponadto w Suchowoli położony jest także dom modlitwy (P. Ciecieląg, *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016, s. 143–144). Obecnie w MZR jest siedem mużulmańskich gmin wyznaniowych, w: Białymstoku, Bohonikach, Gdańsku, Gorzowie

jego lidera – urzędu Muftiego² – stanowi dla organów państwa źródło wyzwań w stosowaniu licznych norm konstytucyjnych. Jest to przede wszystkim wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ zasada poszanowania autonomii i niezależności państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych w swoim zakresie. Są to także wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasady: pewności prawa, bezpieczeństwa obrotu prawnego czy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴. Ponadto w analizowanym przypadku należy rozważyć sposób zastosowania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP).

Zagadnienie obsady stanowiska Muftiego łączy się też z kwestią zakresu stosowania postanowień Ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵ oraz jego statutu⁶.

Pierwotny, normatywny ustrój MZR w istotnej mierze został narzucony polskim muzułmanom w okresie międzywojennym przez władze państwowe. Zjazd delegatów gmin muzułmańskich, który odbył się w Wilnie 28 i 29 grudnia 1925 r., m.in. powołał komisję prawniczą do opracowania projektu statutu wewnętrznego. Dopiero 18 stycznia 1932 r. przesłano Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (MWRiOP) projekt ustawy i statutu. Ministerstwo nie wzięło jednak pod uwagę propozycji komisji prawniczej, mimo że ta działała z upoważnienia Wszechpolskiego Zjazdu Muzułmańskiego. Podjęło natomiast poufne prace legislacyjne tylko z Muftim Jakubem Szymkiewiczem, bez udziału komisji. Muftiego władze uznały za jedyne go prawnego reprezentanta wyznania muzułmańskiego w Polsce. Jako podstawę prac legislacyjnych MWRiOP uznało przesłany przez Szymkiewicza 10 września 1929 r. projekt ustawy o stosunku państwa do Kościoła muzułmańskiego, opracowany bez udziału członków komisji

Wielkopolskim, Poznaniu, Kruszyńianach i Warszawie (R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, s. 271).

² Zob. szerzej: V. Krasnowska, *Mufti niezgody*, „Polityka” 2017, nr 35, s. 34–35.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

⁴ Na temat treści pojęcia demokratycznego państwa prawnego zob. m.in. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 84–127.

⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 240, dalej „ustawa z 1936 r.”.

⁶ Dz.U. Nr 72, poz. 517.

prawniczej. Następnie w drodze poufnych konferencji z Muftim przygotowano projekt właściwej ustawy i statutu wewnętrznego MZR⁷. Po skierowaniu projektu ustawy do sejmu z uwagami krytycznymi wystąpili członkowie komisji prawniczej. Dotyczyły one zarówno sposobu prowadzenia rokowań, jak i samego projektu. Podniesiono, że Wszechpolski Zjazd Muzułmański upoważnił do prowadzenia rokowań z władzami państwowymi nie Muftiego, lecz komisję prawniczą. Komisja nie zaaprobowała zaś projektu ustawy, ponieważ niektóre jej postanowienia miały być sprzeczne z zasadami islamu. Zwrócono uwagę, że w projekcie dokonano częściowej recepcji (z pewnymi modyfikacjami) przepisów rosyjskiej ustawy o wyznaniach obcych, co miało być niezgodne z konstytucją⁸. Protesty członków komisji prawniczej nie wpłynęły na dalsze prace legislacyjne. Obiekcje uznano za bezpodstawne, gdyż według MWRiOP jedynym prawnym reprezentantem wyznania muzułmańskiego w Polsce był Mufti. Uzgodnienia z nim potraktowano jako wyczerpujące art. 115 utrzymanych w mocy przepisów konstytucji marcowej, przewidujący, że stosunek państwa do Kościołów i wyznań nierzymskokatolickich „będzie ustalany po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami”⁹. Reasumując, trzeba przyznać, że władze II RP uznały sposób reprezentacji polskich muzułmanów za analogiczny do tego przyjmowanego w przeszłości przez władze carskiej Rosji. Analiza genezy regulacji statusu MZR w okresie międzywojennym prowadzi do wniosku, że ich treść została zdeterminowana w istotnej mierze przez osobiste relacje ówczesnego Muftiego z MWRiOP. Okoliczności te podważają uniwersalizm regulacji ustawowej i statutowej.

1. Przemiany statusu prawnego Muzułmańskiego Związku Religijnego

W dniu 21 kwietnia 1936 r. Sejm uchwalił Ustawę o stosunku Państwa do MZR RP. Następnie, działając na podstawie art. 2 tego aktu, Rada Ministrów w drodze Rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1936 r. uznała

⁷ Szerzej K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historyczno-prawne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 199.

⁸ Ibidem, s. 200. K. Krasowski uznał zarzuty komisji co do częściowej recepcji postanowień regulacji rosyjskiej za uzasadnione.

⁹ Ibidem; zob. także J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 182.

statut Związku¹⁰. Treść wymienionych aktów oraz tryb ich ustanowienia odpowiadały założeniom systemu zwierzchnictwa wyznaniowego państwa nad związkami wyznaniowymi¹¹. Ustrój normatywny Związku znamionowały: centralizacja, klerykalizm i rozbudowany nadzór ze strony państwa. W sposób sprzeczny z indywidualną wolnością sumienia i wyznania przewidziano, że MZR będzie korporacją przymusową, tzn. skupiającą wszystkich muzułmanów przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od ich obywatelstwa czy miejsca zamieszkania (art. 1 ustawy z 1936 r.). Naczelnym organem MZR uczyniono Muftiego. Zgodnie z art. 3 ustawy z 1936 r. sprawuje on z pomocą Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego (NKM) zwierzchnią władzę w Muzułmańskim Związku Religijnym oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez duchowieństwo i pieczę nad potrzebami religijnymi muzułmanów. Mufti stoi na czele MZR i reprezentuje go wobec władz państwowych, wobec Kościołów i innych związków wyznaniowych na obszarze RP, a także wobec zagranicznych muzułmańskich związków religijnych, porozumiewając się z nimi bezpośrednio w sprawach religijnych. Stanowisko Muftiego jest dożywotnie (art. 4 ustawy z 1936 r.). Ponadto ustawa przewidziała, że Mufti powołany jest do działań prawnych w imieniu nie tylko Związku, ale także poszczególnych muzułmańskich gmin wyznaniowych. W sprawach wymagających uchwały NKM występuje na podstawie tej uchwały (art. 36 ustawy z 1936 r.). W sumie Najwyższe Kolegium zostało unormowane jako organ pomocniczy Muftiego. Jakub Sawicki przyrównał NKM do rady przybocznej¹². Rola Kolegium rośnie w razie wakansu na stanowisku Muftiego. W razie opróżnienia stanowiska Muftiego lub niemożności bezpośredniego sprawowania przez Muftiego jego obowiązków zastępuje go członek NKM, wyznaczony uprzednio przez Muftiego, a w braku takiego wyznaczenia lub niemożności pełnienia funkcji przez wyznaczonego – najstarszy wiekiem członek Kolegium. Zastępca Muftiego na czas sprawowania zastępstwa ma wszystkie uprawnienia przysługujące Muftiemu (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 1936 r.).

Zgodnie z omawianym aktem Mufti wybierany był przez Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański spośród kandydatów przedstawionych przez NKM (art. 6 ustawy z 1936 r.). Wybór Muftiego wskazano jako

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 VIII 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 517).

¹¹ Szerzej na temat systemu zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 62–64.

¹² J. Sawicki, op. cit., s. 185.

jedyną kompetencję tego zgromadzenia. Kandydatami na wspomniany urząd mogą być osoby spełniające warunki częściowo niedookreślone: obywatelstwo polskie, znajomość języka polskiego w mowie i w piśmie, ukończone czterdzieści lat, ukończone wyższe studia teologiczne lub języków wschodnich, wreszcie – nieskazitelnosc obywatelska (art. 6 ust. 2 ustawy z 1936 r.). Ustawodawca wyposażył jednak właściwego ministra w uznaniową kompetencję do udzielenia w szczególnie uzasadnionych wypadkach dyspensy od każdego z wymienionych wymogów z wyjątkiem nieskazitelnosci obywatelskiej (art. 6 ust. 3 ustawy z 1936 r.). Przewidział również zatwierdzenie wyboru lidera MZR przez Prezydenta RP na podstawie przedłożenia właściwego ministra. Przed objęciem urzędu elekt winien złożyć przysięgę na ręce rzezonego ministra (art. 9 ustawy z 1936 r.). Ustawa stawiała na czele muzułmańskich gmin wyznaniowych duchowieństwo – imamów, a w ich zastępstwie muezzinów. Mieli być oni wybierani przez ogólne zebrania członków odpowiednich gmin. Omawiane regulacje prawne przewidywały także wiele innych uprawnień nadzorczych dla organów państwowych, które to uprawnienia kolidowały z kolektywną wolnością sumienia i wyznania¹³.

Po 1945 r. Mufti J. Szymkiewicz pozostał na emigracji. Zmarł w Stanach Zjednoczonych w 1966 r. W Polsce MZR wznowił działalność w 1947 r.; w zmienionych granicach kierownictwo przejęło Najwyższe Kolegium Muzułmańskie z osobą świecką na czele¹⁴. Doktryna prawa stała na stanowisku, że niektóre postanowienia statutu i ustawy z 1936 r. utraciły moc obowiązującą. Miały być to postanowienia: o udzielaniu

¹³ Wymienić tu należy m.in.: prawo zgłaszania sprzeciwu przez MWRiOP wobec kandydatów na członków NKM (art. 10 ust. 2 ustawy z 1936 r.), wyrażanie zgody przez MWRiOP na zwołanie Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego (art. 12 ust. 2 ustawy z 1936 r.), wyrażanie zgody przez ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na tworzenie, znoszenie i przekształcanie muzułmańskich gmin wyznaniowych (art. 17 ustawy z 1936 r.), prawo sprzeciwu właściwego wojewody wobec kandydatów na imamów i muezzinów (art. 18 ustawy z 1936 r.), prawo żądania przez wojewode wydania przez Muftiego zarządzeń zapobiegawczych lub usunięcia z zajmowanego stanowiska imama lub muezzina w razie jego szkodliwej dla państwa działalności (art. 20 ust. 1 ustawy z 1936 r.), wyrażanie zgody przez MWRiOP na otwarcie przez NKM szkół duchownych (art. 33 ustawy z 1936 r.), wyrażanie zgody przez właściwego wojewode na zbycie, obciążenie, zamianę, zmianę przeznaczenia nieruchomości majątku Związku lub jego gmin wyznaniowych (art. 37 ustawy z 1936 r.), wyrażenie zgody przez właściwych ministrów na nadanie cechy wakufa (art. 43 ust. 1 ustawy z 1936 r.), zatwierdzenie przez MWRiOP innych szczegółowych przepisów i regulaminów wewnętrznych MZR (art. 47 ustawy z 1936 r.).

¹⁴ *Polityka wyznaniowa. Tło, warunki, realizacja*, pod red. W. Myśłka, M.T. Staszewskiego, Warszawa 1975, s. 421.

przez państwo pomocy przy wykonywaniu niektórych postanowień władz Związku, o szczególnych przywilejach, o dotacjach państwowych i o szczególnych przywilejach dla duchownych odbywających karę pozbawienia wolności. Nieaktualne miały być także regulacje ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. w zakresie nauczaniu religii i duszpasterstwie wojskowym. Wobec przeprowadzenia reformy rolnej i zniesienia fundacji miały zdezaktualizować się przepisy o międzywojennej reformie rolnej i o jej stosunku do majątku rolnego MZR, a także przepisy o wakufach. Wyliczone zmiany miały być konsekwencją wprowadzenia konstytucyjnej zasady oddzielenia związków wyznaniowych od państwa¹⁵ oraz obiektywnych zmian socjologicznych, polegających na bardzo dużym zmniejszeniu się liczby członków Związku w Polsce powojennej¹⁶. Powyższe stanowisko podzielała w praktyce administracja wyznaniowa zarówno w okresie Polski Ludowej, jak i po roku 1989. Władze PRL nie zdecydowały się jednak na uchylene regulacji z 1936 r. zapewne dlatego, że pomimo swej anachroniczności dawała państwu istotne uprawnienia nadzorcze w stosunku do MZR¹⁷. Już w III RP minister właściwy do spraw wyznań religijnych uznał za nieobowiązującą w szczególności normę ustawy z 1936 r. przewidującą obligatoryjne członkostwo w MZR ogółu muzułmanów przebywających w Polsce jako sprzeczną z konstytucyjną zasadą wolności sumienia i wyznania. Na tej podstawie, począwszy od roku 1990, nowe muzułmańskie wspólnoty religijne uzyskały wpis do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych. Opierając się na ustrojowej zasadzie rozdziału państwa i związków wyznaniowych, minister odrzucił wniosek MZR o przyznanie dotacji podmiotowej na podstawie art. 38 ustawy przedwojennej. W sumie jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. centralne organy administracji wyznaniowej w istocie rzeczy bezpośrednio stosowały ustawę zasadniczą, praktycznie derogując niektóre postanowienia ustawy z 1936 r.

Statut MZR został zmieniony uchwałą Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego z dnia 12 stycznia 1969 r. i uznany, lecz nie w formie rozporządzenia Rady Ministrów, ale decyzją Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań z 29 stycznia 1971 r.¹⁸ Opisany tryb postępowania odpowiadał

¹⁵ Zob. art. 70 ust. 2 Konstytucji PRL z dnia 22 VII 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

¹⁶ T. Langer, *Państwo a nierzymskokatolickie związki wyznaniowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 179–180.

¹⁷ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 186–187.

¹⁸ W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne kościołów i wyznań nierzymskokatolickich w PRL*, Warszawa 1975, s. 278. Uzasadniając swoje kompetencje, Dyrektor UdSW powołał

systemowi tzw. zwierzchnictwa rozdziałowego państwa nad związkami wyznaniowymi, jaki ukształtował się w Polsce Ludowej¹⁹. MZR funkcjonował na podstawie aktów z lat 1969–1971 aż do 2009 r., czyli przez przynajmniej 38 lat²⁰. Rzeczony statut był przyjmowany jako regulujący wewnętrzny ustrój Związku (w szczególności jako określający kompetencje jego organów) zarówno przez administrację wyznaniową PRL, jak i przez organy III RP.

Statut MZR z lat 1969–1971 w pewnej mierze zdemokratyzował jego ustrój. Nie przewidywał pierwotnie godności Muftiego. Naczelną władzą czynił Wszechpolski Kongres Muzułmański, złożony z delegatów gmin wyznaniowych, wybranych przez ogólne zebrania ich członków, oraz ze wszystkich członków Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Jego skład – przewodniczącego i czterech członków – wybierał Kongres na pięcioletnią kadencję. NKM kierowało Związkiem w okresie między Kongresami i reprezentowało go na zewnątrz. Było uprawnione także do działań prawnych w imieniu muzułmańskich gmin wyznaniowych.

Z czasem ustawa z 1936 r. stawała się coraz bardziej anachroniczna, od 1945 r. nie była jednak nowelizowana²¹. Ów anachronizm stał się szczególnie wyraźny, gdy w roku 1989 weszło w życie nowe, liberalne ustawodawstwo wyznaniowe, na czele z Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²². Już w momencie uchwalenia uznana została za jeden z najnowocześniejszych normatywów z zakresu wolności sumienia w Europie uwzględniających międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka²³. Ustawa ta stanowiła przełom w polityce wyznaniowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,

się na upoważnienie udzielone w § 2 poz. 7 Uchwały nr 173/65 Rady Ministrów z dnia 10 VII 1965 r. (niepubl.), dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych. W świetle obecnych standardów, zgodnie z zasadą legalizmu, takie przekazanie w drodze uchwały kompetencji przyznanych pierwotnie Radzie Ministrów przez ustawę należałoby uznać za bezskuteczne.

¹⁹ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 181.

²⁰ Por. W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 388–395.

²¹ Zob. art. II pkt 2 Dekretu z dnia 25 IX 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie (Dz.U. Nr 48, poz. 271).

²² Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1153.

²³ Por. 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. 56–64; M. Pietrzak, *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2, s. 13–41.

proklamowała równouprawnienie obywateli wierzących i niewierzących (art. 1 ust. 3), stwierdziła, iż państwo ma charakter świecki, neutralny w sprawach religii i przekonań (art. 10 ust. 1), zanegowała zasadę zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi (art. 11). Stosunek państwa do Kościołów i innych związków wyznaniowych oparto na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania (art. 9 ust. 1). Jako jej gwarancje w relacjach instytucjonalnych przyjęto: oddzielenie wspólnot wyznaniowych od państwa, swobodę wypełniania przez związki wyznaniowe funkcji religijnych oraz równouprawnienie związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej (art. 9 ust. 2). Ustawodawca wprowadził także zasadę niezależności związków wyznaniowych od państwa przy wykonywaniu ich funkcji religijnych (art. 10 ust. 1). Ustawa z 17 maja 1989 r. sformułowała bogaty i niewyczerpujący katalog uprawnień związków wyznaniowych w zakresie pełnienia funkcji religijnych. Wśród tych uprawnień wskazano: rządzenie się w swoich sprawach własnym prawem, swobodne wykonywanie władzy duchownej oraz zarządzanie swoimi sprawami (art. 19 ust. 2 pkt 4). Zarazem ustawodawca wyraźnie przewidział, biorąc pod uwagę, że w chwili wejścia w życie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania obowiązywały szczegółowe ustawy dotyczące niektórych wyznań, iż postanowienia ustawy z 17 maja 1989 r. (rozdział 2) określające uprawnienia związków wyznaniowych mają także zastosowanie do tych o ustawowo uregulowanej sytuacji wówczas, gdy odrębne ustawy nie przewidują takich uprawnień (art. 18 ust. 2). Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania polepszała zatem zasadniczo status prawny MZR. Uchyliła, lecz nie dość jednoznacznie, zwłaszcza postanowienia ustawy z 1936 r. sprzeczne z indywidualną oraz kolektywną wolnością sumienia i wyznania, szczególnie te przewidujące rozbudowane uprawnienia nadzorcze organów państwowych.

Ważna dla oceny działań organów państwa w sprawie MZR okazuje się konstytucjonalizacja 29 grudnia 1989 r. zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1). Wspomniana zasada została podtrzymana w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 2). Trybunał Konstytucyjny (TK) wyprowadził z niej wiele zasad szczegółowych, m.in. ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa czy ustawowej określoności przepisów prawa²⁴.

²⁴ H. Izdebski, op. cit., s. 89.

Dla określenia sytuacji prawnej MZR istotna stała się także ratyfikacja przez Polskę i wejście w życie 19 stycznia 1993 r. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)²⁵. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 9 EKPC występuje bowiem jednoznacznie m.in. w obronie autonomii wspólnot religijnych. Pojęcie to interpretuje szeroko. Poszanowanie autonomii przez państwo oznacza w szczególności: (1) brak możliwości połączenia związku wyznaniowego z innym związkiem konfesyjnym bądź utrudniania wewnętrznej dyskusji teologicznej, nawet jeśli prowadzi to do schizmy bądź herezji (państwo może w przypadku schizmy lub herezji podejmować się mediacji w celu wprowadzenia wzajemnej tolerancji, ale działania te muszą być bezstronne i prowadzone „rozsądnie i w dobrej wierze”), (2) zakaz ingerowania w sprawy nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służby kościelnej w odniesieniu do duchownych, (3) zakaz ingerowania w sprawy przyjmowania (ewentualne ograniczenia mogą występować w stosunku do małoletnich poprzez wymóg zgody rodziców) oraz wykluczenia ze wspólnoty wiernych, w tym co do wyłączenia z niej grup schizmatycznych lub heretyckich, czy też (4) brak możliwości tworzenia, zmiany lub uchylania wewnętrznych norm prawnych związku wyznaniowego, o ile nie powodują one skutków zewnętrznych²⁶. ETPC stoi przy tym na stanowisku, że pluralizm wyznaniowy nie daje prawa do pozostawiania wewnątrz związku wyznaniowego, ale za to daje swobodę tworzenia grup rozłamowych. Państwo może podejmować próby mediacji, ale nie może zmuszać do ponownej integracji, narzucać jednolitego przywództwa religijnego i w ten sposób wspomagać jednej ze stron konfliktu²⁷. Wolność sumienia i wyznania zdaniem Trybunału oznacza, że wspólnota religijna będzie mogła funkcjonować pokojowo wolna od arbitralnej ingerencji państwa. W istocie autonomiczna egzystencja wspólnot religijnych jest niezbędna dla pluralizmu społeczeństwa demokratycznego i dlatego to zagadnienie należy do sedna ochrony z art. 9 EKPC. Według ETPC kwestia ta bezpośrednio dotyczy nie tylko spraw organizacyjnych danej wspólnoty religijnej, ale także efektywnego wykonywania praw do wolności religii

²⁵ Dz.U. Nr 61, poz. 284 ze zm. W dniu 1 V 1993 r. Polska złożyła deklarację o uznaniu kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

²⁶ M. Hucal, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012, s. 151.

²⁷ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 582.

przez wszystkich jej aktywnych członków. Zdaniem wspomnianego organu w przypadku braku ochrony przez art. 9 życia organizacyjnego wspólnoty każdy z aspektów indywidualnej wolności sumienia i wyznania byłby zagrożony atakiem²⁸. Godząc interesy skonfliktowanych grup wyznaniowych, państwo ma obowiązek pozostania neutralnym i obiektywnym w wykonywaniu swojej władzy regulacyjnej i w swoich relacjach z różnymi religiami, wyznaniem i grupami²⁹.

W dniu 17 października 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Wprowadziła ona nowe, ustrojowe zasady relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Są to m.in. zasady: równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych³⁰, bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych³¹, poszanowania autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie czy bilateralizmu w regulacji statusu związków wyznaniowych, czyli oparcia ich położenia prawnego na umowach³². Ustanowiła ona także zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2).

Autonomia oznacza prawo związków wyznaniowych do samodzielnego tworzenia własnego prawa wewnętrznego i do rządzenia się nim w swoim zakresie, czyli w stosunkach wewnętrznych³³. Państwo nie uczestniczy w tworzeniu tego prawa w jakikolwiek sposób. Warunkiem ich obowiązywania na forum związków wyznaniowych nie jest zatwierdzenie ze strony państwa, uznanie czy przyjęcie do wiadomości. Państwo nie sankcjonuje norm prawa wewnętrznego wyznań, nie występuje jako *brachium saeculare*. Autonomia nie ma, co prawda, charakteru absolutnego – wspólnoty religijne nie są obdarzone prawnym immunitetem, ale ingerencja ustawodawcy państwowego w sferę we-

²⁸ M. Hucal, op. cit., s. 159.

²⁹ Ibidem, s. 165.

³⁰ Zob. P. Borecki, *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 378–386.

³¹ Na temat tej zasady obszernie zob. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

³² Zob. K. Walczuk, *Zasada bilateralności*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego...*, s. 561–568.

³³ Zob. szerzej: M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 21–22; P. Borecki, C. Janik, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych a państwowy porządek prawny*, w: *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce. Wybór aktów prawnych*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, C. Janik, Warszawa 2012, s. 21–23.

wewnętrzną wspólnot religijnych obwarowana jest wieloma warunkami. Może nastąpić tylko w drodze ustawy, gdy jest konieczna ze względu na ochronę takich wartości, jak: bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna oraz podstawowe prawa i wolności innych osób. Zarazem normy prawa wewnętrznego nie wywołują skutków w państwowym porządku prawnym, chyba że państwo wyraźnie to dopuści na mocy ustawy lub umowy międzynarodowej³⁴.

Niezależność związków wyznaniowych od państwa oznacza przede wszystkim ich samorządność. Władze państwowe nie ingerują zwłaszcza w obsadę stanowisk kierowniczych we wspólnotach religijnych, w tworzenie ich struktur wewnętrznych. Nie są uprawnione do narzucenia określonego modelu organizacyjnego – demokratycznego czy autokratycznego. Państwo nie rozstrzyga także konfliktów wewnętrznych w związkach wyznaniowych, sądy państwowe nie są zatem organami odwoławczymi od rozstrzygnięć organów wyznaniowych. Same wspólnoty decydują także o swoim składzie, określając kryteria członkostwa.

Gwarancją autonomii i niezależności związków wyznaniowych w swoim zakresie jest według Konstytucji RP z 1997 r. zakaz regulowania ich statusu w sposób arbitralny przez państwo. Unormowania stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi winny opierać się na aktach dwustronnych, zakładających względną równorzędność sygnatariuszy, czyli na umowach. W odniesieniu do związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w art. 25 ust. 5 Konstytucji przewidziano, że ich stosunki z państwem mają określać ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. W orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. K 13/02)³⁵ TK stwierdził m.in., że z art. 25 Konstytucji RP wynika wiążący organy władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z Kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań konsensualnych, które znajdują akceptację adresatów. W orzeczeniu z 14 grudnia 2009 r. (sygn. K55/07)³⁶ stwierdzono, że w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP wyrażony został wymóg regulowania statusu Kościołów i związków wyznaniowych w drodze konsensualnej. Nowa konstytucja zasadniczo poprawiła status związków wyznaniowych w porównaniu z jej poprzedniczką z 1952 r. Dowartościowała, opierając się zwłaszcza na zasadzie rów-

³⁴ Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 64–66.

³⁵ ZU OTK 2003, nr 4, poz. 28.

³⁶ ZU OTK 2009, nr 11 A, poz. 167.

nouprawnienia związków wyznaniowych, mniejszościowe wspólnoty religijne w porównaniu z Kościołem katolickim. Wyraźnie wzmocniła pozycję wyznań w relacjach z państwem.

W zmienionym otoczeniu konstytucyjnym 28 lutego 2009 r. XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres MZR uchwalił nowy statut, który – znowelizowany przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Związku w dniu 15 marca 2014 r. – jest stosowany przez MZR do dziś³⁷. Akt ten został przesłany ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych i był traktowany przez centralną państwową administrację wyznaniową jako prawo wewnętrzne Związku aż do około 2012 r.

2. Stanowisko organów państwa wobec prawa wewnętrznego MZR i obsady urzędu Muftiego

W dniu 20 marca 2004 r. XV Nadzwyczajny Kongres MZR, po ponad sześćdziesięcioletniej przerwie, ponownie obsadził godność Muftiego. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych przyjął informacje o wyborze piastuna wspomnianego stanowiska³⁸. Nowy Mufti od 2004 r. był i jest honorowany jako lider MZR zarówno przez właściwego ministra, jak i przez naczelne i terenowe władze państwowe, w tym przez Prezydenta RP.

Natomiast elekcja była kwestionowana przez część członków MZR ze względu na niedochowanie licznych przepisów, w szczególności dotyczących wymaganego wieku kandydata. Już od samego aktu wyboru pojawiły się starania o unieważnienie wyboru. Miał się tym zająć kolejny Wszechpolski Kongres Muzułmański. Ze względu na problemy wewnętrzne kwestia ta miała być odraczana. Od 2008 r. miano czynić starania o zwołanie kolejnego Kongresu. Nastąpiło to w 2012 r., miano wówczas odwołać dotychczasowego Muftiego z zajmowanych stanowisk. On sam miał przyjąć ten fakt do wiadomości i zapewnić, że przekaze wszelkie urzędy. Zobowiązania nie dotrzymał. Nadal kierował Związkiem. W 2016 r. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie w składzie

³⁷ Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, <http://mzr.pl/statut/> (dostęp: 7 XI 2017).

³⁸ Zaświadczenie z 9 VII 2004 r. – pismo znak: WR-6721-13-IX/04HG (Archiwum Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowościowych i Etnicznych MSWiA) (niepubl.).

odtworzonym z 2004 r. stwierdziło, że wybór Muftiego w 2004 r. był nieważny³⁹. W dniu 15 października 2016 r. II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański 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 Muftiego⁴⁰. Dotychczasowy piastun urzędu nie przyjął tych faktów do wiadomości. W rezultacie opisanych działań w MZR doszło do schizmy.

Oponenti podjęli nieudane, jak się okazało, próby uzyskania oficjalnego potwierdzenia ze strony organów państwa, że Mufti wybrany w 2004 r. nie piastuje tego urzędu. W tym celu zarząd jednej z muzułmańskich gmin wyznaniowych zwrócił się do ministra właściwego do spraw wyznań religijnych pismem z dnia 20 lutego 2015 r. o wydanie stosownego zaświadczenia. Swoje stanowisko uzasadniał faktem, że piastun urzędu Muftiego nie przeszedł wymaganej przez prawo procedury wyboru. Minister odmówił wydania zaświadczenia, twierdząc, że zarząd gminy nie wykazał swego interesu prawnego, a jedynym podmiotem uprawnionym do reprezentowania gminy jest Mufti. Organ, uzasadniając swoje negatywne stanowisko, stwierdził, że wobec niewykazania interesu prawnego nieuprawnione jest badanie, czy dany piastun zajmuje stanowisko Muftiego MZR. Spełnienie kryteriów obsady rzeczonyj godności miało być przesądzone w 2004 r. poprzez potwierdzenie odbioru powiadomienia o powołaniu kwestionowanej osoby na wspomniany urząd. Stanowisko powyższe zostało podtrzymane przez właściwego ministra w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Wnioskodawca zarzucił Ministrowi zwłaszcza to, że nie zanalizował statutu MZR z 2009 r.

W uzasadnieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie wnioskodawca podniósł m.in., że osoba, która objęła godność Muftiego w 2004 r., nie spełniała warunków wyboru określonych w art. 6 ust. 2 ustawy z 21 kwietnia 1936 r. (kryterium wieku elekta), że Kongres Elekcyjny został zwołany nieformalnie, a wybór Muftiego nie został zatwierdzony przez Prezydenta RP zgodnie z art. 9 ustawy i nie odebrano od elekta stosownego przyrzeczenia na wierność Rzeczypospolitej. Sąd, oddalając skargę, postanowieniem z 27 października

³⁹ Zob. uzasadnienie Postanowienia MSWiA RP z dnia 20 X 2017 r. – pismo znak: DWRMNI-E-WRP-026-10/2017, s. 6 (Archiwum DWRMNI-E MSWiA).

⁴⁰ Ibidem, s. 1.

2015 r.⁴¹ stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 2 ustawy o stosunku Państwa do MZR Związków 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)⁴². Sąd uznał, że w sprawie o wydanie zaświadczenia może w imieniu gminy wyznaniowej występować tylko Mufti, nie zaś Przewodniczący jej Zarządu. Uznał też, że przewodniczący Zarządu gminy nie jest w ogóle organem znanym ustawie i statutowi z 1936 r. Ponadto gmina nie mogła wystąpić o wydanie stosownego zaświadczenia, ponieważ nie miała po temu 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 związków wyznaniowych w swoim zakresie (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP). Został on bowiem uznany, czyli zatwierdzony przez Rząd. Sąd nie uznał również za istotną okoliczność, iż 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 kilkadziesiąt lat. Istniały zatem przesłanki, by przyjąć, że wygasł on przez *desuetudo*⁴³.

W innym przypadku osoba fizyczna w drodze powództwa z 2 lutego 2015 r. przeciwko MZR zażądała stwierdzenia nieważności uchwały XV Nadzwyczajnego Kongresu Związku z dnia 20 marca 2004 r. w przedmiocie wyboru dotychczasowego piastuna urzędu Muftiego⁴⁴. Sąd Okręgowy orzeczeniem z 25 lutego 2015 r. odrzucił powództwo,

⁴¹ Postanowienie WSA w Warszawie z 27 X 2015 r., sygn. I SA/Wa 1250/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7349E51A32> (dostęp: 13 XI 2017).

⁴² WSA w Warszawie już w uzasadnieniu orzeczenia z 19 II 2015 r. (sygn. I SA/Wa 2240/14) uznał, że jedynym obowiązującym do dziś statutem MZR jest statut uznany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 VIII 1936 r. Dokument z 2009 r. zwany „statutem”, zdaniem sądu, nie ma takiego przymiotu, ponieważ nie został zatwierdzony w trybie obowiązującej ustawy. Może on stanowić jedynie projekt statutu, który moc obowiązującą może uzyskać dopiero w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D89656ABB> (dostęp: 13 XI 2017).

⁴³ Por. P. Borecki, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe we współczesnym polskim systemie prawnym*, w: *Aktualne problemy wolności myśli, sumienia i religii*, pod red. P. Stanisza i in., Lublin 2015, s. 35–36.

⁴⁴ Zob. <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtguytimjyg4yti> (dostęp: 13 XI 2017).

uznając, że sprawa nie jest sprawą cywilną ani w sensie formalnym, ani w sensie materialnym. Swoje stanowisko uzasadnił, powołując się na konstytucyjną zasadę poszanowania autonomii oraz niezależności państwa i związków wyznaniowych, jak również ich współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Stwierdził, że sąd powszechny nie ma prawa ingerencji w wewnętrzne sprawy żadnego Kościoła bądź związku wyznaniowego, a taką jest sprawa wyboru Muftiego MZR. W związku z tym uznał, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku. Uzasadniając swoje stanowisko, trafnie odwołał się zwłaszcza do orzecznictwa ETPC. Przyjął, że tradycyjnie i powszechnie wspólnoty religijne funkcjonują w ramach zorganizowanych struktur i – gdy chodzi o organizację takiej wspólnoty – przepis art. 9 EKPC należy interpretować w świetle przepisu art. 11 Konwencji chroniącego wolność stowarzyszania się przed nieuzasadnioną ingerencją państwa. Autonomia wspólnot religijnych stanowi samą istotę ochrony przyznanej w art. 9 Konwencji, wobec czego – poza bardzo wyjątkowymi przypadkami – prawo do wolności wyznania w formie gwarantowanej w Konwencji wyklucza istnienie jakiegokolwiek swobody decyzyjnej państwa, gdy chodzi o kwestię zgodności z prawem przekonań religijnych i sposobów ich wyrażania. W przypadku różnicy zdań między związkiem wyznaniowym a jednym z jego członków, dotyczącej spraw doktrynalnych i organizacyjnych, indywidualna wolność wyznania wykonywana jest jedynie w ramach prawa do opuszczenia tego związku. 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. Separacja porządku państwowego i porządku związku, zdaniem sądu, oznacza brak mocy obowiązującej przepisów wyznaniowych w porządku laickim właściwym dla prawa państwowego oraz ograniczoną moc sprawczą przepisów państwowych w porządku wyznaniowym.

Z kolei Sąd Najwyższy (SN), oddalając postanowieniem z 12 maja 2016 r.⁴⁵ skargę kasacyjną, przyjął m.in. tezę, że MZR korzysta z autonomii i niezależności w „swoim zakresie” w rozumieniu i w granicach

⁴⁵ Postanowienie SN z 12 V 2016 r., sygn. IV CSK 529/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/IV%20CSK%20529-15-1.pdf> (dostęp: 7 XI 2017).

zakreślonych przez art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, 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. Według SN gwarancja autonomii i niezależności Kościoła lub związku wyznaniowego w ramach „swojego zakresu”, statuowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, implikuje niedopuszczalność ingerencji sądu jako organu władzy państwowej w „swoją zakres” Kościoła lub związku wyznaniowego, a więc także niedopuszczalność sądowej oceny prawidłowości stosowania własnego prawa przez Kościół lub związek wyznaniowy, w tym co do wyboru zwierzchnika religijnego. W sumie SN podkreślił, że art. 25 ust. 3 Konstytucji RP ma moc derogacyjną w stosunku do ustawy z 1936 r. Analizowane orzeczenie umacnia autonomię MZR – wyklucza kognicję sądów powszechnych w rozstrzyganiu sporów wewnętrznych związanych ze stosowaniem jego prawa wewnętrznego. SN zachował bardzo daleko idącą powściągliwość – uchylił się, w przeciwieństwie od WSA w Warszawie, od oceny, który statut obowiązuje w Związku: ten z 1936 czy ten z 2009 r. Oparł się przy tym na interpretacji zasady niezależności i autonomii związków wyznaniowych w swoim zakresie ugruntowanej w doktrynie prawa⁴⁶.

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych postanowieniem z dnia 20 lipca 2017 r. odmówił przyjęcia powiadomienia o wyborze w 2016 r. przez II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański na stanowisko Muftiego MZR od elekta. MSWiA w szczególności stanął na stanowisku, że większość przepisów Ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do MZR nie ma obecnie zastosowania w związku z zasadniczą zmianą realiów społeczno-politycznych i prawnych, a także ze względu na zmianę granic państwa. Minister nie wskazał jednak postanowień Konstytucji RP czy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które miałyby w praktyce derogować niektóre postanowienia ustawy z 1936 r. Według wspomnianego organu ustawa pozostaje jednak obowiązującym aktem prawnym i do czasu jej zmiany w trybie przewidzianym przepisami prawa stosowane powinny być m.in.: art. 3, art. 4 ust. 1 i ust. 2 zd. 1, art. 6 ust. 1 zd. 1 i art. 10 ust. 1⁴⁷. Minister, ważąc

⁴⁶ Por. glosy aprobujące do orzeczenia SN: W. Brzozowski w: „Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 117–123, oraz J. Misztal-Koneckiej w: „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 6, s. 64–74.

⁴⁷ Uzasadnienie Postanowienia MSWiA RP z dnia 20 X 2017 r., s. 3.

wartości konstytucyjne, dał pierwszeństwo zasadzie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego przed ściśle rozumianym legalizmem. Stwierdził, że nazwa Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego, który w 2004 r. dokonał wyboru Muftiego, w kontekście stabilizacji porządku publicznego nie ma znaczenia formalnego⁴⁸. W ocenie ministra istotnym zagadnieniem jest stabilizacja porządku prawnego jako wartości większej niż ewentualna weryfikacja wyboru Muftiego dokonanego przez wzmiankowany Kongres 20 marca 2004 r.⁴⁹ Na podkreślenie zasługuje konstatacja ministra, że w żadnym wypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może być uznany za stronę wewnętrznego sporu na tle obsady urzędu Muftiego, w szczególności nie ma kompetencji do jego rozstrzygnięcia. Zarazem rzeczony organ państwa konsekwentnie stoi na stanowisku, że stanowisko Muftiego jest dożywotnie, wybór nowej osoby na tę godność należy zatem uznać za sprzeczny z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do MZR.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w postanowieniu z 20 października 2017 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Na jego zmianę nie wpłynęło zwłaszcza podniesienie przez wnioskodawcę, że wybór Muftiego w 2004 r. był od początku kwestionowany ze względów formalnoprawnych. Podtrzymano co do zasady argumentację prezentowaną przez MSWiA dotychczas. Organ zastrzegł przy tym, że postanowienie nie stanowi ingerencji w wewnętrzne sprawy Związku.

Podsumowanie

Należy zauważyć, że organy państwowe III RP nie prezentowały konsekwentnego stanowiska w sprawie podstaw prawnych działalności MZR. Najpierw przez lata przyjmowano, że obowiązuje statut z lat 1969–1971 r., a następnie akt z 2009 r., by ostatecznie w 2012 r. stanąć na stanowisku, że obowiązujący jest statut z 1936 r. Także WSA w Warszawie uznaje moc obowiązującą regulacji przedwojennej. Mimo to organy państwa odżegnują się od badania, czy Mufti ustanowiony w 2004 r. został wybrany zgodnie z ustawą i statutem z 1936 r. Można odnieść

⁴⁸ Ibidem, s. 7.

⁴⁹ Zob. uzasadnienie Postanowienia MSWiA RP z dnia 20 VII 2017 r. – pismo znak: DWRMNiE-wrp-026-10/2017, s. 4 (Archiwum DWRMNiE MSWiA RP).

wrażenie, że zarówno centralna administracja wyznaniowa, jak i sądy, na czele z SN i WSA w Warszawie, nie chcą wikłać się w wewnętrzny spór trawiący MZR. Powyższa postawa niewątpliwie minimalizuje ryzyko naruszenia przez Polskę standardów sformułowanych przez ETPC na podstawie art. 9 w zw. z art. 11 EKPC. Cechuje ją dążenie do zachowania neutralności. Podważa ona natomiast zaufanie do państwa polskiego ze strony części członków MZR. Zarazem trzeba przyznać, iż uznanie przez organy państwowe, zgodnie ze stanowiskiem II Wszechpolskiego Kongresu Elekcyjnego z 2016 r., że wybór Muftiego w 2004 r. jest nieważny *ex tunc*, zupełnie kolidowałoby z zasadą bezpieczeństwa obrotu i miało daleko idące negatywne skutki dla samego MZR oraz jego kontrahentów.

Pilną koniecznością jest zatem ustanowienie nowej regulacji ustawowej dotyczącej MZR, odpowiadającej wymogom Konstytucji RP z 1997 r. w dziedzinie wolności sumienia i religii oraz stosunków państwo–związki wyznaniowe. Obecny stan prawny jest sprzeczny z zasadą pewności prawa i zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego. Paradoksalnie, w tym kontekście zasadna jest konstatacja, że status Związku, najstarszej muzułmańskiej wspólnoty religijnej w państwie polskim, jest gorszy niż położenie prawne innych muzułmańskich związków wyznaniowych⁵⁰. Ich uprawnienia, jako wpisanych do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych, jednoznacznie wynikają z Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵¹. W szczególności ich statuty wskazują organy kierownicze uprawnione do reprezentacji⁵². Analizowany stan prawny nie odpowiada także, jak można przypuszczać, aspiracjom znacznej części członków Związku. Utrzymuje autorytarny ustrój, przez co utrudnia wypracowanie kompromisu organizacyjnego między stronami sporu⁵³. W połączeniu z urazami osobistymi katalizuje kryzys wewnętrzny MZR, przejawiający się m.in. odpływem wiernych⁵⁴.

⁵⁰ Są to: Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, Stowarzyszenie Islamskie Ahmadiyya, Zachodni Zakon Sufi w Polsce, Wiara Bahá'í oraz Liga Muzułmańska w RP.

⁵¹ P. Borecki, *Status prawny wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 82.

⁵² Zob. szerzej R. Kaczmarczyk, op. cit. Autor charakteryzuje nie tylko regulacje prawne, w tym statuty, poszczególnych muzułmańskich związków wyznaniowych, ale także ich skład; ponadto daje ich rys historyczny i doktrynalny.

⁵³ Kompromis mógłby polegać np. na rozdzieleniu funkcji Muftiego i przewodniczącego NKM.

⁵⁴ Zob. przypis 1.

Mufti MZR, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 188 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, mógłby wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności zwłaszcza z art. 25 ust. 3 i art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 11 EKPC wielu przepisów ustawy z 1936 r. o stosunku Państwa do MZR w RP⁵⁵. Wydaje się, że należałoby zakwestionować: art. 1, art. 2 zd. 1, art. 4 zd. 2, art. 6 ust. 1 zd. 2, 3, 4 oraz ust. 2 i 3, art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9, art. 10 ust. 2, art. 11, art. 12 ust. 2, art. 14, art. 15, art. 17 zd. 2, art. 18–21, art. 23, art. 24, art. 25, art. 27, art. 28 ust. 3, art. 30, art. 32, art. 33, art. 34 ust. 1, art. 38 czy art. 47.

Przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP tryb określenia stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi, jako dotyczący także MZR, może utrudnić wprowadzenie nowej ustawy. Dotychczas na podstawie rzezonego przepisu została zawarta jedna umowa⁵⁶, na jej zaś podstawie nie uchwalono kompleksowej ustawy wyznaniowej, lecz akt bardzo szczegółowy⁵⁷. Nadal nie jest ustalona procedura realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę, że organem reprezentującym MZR w negocjacjach z rządem, a także sygnatariuszem ewentualnej umowy będzie Mufti. W obecnym stanie prawnym jako naczelny organ Związku może on sabotować wszelkie próby osłabienia jego pozycji w nowej regulacji ustawowej, polegające zwłaszcza na rozszerzeniu kompetencji organów kolegialnych – NKM lub Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego, powołaniu stałego, szczególnego organu kontrolnego czy zniesieniu dożywotności godności Muftiego. Instrumenty prawne presji na Muftiego w trakcie prac legislacyjnych są bardzo ograniczone⁵⁸.

W przypadku dalszego utrzymywania się opisanej sytuacji konfliktowej zwolennikom Muftiego wybranego w 2016 r. nie pozostanie nic

⁵⁵ Por. W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 1, s. 11–22.

⁵⁶ Jest to umowa z dnia 6 IV 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, opublikowana w: „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 152; zob. P. Borecki, *Uwagi w sprawie umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 229–232.

⁵⁷ Mowa o Ustawie z dnia 13 V 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. Nr 144, poz. 849).

⁵⁸ Bodaj jedynym takim instrumentem mogłoby być wystąpienie przez Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP postanowień ustawy z 1936 r. dotyczących statusu Muftiego.

innego jak założenie nowego muzułmańskiego związku wyznaniowego. Nie będą oni jednak mieli prawa do składników majątku MZR, jako należących do odrębnej od swoich członków osoby prawnej⁵⁹.

W analizowanej sprawie brak jest już dobrych, możliwych do szybkiego zastosowania rozwiązań, które pozostawałyby zgodne z ogółem wymienionych na wstępie zasad ustrojowych. Konieczne jest ważne tych zasad. Można, niestety, odnieść wrażenie, że nastąpił paraliż podstawowej funkcji państwa, tj. funkcji politycznej, polegającej na rządzeniu, czyli rozstrzyganiu konfliktów między różnymi grupami społecznymi.

FILLING IN THE POST OF MUFTI OF THE MUSLIM RELIGIOUS UNION AND PRINCIPLES OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

There is a dispute in the Muslim Religious Union in Poland over the appointment of Mufti. A schism in this religious community has been going on since 2016. This situation is a source of challenges for state authorities – religious administration and courts – as regards the application of numerous principles of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. These principles include: the autonomy and independence of religious associations in their scope, legalism, legal certainty and the trust of citizens in the state and the law created by it. The legal status of the Union is based on anachronistic legal acts: the Act of 21 April 1936 on the relationship between the State and the Muslim Religious Union in the Republic of Poland and the statute approved by the Council of Ministers by way of a decree of 26 August 1936. In practice, the Muslim Religious Union applies an internal statute of 2009. The authorities of the religious administration and courts try to maintain neutrality and not to interfere in the internal dispute in the Muslim Religious Union. This is in line with the standards resulting from the rulings of the European Court of Human Rights and the constitutional principle of autonomy and independence of religious associations. However, there is legal uncertainty. Hence it is urgent to repeal the 1936 law and statute. This may be done either by a decision of the Constitutional Tribunal or by the adoption of a new law based on the Muslim Religious Union's agreement with the Council of Ministers. However, the revision of the legislation concerning the Muslim Religious Union requires compliance with Article 25 (5) of the Constitution of the Republic of Poland, i.e. the agreement of the Council of

⁵⁹ M. Pietrzak uważa jednak, że jeżeli liczba wyznawców zostających w związku wyznaniowym jest w dysproporcji do wartości majątku, państwo, kierując się przesłankami sprawiedliwości, ma prawo zmniejszyć ich dobra i przekazać odpowiednią część na rzecz grupy, która wyszła ze związku wyznaniowego (M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 279).

Ministers with the Muslim Religious Union. The latter may sabotage any project that foresees the limitation of its competence. The government has limited scope for influence on the Mufti. In conclusion, one may be under the impression that the ruling functions of the state in the Muslim Religious Union have already been paralysed.

Keywords: Muslim Religious Union – Mufti – Constitution of the Republic of Poland – autonomy and independence of religious associations – religious freedom