

Robert Jastrzębski

ORCID 0000-0002-7265-0614

Uniwersytet Warszawski

r.jastrzebski@wpia.uw.edu.pl

OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA WSPÓŁCZESNEGO  
POŁOŻENIA PRAWNEGO MUFTIEGO  
MUZUŁMAŃSKIEGO ZWIĄZKU RELIGIJNEGO W RP  
WRAZ Z OKREŚLENIEM SŁUSZNOŚCI/NIESŁUSZNOŚCI  
WYDANIA TOMASZOWI MIŚKIEWICZOWI  
ZAŚWIADCZENIA (Z 31.01.2013 SYGN. DWRMNIE-6734-  
I-IX/2013/HK) PRZEZ JÓZEFA RÓŻAŃSKIEGO  
DYREKTORA DEPARTAMENTU WYZNAŃ RELIGIJNYCH  
ORAZ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH  
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

## I. TEZY OPINII

1. Problem zmian ustawodawczych w zakresie funkcjonowania Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi obecnie istotne zagadnienie we wzajemnych relacjach między wyznawcami islamu a państwem polskim. Jest on wynikiem konfliktu w środowisku wyznawców tej grupy konfesyjnej, który zaostrzył się po obradach XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP w dniach 17-18 listopada 2012 r. w Białymstoku.

2. Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej nadal formalnie obowiązują.

3. Zwierzchnią władzę w Muzułmańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez duchowieństwo oraz pieczę nad potrzebami religijnymi, zgodnie z art. 3 ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, sprawuje Mufti Muzułmański w Rzeczypospolitej Polskiej przy pomocy Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Stoi on na czele Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz reprezentuje go wobec władz państwowych, kościołów i innych związków religijnych muzułmańskich zagranicznych, mogąc porozumiewać się z nimi bezpośrednio w sprawach religijnych. Stanowisko Muftiego jest

dożywotnie. Mufti, na podstawie art. 36 ustawy, został powołany do działań prawnych w imieniu Muzułmańskiego Związku Religijnego i jego poszczególnych gmin wyznaniowych. Wynika z tego, że na podstawie regulacji z lat 30. XX wieku, Mufti pełni kluczową rolę w Muzułmańskim Związku Religijnym.

4. Sytuacja prawna Muzułmańskiego Związku Religijnego uległa zmianie po drugiej wojnie światowej, co było związane z sytuacją politycznoustrojową państwa polskiego. Wynikała ona z faktu, że państwo polskie znalazło się w radzieckiej strefie wpływów, w tym zostały zmienione jego granice, tj. państwo polskie utraciło tzw. kresy wschodnie, na których w dużej mierze zamieszkiwała ludność muzułmańska.

5. Ponowna rejestracja Muzułmańskiego Związku Religijnego po drugiej wojnie światowej nastąpiła w 1947 r., przy czym status prawny formalnie był i jest regulowany, przez ustawę z okresu II Rzeczypospolitej. Dlatego, współcześnie wobec tej ustawy podnosi się argument jej anachroniczności i niekonstytucyjności, co wynika z obowiązywania unormowań zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., gdyż ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej powstała, kiedy obowiązywały inne zasady w zakresie stosunków między państwem polskim a kościołami i związkami religijnym. Zasadniczo był to system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa nad wyznaniem.

6. Ważnym zagadnieniem jest system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa nad wyznaniem, który przechodził ewolucję w okresie od wejścia w życie ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej do współczesnych rozwiązań instytucjonalnych. Jest on wynikiem zmian ustrojowych w państwie polskim oraz przekształceń w strukturze oraz uprawnieniach organów administracji.

7. W związku z tym wybór Muftiego, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, podlegał zatwierdzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, w tym Mufti składał przysięgę według rotacji określonej w ustawie, a następnie tak zaprzysiężony otrzymywał z rąk tego Ministra dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o zatwierdzeniu wyboru i obejmował w ten sposób swój urząd.

8. Do 1950 r. administracja wyznaniowa należała do kompetencji Ministra Administracji Publicznej, który zastąpił Kierownika Resortu Administracji Publicznej. Następnie, Urząd Ministra Administracji Publicznej zniósł ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej. Zgodnie z art. 4 tej ustawy został utworzony Urząd do Spraw Wyznań, który podlegał Prezesowi Rady Ministrów. Na czele Urzędu stał dyrektor, powoływany i odwoływany

przez Prezesa Rady Ministrów, a organami terenowymi administracji wyznaniowej byli wojewodowie, w tym prezydenci miast.

9. W okresie przemian ustrojowych przełomu lat 80. i 90. zmiany w nadzorze nad związkami wyznaniowymi zostały wprowadzone w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz ustawy z dnia 23 listopada 1989 r. zmieniającej ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Według ostatniej z ustaw do zakresu działania Urzędu Rady Ministrów przeszły zadania należące dotychczas do Urzędu do Spraw Wyznań, przy czym Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów miał realizować zadania, przewidziane w odrębnych ustawach, dla Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań oraz dla Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań. Następnie, na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przeszły zadania i kompetencje zniesionego urzędu Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów.

10. W dniu 12 stycznia 1969 r. został uchwalony nowy statut przez Wszechpolski Kongres Muzułmański, przy czym obecnie obowiązuje statut uchwalony w dniu 28 lutego 2009 r. przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami uchwalonymi w dniu 15 marca 2014 r., przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy ze statutów został uznany przez Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań pismem z dnia 29 stycznia 1971 r. (Nr NK-803/19/1/71), właśnie na podstawie art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie upoważnienia zawartego w §2, poz. 7 uchwały nr 173/65 Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1965 r., dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych.

11. Istotnym zagadnieniem prawnym była i jest skuteczność derogacji, po drugiej wojnie światowej, na drodze administracyjnej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce oznaczało to uchylenie aktu normatywnego decyzją administracyjną. Kompetencje w zakresie uznawania prawa wewnętrznego związków religijnych Rada Ministrów przekazała Dyktorowi Urzędu do Spraw Wyznań, na podstawie niepublikowanej uchwały z dnia 10 lipca 1965 r. (nr 173/65). Zatwierdzał on w drodze decyzji administracyjnej statuty wewnętrzne zainteresowanych związków wyznaniowych, przy tym nierzadko uchylał rządowe rozporządzenie z okresu II Rzeczypospolitej. Praktyka ta, nawet w ówczesnych realiach prawnych, budziła poważne wątpliwości. W przypadku

Muzułmańskiego Związku Religijnego, podobnie jak Karaïmskiego Związku Religijnego, przyjęto „domyślną derogację” przedwojennego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

12. Konieczność zmiany *status quo*, w zakresie nowelizacji albo uchwalenia nowej regulacji i, co za tym idzie, uchylenia ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej, była dostrzegana jeszcze w latach 90. XX wieku. Wiązały się z tym prace nad nową ustawą o stosunku państwa polskiego do wyznania muzułmańskiego, przy czym dotyczyły one również nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

13. Współcześnie ma miejsce chaos legislacyjny i dualizm prawny. Po pierwsze, formalnie nadal obowiązuje ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statut, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które utraciły w dużej mierze swoją aktualność po drugiej wojnie światowej. Po drugie, obecnie – niezależnie od tych regulacji – obowiązuje statut Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2009 r., ze zmianami wprowadzonymi w 2014 r. w Białymstoku przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego Rzeczypospolitej Polskiej. Po wejściu w życie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stan ten jeszcze w większym stopniu spotęgował zamęt, w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania Muzułmańskiego Związku Religijnego w państwie polskim.

14. Obecnie istotne znaczenie, w przedmiotowej sprawie, ma art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Co istotne, zawarcie takiej umowy stanowi przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych. Właśnie taka umowa dwustronna, poprzedzająca uchwalenie przedmiotowej ustawy, determinuje, czy wprost przesądza, o treści przyszłej ustawy partykularnej. Co ważne, nie ma ona charakteru cywilistycznego, ale charakter publicznoprawny i odpowiada politycznemu porozumieniu. Stronami tej umowy są Rada Ministrów i właściwi przedstawiciele kościołów oraz związków wyznaniowych. Jej treść powinna być zgodna z wolą stron, podlega ona bowiem negocjacjom. Zawarta umowa stanowi podstawę uchwalenia partykularnej ustawy wyznaniowej.

15. Dotychczas nie została uchwalona kompleksowa ustawa właśnie na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jako

pewne wyjątki podaje się w doktrynie prawa wyznaniowego dwie ustawy, mianowicie z dnia: 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa. Obydwie ustawy w zasadzie dotyczyły spraw majątkowych i, co za tym idzie, można je uznać co najwyżej za próby realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji.

16. Ze stanem prawnym, dotyczącym Muzułmańskiego Związku Religijnego, koresponduje współczesna judykatura, która jest związana przede wszystkim z sytuacją panującą w Związku, w szczególności dotyczy wydanego Tomaszowi Miśkiewiczowi zaświadczenia z 31.01.2013 r. (sygn. DWRMNI-E-6734-1-IX/2013/HK) przez Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Dotyczy ona wewnętrznego konfliktu panującego między wnioskodawcą a muzułmańskimi gminami wyznaniowymi, zwłaszcza społecznością etniczną Tatarów Polskich. Dlatego kwestie te nie mogą być przedmiotem opinii prawnej, gdyż zawierają stwierdzenia oceniające i wartościujące oraz podają fakty z zakresu działalności T. Miśkiewicza, których nie obejmuje swoim zakresem opinia prawna.

17. Judykatura sądowa, dotycząca Muzułmańskiego Związku Religijnego obejmuje orzeczenia: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności w Warszawie. W pierwszym przypadku Trybunał w dwóch postanowieniach, które dotyczyły członkostwa w gminie wyznaniowej żydowskiej, powołał się m.in. na podobne regulacje w tym zakresie zawarte w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

18. Istotne znaczenie dla judykatury i praktyki administracyjnej ma postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15), w którym Sąd oddalając skargę kasacyjną, stwierdził niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie o stwierdzenie ważności uchwały kościoła lub związku wyznaniowego, dotyczącej obsady funkcji w tym kościele lub związku. Pokłosiem tego postanowienia Sądu Najwyższego, opierającego się na postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. akt P 48/13), które niejako „sankcjonowało” obowiązywanie ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, było następne postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2018 r. (sygn. akt I CZ 109/18) oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, tj. wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

19. Należy jednak zaznaczyć, że zarówno Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, nie



zwrócili uwagi na stan prawny, w zakresie obowiązywania ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r., po drugiej wojnie światowej, zwłaszcza po uchwaleniu w dniu 12 stycznia 1969 r. nowego statutu przez Wszechpolski Kongres Muzułmański i związanej z tym działalności ówczesnego Urzędu do Spraw Wyznań, z czym wiąże się uznanie statutu Związku z 1969 r. przez ówczesnego Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań pismem z dnia 29 stycznia 1971 r.

20. Dołączone do prośby o sporządzenie opinii prawnej materiały ogniskują się w zasadzie wokół obrad XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który odbył się w dniach 17-18 listopada 2012 r. w Białymstoku, i związanej z tym wyboru na nową kadencję Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego. Z materiałów tych wynika, że od dłuższego czasu w Muzułmańskim Związku Religijnym ma miejsce konflikt, co do obsady godności Muftiego. Genezą sięga on XV Nadzwyczajnego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego, który odbył się w dniu 20 marca 2004 r. Na Kongresie zostało obsadzone stanowisko Muftiego, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Wyznań i Mniejszości Etnicznych, przyjęło do wiadomości tę informację oraz wydało zaświadczenie, zgodnie z którym na stanowisko Muftiego i Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej został powołany T. Miśkiewicz. Oczywiście, nasuwa się istotna wątpliwość, czy XV Kongres obradował zgodnie ze postanowieniami statutu z 1936 r., co nie zostało wyjaśnione ani przez organy administracji, ani w orzecznictwie.

21. Obecny stan prawny, dotyczący statusu prawnego Muzułmańskiego Związku Religijnego w państwie polskim, mimo formalnego obowiązywania ustawy i statutu z 1936 r., na co powołuje się judykatura, nie jest klarowny. Warto zaznaczyć, że realizacja wymienionych wyżej dwóch aktów prawnych z 1936 r. nie jest współcześnie możliwa w praktyce. Wynika to z faktu zmiany granic państwa polskiego, a przede wszystkim ewolucji zasad systemu prawa wyznaniowego, które wynikają z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz z wejścia w życie przepisów wyznaniowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

22. Analiza zawarta w opinii prawnej doprowadza do wniosku, że jakiegokolwiek działania ustawodawcze powinny uwzględniać treść normatywną art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., zgodnie z którym stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych uprzednio przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Dlatego zawarcie takiej umowy stanowi przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych. Co istotne, dotyczy to zarówno zmiany jak i uchwalenia nowej ustawy o stosunku

Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Z opisanej wyżej konfliktowej sytuacji panującej w Muzułmańskim Związku Religijnym oraz praktyki administracji, w tym przede wszystkim judykatury, która stoi na gruncie legalizmu prawnego, mimo nieobowiązywania w praktyce postanowień zarówno ustawy jak i statutu z 1936 r., należy dojść do wniosku, że konieczna jest interwencja ustawodawcy w oparciu właśnie o art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

23. Przedmiotowe zaświadczenie z dnia 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydane przez Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych (podpisane z upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji), potwierdzające, że Mufti T. Miśkiewicz jest jednocześnie Przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, spotęgowało jedynie konflikt w Muzułmańskim Związku Religijnym między jego organami, tj. Muftim a ciałami kolegiальnymi, reprezentującymi poszczególne muzułmańskie gminy wyznaniowe.

24. Warto zaznaczyć, że w tej sprawie zarówno Sąd Najwyższy jak i sądy administracyjne niejako „uchyliły się” od zajęcia stanowiska, w szczególności co do obowiązywania ustawy oraz statutu z 1936 r., np. w oparciu o *desuetudo*, ze względów formalnych, tj. powołując się m.in. na niedopuszczalności drogi sądowej, formalne warunki rozpoznania wniosku, interes prawny na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t. j. Dz. U. 2023 r., poz. 775). Faktem jest jednak, że przedmiotowe zaświadczenie znajduje się w obrocie prawnym, a sądy powołują się na nie w swojej judykaturze. Dlatego określenie słuszności bądź niesłuszności jego wydania należy uznać za niemające istotnego znaczenia dla współczesnego położenia prawnego Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego. Oczywiście, wywołuje ono jednak skutki prawne *iunctim* z przyjęciem, że status prawny tego Związku, zgodnie z obecną judykaturą, określa ustawa i statut z 1936 r., co wiąże się z tym, iż jedynym reprezentantem powołanym do działań prawnych w imieniu Związku jest właśnie Mufti.

25. W związku z tym istnieje kilka możliwości wyjścia z tej patowej sytuacji prawnej. Po pierwsze, derogacja całkowita bądź częściowa ustawy i, co za tym idzie, statutu z 1936 r. przez Parlament w oparciu o art. 25 ust. 5 Konstytucji. W pierwszym przypadku polegałoby to na zastąpieniu obecnych unormowań nową regulacją, w drugim zaś uchyleniu przepisów niezgodnych z aktualnym stanem prawnym, zwłaszcza Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r. Droga ta jednak wydaje się długa i żmudna ze względu na praktykę zawierania porozumień, między związkami wyznaniowymi a państwem polskim, oraz konfliktową sytuację panującą w Muzułmańskim Związku Religijnym.

26. Skutecznym rozwiązaniem w zaistniałej sytuacji prawnej byłoby skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów ustawy z 1936 r., w tym statutu z 1936 r., na podstawie art. 188 w związku z art. 191 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w szczególności co do statusu prawnego Muftiego. Konsekwencją orzeczenia Trybunału byłoby uchylenie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy oraz statutu i, co za tym idzie, Muzułmański Związek Religijny funkcjonowałby w oparciu o nieuchylne przepisy do czasu uchwalenia nowej regulacji, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji.

## II. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem opinii jest współczesne położenie prawne Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP wraz z określeniem słuszności/niesłuszności wydania Tomaszowi Miśkiewiczowi zaświadczenia (z 31.01.2013 sygn. DWR-MNiE-6734-1-IX/2013/HK) przez Józefa Różańskiego Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Należy zaznaczyć, że do prośby o sporządzenie opinii prawnej zostały dołączone materiały, które obejmują (pisownia oryginalna):

- 1) oświadczenie z dnia 24 listopada 2012 r. Przewodniczącego Zarządu Muzułmańskiej Gminy Wyznaniowej w Bydgoszczy, Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej Stefana Chazbijewicza (kserokopia, 1 strona);
- 2) protokół obrad XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17-18 listopada 2012 r. (kserokopia, 24 strony);
- 3) moje uwagi do protokołu, podpisane przez Zastępcę Przewodniczącego Kongresu Stefana Chazbijewicza (kserokopia, 2 strony);
- 4) protokół niezgodności pomiędzy protokołem z przebiegu XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP w dniach 17-18 listopada 2012 roku, popisany przez sekretarz kongresu Rozalię Bogdanowicz (kserokopia, 2 strony);
- 5) załącznik nr 17, protokół z głosowania podczas Kongresu MZR w RP na członków NK MZR w RP (kserokopia, 1 strona);
- 6) załącznik nr 19, wnioski XVIII ZWK MZR w RP (kserokopia, 1 strona);
- 7) zaświadczenie z dnia 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydane przez Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego (podpisane z upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji), potwierdzające, że Mufti Tomasz Miśkiewicz



jest jednocześnie Przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (kserokopia, 1 strona);

8) pismo z dnia 7 lutego 2013 r. Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższe Kolegium (podpisane przez Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Tomasza Aleksandrowicza) do Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Włodzimierza Karpińskiego w sprawie sytuacji w Muzułmańskim Związku Religijnym po XVIII Wszechpolskim Zwyczajnym Kongresie Muzułmańskiego Związku Religijnego (kserokopia, 5 stron);

9) potwierdzenie nadań listów do: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministra Administracji i Cyfryzacji Michała Boniego, Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska (kserokopia, 1 strona).

### III. UZASADNIENIE PRAWNE TEZ OPINII

1. Na wstępie opinii należy zaznaczyć, że sprawa Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej była już co najmniej czterokrotnie przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia:

1) 31 stycznia 2020 r., R. Jastrzębski, Ocena skutków prawnych projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WAP-137/20); „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1;

2) 1 kwietnia 2020 r., W. Odrowąż-Sypniewski, Opinia prawna na temat trybu rozpatrzenia komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 241), (BAS-WAP-474/20); „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 3;

3) 10 kwietnia 2020 r., W. Odrowąż-Sypniewski, Opinia prawna w sprawie petycji nr BKSP-145-IX-44/19 dotyczącej zmiany ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WAP-432/20);

4) 28 kwietnia 2021 r., R. Jastrzębski, Opinia prawna dotycząca możliwości i zasadności nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (BAS-WAP-427/21); „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, nr 2.

Wynika z tego, że problem zmian ustawodawczych w zakresie funkcjonowania Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi obecnie istotny problem we wzajemnych relacjach między wyznawcami islamu

a państwem polskim. Jest on wynikiem konfliktu w środowisku wyznawców tej grupy konfesyjnej, który zaostrzył się po obradach XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP w dniach 17-18 listopada 2012 r. w Białymstoku. W związku z tym warto zaznaczyć, że dołączone do prośby o sporządzenie opinii materiały, pomijając ich informacyjny charakter, dotyczą panującej – już od ponad dziesięciu lat – sytuacji wewnętrznej w muzułmańskich gminach, organizacjach muzułmańskich oraz społeczności etnicznej Tatarów Polskich, w szczególności z siedzibą w Bohonikach i Kruszyńianach.

2. Z punktu widzenia kompletności opinii należy podać krótki zarys dziejów religii muzułmańskiej w państwie polskim, w szczególności po zakończeniu pierwszej wojny światowej. Wynika to z faktu, że regulacje prawne, które pochodzą z lat 30., nadal formalnie obowiązują w polskim systemie prawnym.

Funkcjonowanie wyznawców religii muzułmańskiej związane było z osadnictwem Tatarów za panowania księcia litewskiego Witolda w okresie średniowiecza, czyli pod koniec XIV wieku. Byli oni zobowiązani do służby wojskowej, z czym wiązało się uzyskanie przez nich przywilejów od ówczesnych władców. Osadnictwo to obejmowało przede wszystkim obszar Wielkiego Księstwa Litewskiego, a opiekę nad ludnością tatarską sprawował władca, który wydawał dla niej przywileje. Ponadto, Sejm Rzeczypospolitej Obojga Narodów uchwalał konstytucje sejmowe, regulujące status prawny tej ludności. W okresie zaborów sytuacja prawna ludności muzułmańskiej była regulowana przez unormowania państw zaborczych, przy czym większość tej ludności znalazła się w orbicie oddziaływania prawa państwa rosyjskiego (zob. A. Achmatowicz, *Zarys stanu prawnego wyznania muzułmańskiego w b. Rosji i współczesnej Polsce*, „Rocznik tatarski” 1932, t. I; J. Sobczak, *Położenie prawne ludności tatarskiej w Wielkim Księstwie Litewskim*, Warszawa-Poznań 1984; P. Borawski, *Tatarzy w dawnej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986; P. Borawski, A. Dubiński, *Tatarzy Polscy. Dzieje, obrzędy, legendy, tradycje*, Warszawa 1986; J. Tyszkiewicz, *Tatarzy na Litwie i w Polsce. Studia z dziejów XIII–XVIII w.*, Warszawa 1989).

W związku z tym, że większość ludności muzułmańskiej żyła w zaborze rosyjskim wyznanie muzułmańskie *in statu nascendi* państwowości polskiej zostało pozbawione przywództwa. Reprezentantem bowiem tego wyznania był, mający siedzibę w Symferopolu na Krymie, Mufti muzułmański, który był jednocześnie zwierzchnikiem wszystkich wyznawców islamu, zamieszkujących dawne Cesarstwo Rosyjskie na zachód od rzeki Dniepr. W związku z tym po rozpadzie imperium rosyjskiego i przejściu władzy przez bolszewików ludność wyznania muzułmańskiego utraciła kontakt ze swoim zwierzchnikiem, co wynikało również z polityki wyznaniowej Rosji Sowieckiej. Dlatego ważnym problem instytucjonalnym było nowe zorganizowanie muzułmanów, którzy zamieszkiwali ówczesne państwo polskie, w odrębny związek wyznaniowy.

W ustawie z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267; dalej także: Konstytucja marcowa) sprawy stosunków wyznaniowych były regulowane w rozdziale V Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie (art. 87-124), w szczególności chodzi o art. 110-116 Konstytucji. Co istotne, Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), zgodnie z jej art. 81 ust. 2, uchyliła Konstytucję z dnia 17 marca 1921 r., właśnie z wyjątkiem art. 99, 109-118 oraz 120. W ten sposób od wejścia w życie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. obowiązywały te same regulacje konstytucyjne w zakresie sytuacji prawnej związków wyznaniowych w ówczesnym państwie polskim (zob. M. Sitarz, *Wpływ sytuacji politycznej na wolność religijną w Polsce w latach 1918-1989*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie”, t. XIII, 2020, nr 1, s. 378-379). Zasadniczo związki wyznaniowe zostały podzielone na prawnie uznane i nieuznane. Zgodnie z art. 115 Konstytucji marcowej Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządziły się własnymi ustawami, których uznania państwo polskie nie odmówi, o ile nie zawierały postanowień sprzecznych z prawem. Stosunek zaś państwa do tych kościołów i wyznań miał zostać określony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentantami [zob. R. Klimowiecki, *Administracja i samorząd związków wyznaniowych*, (w:) *Historia Państwa i Prawa Polski 1918-1939*, część I, pod red. F. Ryszki, pod ogólną redakcją J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 225-228].

Według różnych szacunków liczebność muzułmanów, głównie pochodzenia tatarskiego, w II Rzeczypospolitej wynosiła około 7 tysięcy. Zamieszkiwali oni przede wszystkim województwo: wileńskie, nowogródzkie, białostockie oraz Warszawę (zob. J.J. Tochtermann, *Ilość, rozmieszczenie i struktura zawodowa Tatarów w Polsce*, „Wiadomości Geograficzne” 1935, z. 8-10; S. Grelewski, *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej. Zarys stanu prawnego wyznań religijnych w Polsce*, Sandomierz 1936, s. 100-101; A. Miśkiewicz, *Tatarzy polscy 1918-1939. Życie społeczno-kulturalne i religijne*, Warszawa 1990).

Zanim jednak nastąpiło określenie, w drodze ustawowej, stosunku państwa polskiego do muzułmańskiego związku religijnego konieczne stało się tymczasowe unormowanie sytuacji prawnej związku religijnego oraz wybranie jego władz, które miały reprezentować go wobec państwa polskiego. Celowi temu służył Wszechpolski Zjazd Delegatów Ludności Muzułmańskiej, który odbył się w dniach 28-29 grudnia 1925 r. Na Muftiego muzułmańskiego w Polsce, zatwierdzonego następnie przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, został wybrany dr Jakub Szynekiewicz, a jego zastępcą był płk. Jakub Romanowicz. Poza tym na zjeździe wybrano Komisję Prawniczą, która miała opracować projekt statutu wewnętrznego.

Efektom jej prac był projekt ustawy oraz statutu, które zostały przesłane do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w dniu 18 stycznia

1932 r., przy czym nie były one uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych ze względu na istniejący konflikt między nowo wybranym Muftim J. Szynkiewiczem a Komisją Prawniczą i Związkiem Kulturowo-Oświatowym Tatarów. Należy jednak zaznaczyć, że w tym okresie Muzułmański Związek Religijny był zaliczany do związków religijnych prawnie uznanych, przy czym mających nieuregulowany stosunek do państwa polskiego [zob. S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927, s. 91–92; H. Świątkowski, *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego*, Warszawa 1937, s. 120–134; J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 180–197; J. Sobczak, *Położenie prawne polskich wyznawców islamu*, (w:) *Islam a świat*, pod red. R. Bäckera, S. Kitaba, Toruń 2003].

Prace legislacyjne, dotyczące statusu prawnego związku, były prowadzone przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a podstawą prac ustawodawczych był projekt ustawy przesłany do ministerstwa przez Muftiego J. Szynkiewicza, który został opracowany bez udziału członków Komisji Prawniczej. Projekt ustawy i statutu był przedmiotem uzgodnień międzyministerialnych, czego ostatnim etapem była konferencja międzyministerialna w dniu 1 czerwca 1934 r., której przedmiotem był ostateczny projekt ustawy. W związku z tym porozumienie między Muzułmańskim Związkiem Religijnym a władzami państwowymi miało miejsce w dniu 3 grudnia 1934 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Wilnie. Uczestniczyli w nim: wojewoda wileński Władysław Jaszczołt, Mufti J. Szynkiewicz, jego zastępca płk. J. Romanowicz, sekretarz muftiatu Stefan Tuhan-Baranowski, Dyrektor Departamentu Wyznań Franciszek Potocki. Na spotkaniu tym Mufti wręczył Dyrektorowi Departamentu Wyznań podpisany przez siebie ostateczny tekst projektu statutu, w tym odczytano projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego, podpisany przez Muftiego. Jednak ostatecznie zrezygnowano z formy rozporządzenia z mocą ustawy i projekt ustawy o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego, po zaakceptowaniu przez Biuro Prawne Prezydium Rady Ministrów, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 1935 r.

Wniesiony do Sejmu projekt ustawy liczył 49 artykułów oraz uzasadnienie. Warto zwrócić uwagę na treść tego uzasadnienia, które niejako podsumowuje okres przed uchwaleniem przez polski parlament przedmiotowej ustawy wyznaniowej oraz opisuje w pewnym sensie analogiczną do współczesnej sytuację wyznawców islamu w państwie polskim. Według podanego niżej *in extenso* uzasadnienia: „Z chwilą powstania niepodległości Polski wyznanie muzułmańskie w Polsce zostało pozbawione władzy zwierzchniej, bowiem głową tego wyznania w dawnej Rosji był Mufti muzułmański, rezydujący w Symferopolu na Krymie, którego zwierzchnictwu duchownemu podlegali wszyscy Muzułmanie,

znajdujący się w granicach Państwa rosyjskiego na obszarach, położonych na zachód od Dniepru. Pozatem wyznanie to opierało swój byt prawny na przepisach rosyjskich, przestarzałych i nieodpowiadających nowym warunkom, w których się to wyznanie znalazło. Ten stan rzeczy wymagał zorganizowania polskich muzułmanów w oddzielny związek religijny, niezależny od jakichkolwiek władz obcokrajowych duchownych, czy świeckich i nowego uregulowania jego położenia prawnego w oparciu o ustawę polską. Pierwszym krokiem na tej drodze był wybór Muftiego muzułmańskiego w Polsce, dokonany przez Wszechpolski Zjazd Delegatów Ludności Muzułmańskiej w Wilnie, w dniach od 28-29 grudnia 1925 r., przyjęty do wiadomości przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego pismem z dnia 1 marca 1926 r. L. 1760/26. Na tym zjeździe wyłoniono jednocześnie komisję prawniczą dla przygotowania projektu nowej organizacji Wyznania Muzułmańskiego. Następnym z kolei krokiem na tej drodze musiało być opracowanie projektu ustawy o stosunku Państwa do tego wyznania. Przedłożony tu projekt czyni zadość temu postulatowi. Reguluje on stosunek Państwa do Wyznania Muzułmańskiego i daje podstawy, na których będzie się mógł oprzeć dalszy jego byt i rozwój na ziemiach Rzeczypospolitej. Formy zorganizowania całości prawnej Wyznania Muzułmańskiego i uregulowania jego położenia prawnego idą po linii stworzenia nowego ładu prawnego, przystosowanego do wymogów współczesnego życia, obowiązujące bowiem do dnia dzisiejszego przepisy dawnego państwa rosyjskiego – zawarte w §§ 342-1415 tomu XI cz. I Zbioru praw b. ces. ros. – są zupełnie niezdadne do użytku w dzisiejszych warunkach. Zresztą obcość tych praw i ich niezgodność z duchem państwowości polskiej wymagała ich zmienienia, nie mówiąc już o tem, że przepisy rosyjskie były z istoty swej treści przestarzałe i nieprzystosowane do nowoczesnego organizmu państwowego. Nowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej uwzględnia w najszerszym możliwie zakresie tak potrzeby wyznania muzułmańskiego, jak i postulaty prawodawstwa polskiego w dziedzinie wyznaniowej. Jednocześnie rozciąga on na cały obszar Rzeczypospolitej przepisy prawne, odnoszące się do wyznania muzułmańskiego, pozwalające mu korzystać z dobrodziejstw ustawy na całym terenie Państwa, a nie, jak dotąd było, w niektórych tylko jego częściach. Przyczynia się tym sposobem do unifikacji ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce. Załączony projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego R.P., uwzględniając wszystkie wymogi współczesności polskiej oraz potrzeby wyznaniowe Muzułman, opracowany został po porozumieniu się z prawnym reprezentantem Wyznania Muzułmańskiego w Polsce, Muftim dr. Jakubem Szynkiewiczem, zgodnie z brzemieniem art. 115, ust. drugi, Konstytucji z dn. 17.III.1921 r., który to artykuł zachowuje moc prawną na podstawie art. 81 ustawy konstytucyjnej z dn. 23.IV.1935 r.”



[Rządowy projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwała Rady Ministrów z dnia 7.XII 1935 r., pismo Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 10. XII 1935 r. Nr I. Praw 1012/70/35), Druk Sejmowy nr 24, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, sesja zwyczajna r. 1935/36, s. 7].

Projekt ustawy został skierowany do Komisji Oświatowej (zob. sprawozdanie stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 1935 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36 r., łam 18). W dniu 4 lutego 1936 r. Komisja Oświatowa zgłosiła do Sejmu wnioski o uchwalenie go bez poprawek [zob. Sprawozdanie Komisji Oświatowej o rządowym projekcie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 24), Druk Sejmowy nr 57, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV (1935-1938)]. Następnie, w dniu 7 lutego 1936 r. na dziewiątym posiedzeniu Sejmu sprawozdanie z prac Komisji złożył poseł Borys Pimonow. Projekt ustawy został przyjęty w całości przez Sejm w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu (zob. sprawozdanie stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji z 9 posiedzenia w dniu 7 lutego 1936 r., łam 5-7).

W ten sposób przyjęty przez Sejm projekt został przekazany senackiej Komisji Prawniczej, która wprowadziła do niego zmiany. Sprawozdanie zostało omówione przez senatora Zygmunta Beczkowicza na siódmym posiedzeniu Senatu w dniu 6 marca 1936 r. który stwierdził, że „Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, którą ma zaszczyt referować, dotyczy Tatarów polskich, historycznie litewskimi zwanymi, stanowiących niewielką stosunkowo część wielkiego świata muzułmańskiego”, a zmiany wprowadzone przez Komisję Prawniczą mają charakter formalnoprawny, uzgodniony z przedstawicielami rządu [zob. sprawozdanie Komisji Prawniczej o projekcie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonym przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 roku (druk sejmowy nr 24), druk Senatu nr 22, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, sesja zwyczajna r. 1935/36; sprawozdanie stenograficzne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji z 7 posiedzenia w dniu 6 marca 1936 roku, łam 3-8].

Projekt ustawy ponownie trafił do Komisji Oświatowej, która na posiedzeniu w dniu 13 marca 1936 r., przyjęła większość zaproponowanych przez izbę wyższą zmian [zob. sprawozdanie Komisji Oświatowej o zmianach wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 roku projektu ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 24 i 57), druk Sejmu nr 98, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji, sesja zwyczajna r. 1935/36]. Wprowadzone przez Senat poprawki zostały zreferowane przez posła B. Piomonowa na 21 posiedzeniu Sejmu w dniu 17 marca 1936 r. (zob. sprawozdanie stenograficzne z 21

posiedzenia w dniu 17 marca 1936 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji, sesja zwyczajna 1935/36 r., łam 44-45).

Warto zaznaczyć, że o treści projektu ustawy decydował ówczesny Mufti J. Szykiewicz oraz strona rządowa. Dlatego spotkał się on z krytyką ze strony członków Komisji Prawniczej powołanej w 1925 r. ze względu na sposób prowadzenia rokowań i jego treść. Według Krzysztofa Krasowskiego: „w projekcie dokonano częściowej recepcji, z pewnymi modyfikacjami, przepisów rosyjskiej ustawy «wyznań obcych», co zdaniem członków komisji było niezgodne z konstytucją” (K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 200).

Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona w dniu 21 kwietnia 1936 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 240) i weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 24 kwietnia 1936 r. Zmiany ustawy miały miejsce już po drugiej wojnie światowej i dotyczyły wejścia w życie prawa małżeńskiego oraz prawa o aktach stanu cywilnego (zob. dekret z dnia 25 września 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie, Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 271 oraz dekret z dnia 25 września 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. Nr 48, poz. 273).

Należy zaznaczyć, o czym będzie mowa w dalszej części opinii, że prace nad ustawą muzułmańską toczyły się jednocześnie z pracami nad ustawą o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i, co istotne, obydwie ustawy równocześnie znalazły się w Sejmie oraz zostały uchwalone i ogłoszone w tym samym dniu w Dzienniku Ustaw (zob. Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241; szerzej: Ł. Baszak, *Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, tom 4, 2015, nr 1; Ł. Baszak, *Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3948, Prawo CCCXXVIII, Wrocław 2019).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej w pierwotnej wersji składała się z 49 artykułów. Zagadnienia, które ona reguluje, można generalnie podzielić na unormowania z zakresu:

- 1) ustroju wewnętrznego Muzułmańskiego Związku Religijnego (art. 1, 3-8, 10, 12-13, 17-18, 36 ustawy);
- 2) nadzoru państwa polskiego nad tym związkiem wyznaniowym, w tym uprawnienia władz państwowych w stosunku do tego związku (art. 2, 6-12, 14-15, 17-21, 23, 25-27, 29-31, 34-35, 37-48 ustawy);
- 3) sprawy mieszane (*cause mixtae*), tj. sądownictwo w sprawach małżeńskich, opieka religijna w wojsku, nauka religii muzułmańskiej i prowadzenie szkół duchownych (art. 16, 22, 32-33 ustawy);

4) uprawnień i wzoru pieczęci, używanych przez przedstawicieli tego wyznania (art. 24, 28 ustawy).

Istotne znaczenie dla organizacji i działalności Muzułmańskiego Związku Religijnego miał statut tego związku, który został wydany na podstawie art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym artykułem Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 72, poz. 517). Statut składał się z 55 paragrafów i stanowił załącznik do rozporządzenia. W statucie określono m.in. uprawnienia Muftiego, Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego, Wszechpolskiego Kongresu Elekcyjnego Muzułmańskiego, muzułmańskich gmin wyznaniowych, ogólnego zebrania członków muzułmańskiej gminy wyznaniowej; sprawy majątku ruchomego i nieruchomego, w tym prowadzenie instytucji i fundacji dla celów wyznaniowych i dobroczynnych, wakufów; prowadzenie ksiąg stanu cywilnego; nauczanie religii; odprawianie obrzędów religijnych (zob. J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 184 i n.; P. Borecki, *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1, s. 9–10; Ł. Baszak, *Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3948, Prawo CCCXXVIII, Wrocław 2019, s. 170–172).

Należy zaznaczyć, że do ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241), która miała „bliźniaczy charakter”, również zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 72, poz. 518). Słusznie bowiem stwierdził Jakub Sawicki, że „Ustawa karaïmska jest bliźniaczą siostrą ustawy muzułmańskiej nie tylko pod względem równoczesności jej wniesienia do Sejmu, jej uchwalenia i jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, ale przede wszystkim pod względem konstrukcji prawnej, ujęcia i sformułowania poszczególnych zagadnień i unormowania stosunku państwa do tego związku religijnego” (J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 200).

Co istotne, Muzułmański Związek Religijny, tak jak Karaïmski Związek Religijny, należał do sześciu związków mniejszości religijnych, których sytuacja prawna została uregulowana przez państwo polskie. Do tych związków należało zaliczyć:

1) Żydowski Związek Religijny (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego

w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, t.j. Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500);

2) Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nieposiadający hierarchii duchownej (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz. U. 38, poz. 363);

3) Kościół Ewangelicko-Augsburski (zob. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 88, poz. 613);

4) Kościół Prawosławny (zob. dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. Nr 88, poz. 597).

Statuty wewnętrzne jednak zostały wydane przez państwo polskie, poza Muzułmańskim Związkiem Religijnym i Karaïmskim Związkiem Religijnym, jeszcze tylko dla Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (zob. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia: 10 grudnia 1938 r. o uznaniu statutu Wewnętrznego Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. Nr 103, poz. 679; 17 grudnia 1936 r. o uznaniu Zasadniczego Prawa Wewnętrznego Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 94, poz. 659), [szerzej: J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939 (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967, s. 226–235; K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 106–234].

3. Charakteryzując ustawę o stosunku państwa polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego, w tym status prawny Muftiego, należy zwrócić uwagę, że była ona oparta w dużej mierze na recepcji rozwiązań rosyjskich. Zwrócił na to uwagę Krzysztof Krasowski, który uznał, że: „W ustawie z 1936 r. utrzymano dotychczasowy ustrój wewnętrzny związku, w którym wszystkie decyzje w sprawach wyznania należały do kompetencji Muftiego, nie związanego opiniami organu doradczego – Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego”, ale „W porównaniu z przepisami rosyjskimi odrzucono jednak wiele postanowień umożliwiających państwu daleko posuniętą ingerencję w sprawy wewnętrzny wyznaniowe”, np. nie przyjęto zasady nominacji Muftiego przez ministra wyznań, czy też ścisłego nadzoru organów państwowych nad Najwyższym Kolegium Muzułmańskim [K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 202; zob. P. Wiązek, *Samorządność Muzułmanów w Polsce w świetle przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, pod red. M.J. Ptaka, Wrocław 2013, s. 154–155].

Zwierzchnią władzę w Muzułmańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez duchowieństwo oraz pieczę nad potrzebami religijnymi, zgodnie z art. 3 ustawy, sprawował Mufti Muzułmański w Rzeczypospolitej Polskiej przy pomocy Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Zgodnie z kolejnym artykułem ustawy stał on na czele Muzułmańskiego Związku Religijnego w ówczesnym państwie polskim oraz reprezentował go wobec władz państwowych, kościołów i innych związków religijnych muzułmańskich zagranicznych, mogąc porozumiewać się z nimi bezpośrednio w sprawach religijnych. Stanowisko Muftiego było dożywotnie, a jego siedzibą było miasto Wilno.

W razie wakatu na stanowisku Muftiego lub niemożności bezpośredniego sprawowania przez niego obowiązków zastępował go członek Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, który był uprzednio przez niego wyznaczony, a w przypadku braku takiego wyznaczenia lub niemożności pełnienia tej funkcji przez wyznaczonego – najstarszy wiekiem członek Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Zastępca Muftiego posiadał wszystkie uprawnienia Muftiego na okres sprawowania tego zastępstwa. Ustawa szczegółowo normowała wybór Muftiego przez Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański, spośród kandydatów przedstawionych przez Najwyższe Kolegium Muzułmańskie. Listę kandydatów układało Najwyższe Kolegium Muzułmańskie, przy czym możliwy był sprzeciw Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, co do przedstawionego spisu kandydatów. Kandydatem na Muftiego mogły być osoby, które: posiadały obywatelstwo polskie; znały język polski w słowie i piśmie; ukończyły 40 lat; ukończyły wyższe studia teologiczne lub języków wschodnich; wykazywały nieskazitelną obywatelską, przy czym Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego mógł udzielić od czterech pierwszych warunków dyspensy, w wyjątkowych przypadkach ze względu na szczególne zasługi. Wybór Muftiego podlegał zatwierdzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej na przedstawienie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ponadto, Mufti składał przysięgę, której rota została ściśle określona w ustawie. Stał on na czele Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, które było jego organem pomocniczym w zarządzaniu sprawami Muzułmańskiego Związku Religijnego. Kolegium składało się, poza Muftim, z czterech członków, tj. dwóch duchownych i dwóch świeckich. Członków Kolegium oraz w takiej samej liczbie zastępców wybierał Wszechpolski Kongres Muzułmański na pięć lat, spośród osób wobec których nie wniósł wcześniej sprzeciwu Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Byli oni zatwierdzani przez tegoż Ministra oraz składali przed objęciem urzędu, o określonej w ustawie rocie, przysięgę na ręce właściwego wojewody lub jego zastępcy.



Wszechpolski Kongres Muzułmański składał się z delegatów, wybranych na ogólnych zebraniach członków muzułmańskich gmin wyznaniowych, oraz ze wszystkich członków Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego i odbywał się w Wilnie, co najmniej raz na pięć lat pod przewodnictwem Muftiego, albo wyznaczonego przez niego członka Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Kongres zwoływał Najwyższe Kolegium Muzułmańskie po uprzednim porozumieniu Muftiego z Ministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ministrowi był przedkładany szczegółowy program obrad Kongresu, co najmniej na miesiąc przed terminem wyznaczonym na jego otwarcie.

Kongres, którego celem był wybór Muftiego, nosił nazwę Wszechpolskiego Kongresu Elekcyjnego Muzułmańskiego. Na posiedzenia Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego i Kongresu Elekcyjnego Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego mógł delegować swoich przedstawicieli, którzy mieli prawo zabierać głos poza kolejnością oraz składać oświadczenia. Odpisy protokołów z posiedzeń Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego powinny były być przesłane przez Najwyższe Kolegium Muzułmańskie, za pośrednictwem Wojewody Wileńskiego, do wiadomości Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Mufti, na podstawie art. 36 ustawy, został powołany do działań prawnych w imieniu Muzułmańskiego Związku Religijnego i jego poszczególnych gmin wyznaniowych, przy czym w sprawach wymagających uchwały Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego występował na podstawie tejże uchwały.

Zakres czynności Muftiego określał §5 statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Do tych czynności należało zaliczyć przede wszystkim:

- 1) rozstrzyganie spraw ściśle wyznaniowych, które dotyczyły zasad nauki islamu, interpretacji Koranu i Szariatu oraz praktyk religijnych;
- 2) organizację i ogólne kierownictwo sprawami Muzułmańskiego Związku Religijnego;
- 3) reprezentowanie Związku wobec władz państwowych, kościołów i innych związków religijnych na obszarze państwa polskiego, w tym muzułmańskich związków religijnych zagranicą;
- 4) przyjmowanie osób innego wyznania do islamu, w tym określenie szczegółowych warunków takiego przyjęcia;
- 5) ogólną pieczę nad religijnymi potrzebami muzułman, w szczególności nadzór nad nauczaniem religii i przygotowaniem kandydatów na duchownych;
- 6) sprawowanie nadzoru nad duchowieństwem i zwoływanie zjazdów duchowieństwa;

- 7) odwiedzanie oraz nadzorowanie gmin wyznaniowych;
- 8) wyznaczenie w razie potrzeby swojego zastępcy oraz zatwierdzanie duchownych Związku na ich stanowiskach i ich odwoływanie, w tym mianowanie i zwalnianie urzędników Muftiatu, tj. biura na którego czele stał sekretarz, będący zarazem sekretarzem Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego;
- 9) przewodniczenie Najwyższemu Kolegium Muzułmańskiemu oraz wykonywanie jego uchwał;
- 10) składanie Najwyższemu Kolegium Muzułmańskiemu wniosków w sprawach zastrzeżonych statutem do kompetencji Kolegium;
- 11) przewodniczenie na Wszechpolskich Muzułmańskich Kongresach;
- 12) naczelny zarząd i nadzór nad wakufami oraz całym majątkiem Związku Religijnego, w tym układanie i wykonywanie budżetu;
- 13) działanie prawne w imieniu Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz jego poszczególnych gmin wyznaniowych;
- 14) wyznaczanie dotacji imamom i muezzinom w Warszawie, Wilnie i Słonimie.

Z przedstawionego wyżej krótkiego omówienia statusu prawnego oraz funkcji Muftiego, na podstawie regulacji z lat 30. XX wieku, wynika że pełnił on kluczową rolę w Muzułmańskim Związku Religijnym. Ponadto, reprezentował on zasadniczo ten Związek wobec władz państwowych II Rzeczypospolitej. Warto jednak zaznaczyć, że istotne znaczenie miało Najwyższe Kolegium Muzułmańskie, na którego czele stał Mufti. Pozostałych zaś członków Kolegium, w liczbie czterech na pięć lat, wybierał Wszechpolski Kongres Muzułmański, składający się z delegatów muzułmańskich gmin wyznaniowych oraz wszystkich członków Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego.

Uprawnienia Kolegium wymieniał enumeratywnie §12 statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zaliczyć do nich należało m.in. sprawę układania listy kandydatów na stanowisko Muftiego; uchwalanie budżetu i zatwierdzanie sprawozdań rachunkowych; postanowienia o przyjmowaniu darowizn i zapisów, sprzedaży lub obciążaniu, zamianie nieruchomości; nadawanie obiektom majątkowym cech wakufów; organizacja, tworzenie i znoszenie gmin wyznaniowych; szkolnictwo religijne; zakładanie meczetów, cmentarzy, zakładów dobroczynnych; prowadzenie spisu ludności muzułmańskiej; sprawy wydawnicze; zwoływanie zebrań gmin wyznaniowych oraz Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego i Kongresu Elekcyjnego; wydawanie przepisów szczegółowych i regulaminów w sprawie wykonania postanowień statutu. W ten sposób Najwyższe Kolegium Muzułmańskie miało stanowić organ reprezentujący Wszechpolski Kongres Muzułmański, a w praktyce interesy gmin wyznaniowych.

Podsumowując, charakterystykę ustawy należy zgodzić się z Jakubem Sawickim, że „Ustrój Muzułmańskiego Związku Religijnego opiera się, jak to widać z powyższego, na zasadzie centralistycznej jednoosobowej władzy duchownej przy udziale, w ściśle określonych przypadkach, organu kolegialnego, będącego emanacją ogółu wiernych tego wyznania. Omawiane tu przepisy ustrojowe zmierzają do znacznego podniesienia autorytetu i władzy Muftiego jako głowy tego wyznania i do ugruntowania jego przeważającego wpływu na bieg spraw zarządu wewnętrznego, tak w dziedzinie spraw religijnych jak i majątkowych. Z drugiej zaś strony przepisy te przyczyniają się w wybitnej mierze do ustalenia odpowiedzialności Muftiego wobec państwa za taki bieg spraw zarządu wewnętrznego i całokształtu działalności tego związku religijnego, aby nie popadł on w sprzeczność z interesami Państwa Polskiego i nie podważył tych przesłanek, na których oparł się zasadniczy stosunek państwa do tego związku, stosunek zaufania, któremu państwo dało wyraz, stwierdzając ustawowo stanowisko związku jako związku religijnego prawnie uznanego i nadając mu szereg przywilejów z tym stanowiskiem połączonych, a przede wszystkim prawo rządzenia się własnym statutem (art. 115 ust. 1 Konstytucji marcowej)”, (J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 190).

4. Sytuacja prawna Muzułmańskiego Związku Religijnego uległa zmianie po drugiej wojnie światowej, co było związane z sytuacją politycznoustrojową państwa polskiego. Wynikała ona z faktu, że państwo znalazło się w radzieckiej strefie wpływów, w tym zostały zmienione jego granice, tj. państwo polskie utraciło tzw. kresy wschodnie, na których w dużej mierze zamieszkiwała ludność muzułmańska, np. Wilno, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, będące siedzibą Muftiego znalazło się na obszarze Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, wchodzącej w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Warto jednak zaznaczyć, że w okresie unifikacji prawa cywilnego w ówczesnym państwie polskim (lata 1945–1946), o czym było wyżej, polski ustawodawca zmienił dwukrotnie ustawę z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie prawa małżeńskiego oraz prawa o aktach stanu cywilnego (zob. dekret z dnia 25 września 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie, Dz. U. z 1945 r. Nr 48, poz. 271 oraz dekret z dnia 25 września 1945 r. Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. Nr 48, poz. 273).

W związku z tym zmiany granic państwa polskiego po wojnie oraz repatriacja ludności z terenów wschodnich miały wpływ na liczebność oraz rozmieszczenie członków, którzy należeli do Muzułmańskiego Związku Religijnego. W latach 70. XX wieku Związek liczył około 1800 wyznawców (stan na 31 grudnia 1970 r.), głównie na obszarze województwa białostockiego, na którego terenie istniały

wówczas dwa meczety i dwa czynne cmentarze (Mizary), tj. w Bohonikach i Kruszynianach, oraz dodatkowo jeden czynny cmentarz w Warszawie. Istniało wówczas sześć gmin: 3 – w województwie białostockim, 1 – w Warszawie, 1 – w Gdańsku, 1 – w województwie zielonogórskim (zob. W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich kościołów i wyznań w PRL*, Warszawa 1971, s. 268–269).

Zmiany w funkcjonowaniu organizacji wyznawców religii muzułmańskiej w państwie polskim nastąpiły na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Zarejestrowano wtedy m.in. Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej (1989 r.); Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich (1990 r.); Stowarzyszenie Muzułmańskie „Ahmadiyya” (1990 r.). Należy jednak podkreślić, że Muzułmański Związek Religijny nadal stanowi najliczniejszą islamską grupę wyznaniową w państwie polskim [zob. *Wyznania Religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 1993-1996*, Warszawa 1997, s. 110–114; *Wyznania Religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 1997-1999*, Warszawa 2000, s. 106–110; M. Winiarczyk-Kossakowska, *Sytuacja prawna Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, Muzułmańskiego Związku Religijnego i Karaimskiego Związku Religijnego*, „Rocznik Teologiczny, ChAT” 2004 z. 1, s. 86–91; M.M. Dziekan, *Historia i tradycje polskiego islamu*, (w:) *Muzułmanie w Europie*, pod red. naukową A. Parzymies, Warszawa 2005, s. 224–227; A.S. Nalborczyk, *Status prawny muzułmanów w Polsce i jego wpływ na organizację ich życia religijnego*, (w:) *Muzułmanie w Europie*, pod red. naukową A. Parzymies, Warszawa 2005; P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1; R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, s. 272–285].

Ponowna rejestracja Muzułmańskiego Związku Religijnego po drugiej wojnie światowej nastąpiła w 1947 r., przy czym status prawny formalnie był i jest regulowany, tak jak Karaimskiego Związku Religijnego oraz Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, przez ustawy z okresu II Rzeczypospolitej. Zwrócił na to uwagę Wojciech Brzozowski, iż „Nawet pobieżna lektura trzech analizowanych tu przedwojennych aktów z zakresu prawa wyznaniowego pozwala stwierdzić, że nie tylko nie spełniają one – choćby w minimalnym stopniu – wymogów wynikających z przedstawionych zasad określających stosunki III Rzeczypospolitej ze wspólnotami religijnymi, lecz także nie uwzględniają ewolucji polityczno-prawnej państwa polskiego od lat 30. Dotyczy to przede wszystkim statusu prawnego karaimów i muzułmanów, w mniejszym natomiast stopniu staroobrzędowców (...). W obu ustawach z 1936 r. pojawiają się przepisy trwale niewykonalne ze względu na zmiany terytorialne, do których doszło w następstwie II wojny światowej. Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP

określa Wilno jako siedzibę Muftiego (art. 4 ust. 2) oraz Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego (art. 10 ust. 3). W tym samym mieście powinien odbywać się co najmniej raz na pięć lat Wszechpolski Kongres Muzułmański (art. 12 ust. 1). Liczne kompetencje przyznano wojewodzie wileńskiemu (...). We wszystkich trzech aktach pojawiają się odwołania do nieistniejących od dawna urzędów: Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Ministra Spraw Wojskowych. Występują też odwołania do nieistniejących źródeł prawa: dekretów Prezydenta RP oraz dekretów ministra. Zasadniczym problemem jest jednak wkroczenie przez analizowane akty w domenę objętą autonomią związków wyznaniowych” (W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 1, s. 16–18).

Dlatego, współcześnie wobec tych ustaw podnosi się argument ich anachroniczności i niekonstytucyjności, co wynika z obowiązywania unormowań zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zob. P. Borecki, *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 73–75). Co istotne, ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej powstała, kiedy obowiązywały inne zasady w zakresie stosunków między państwem polskim a kościołami i związkami religijnym. Zasadniczo był to system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa na wyznaniach, co było wynikiem unormowań zawartych w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., następnie utrzymanych jako obowiązujące, na podstawie art. 81 przepisów przechodnich do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

Pewien wyjątek stanowiło wyznanie rzymsko-katolickie, zgodnie bowiem z art. 114 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. „Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród uprawnionych wyznań. Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm”. Układ ten, tj. konkordat, został podpisany w Rzymie 10 lutego 1925 r. [zob. A. Gerstmann, *Konkordat Polski ze Stolicą Apostolską*, Lwów 1925; J. Wiślicki, *Konkordat. Studium prawne*, Lublin 1926; S. Łukomski, *Konkordat zawarty dnia 10 lutego 1925 roku pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską*, Łomża 1934; J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939 (Węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967, s. 119 i n.; J. Wiślocki, *Konkordat polski z 1925 roku. Zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977; K. Krasowski, *Konkordat polski z 1925 roku. Geneza – postanowienia – wykonanie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. LIX, z. 2; W. Góralski, *Konkordat polski z 1925 r.*, (w:) *Konkordaty Polskie. Historia i teraźniejszość*, praca zbiorowa, pod red. naukową



J. Krukowskiego, Lublin 2019; R. Jastrzębski, *Polskie konkordaty w XX wieku*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 13].

Obowiązywanie, po drugiej wojnie światowej, ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej miało charakter formalny i, co za tym idzie, dotyczyło to również statusu prawnego urzędu Muftiego. Dodatkowo należy podkreślić, że ówczesna tzw. władza ludowa w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. (załącznik do Dz. U. Nr 1, s. 1), uznała że Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają „na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie”, przy czym miały obowiązywać podstawowe założenia tej konstytucji, aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego, wybranego w pięcioprymiotnikowych wyborach, który miał uchwalić, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję [szerzej: K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977; K. Działocha, *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1976, „Przegląd Prawa i Administracji” VII; J. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, (w:) *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, tom 2, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 26 i n.].

Po zwołaniu Sejmu Ustawodawczego została uchwalona Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Nr 18, poz. 71), a następnie Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232). Pierwszy z aktów prawnych, w art. 1, wśród źródeł ówczesnego prawa państwowego wymienił *expressis verbis* m.in. podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., które miały obowiązywać do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei zgodnie z art. 70 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. kościoły i inne związki wyznaniowe mogły swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne, a zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych miały określać ustawy, w tym została proklamowana zasada rozdziału państwa od kościoła (zob. art. 82, t.j. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36; zob. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962, s. 137-140; J. Dziobek-Romański, *Zasady uznawania związków religijnych w prawie polskim w latach 1944-1989*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2001, t. XI, z. 1; M. Sitarz, *Wpływ sytuacji politycznej na wolność religijną w Polsce w latach*

1918-1989, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie”, t. XIII, 2020, nr 1, s. 383–384).

Po zmianach politycznoustrojowych przełomu lat 80. i 90. XX wieku została uchwalona Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej także: Mała Konstytucja), która uchyliła postanowienia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., pozostawiając jednak nadal jako obowiązujący jej Rozdział 8. Podstawowe prawa i obowiązki obywateli, w tym art. 82, który dotyczył zagadnień wyznaniowych. Mała Konstytucja została uchylona, na podstawie art. 242 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), co wiązało się z utratą mocy obowiązującej postanowień Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., w szczególności z zakresu prawa wyznaniowego.

5. Ważnym zagadnieniem jest system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa nad wyznaniem, który przechodził ewolucję w okresie od wejścia w życie ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej do współczesnych rozwiązań instytucjonalnych. Jest on wynikiem zmian ustrojowych w państwie polskim oraz przekształceń w strukturze oraz uprawnieniach organów administracji.

W II Rzeczypospolitej nadzór nad działalnością związków wyznaniowych, w tym Muzułmańskiego Związku Religijnego, sprawował przede wszystkim ówczesny Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz właściwy wojewoda [zob. R. Klimowiecki, *Zagadnienia administracji państwowej i samorządowej*, (w:) *Historia Państwa i Prawa Polski 1918-1939*, część I, pod red. F. Ryszki, pod ogólną redakcją J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 189–194; K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 200–202; P.A. Leszczyński, *Centralna administracja wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006, s. 154 i n.].

Warto zaznaczyć, jak stwierdził Romuald Klimowiecki (właściwie: Klimów), że „(..) także w aktach prawnych określających stanowisko muzułmańskiego związku religijnego połączone zostały dwie podstawowe tendencje polityki państwa w stosunku do tych wyznań, mianowicie tendencja zmierzająca do umocnienia pozycji duchowieństwa w stosunku do wiernych oraz tendencja do umocnienia wpływów organów administracji wyznaniowej na działalność związku religijnego, a także na dobór i kierunek działalności jego duchowieństwa. Uprawnienia organów państwowych w stosunku do związku muzułmańskiego szły jednak dalej, wkraczając bardzo wyraźnie w wewnętrzne sprawy związków wyznaniowych oraz w sprawy obsady stanowisk duchownych, nauczania religii,

prowadzenia akt stanu cywilnego. Podobne w treści uprawnienia realizowały organa administracji wyznaniowej wobec karaïmskiego związku wyznaniowego” [R. Klimowiecki, *Administracja i samorząd związków wyznaniowych*, (w:) *Historia Państwa i Prawa Polski 1918-1939*, część I, pod red. F. Ryszki, pod ogólną redakcją J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 238].

W związku z tym wybór Muftiego, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, podlegał zatwierdzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, w tym Mufti składał przysięgę według rotacji określonej w ustawie, a następnie tak zaprzysiężony otrzymywał z rąk tego Ministra dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o zatwierdzeniu wyboru i obejmował w ten sposób swój urząd. Należy zaznaczyć, że wyżej wymiona ustawa była uważana po drugiej wojnie światowej za obowiązujące źródło prawa wyznaniowego, co stanowiło w praktyce fikcję (zob. *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów w/g stanu na dzień 1 października 1960 r.*, Warszawa 1960, s. 269-291; *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów w/g stanu na dzień 1 kwietnia 1961 r.*, Warszawa 1961, s. 273-295; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1978, s. 97; Warszawa 1988, s. 149; Warszawa 2013, s. 224-225; *Prawo wyznaniowe*, wprowadzenie i opracowanie W. Uruszczak, Kraków 1997, s. 307-316; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 57, 123; *Prawo wyznaniowe. Zbiór przepisów*, oprac. W. Uruszczak, Z. Zarzycki, Kraków 2003, s. 501-509).

Do 1950 r. administracja wyznaniowa należała do kompetencji Ministra Administracji Publicznej, który zastąpił Kierownika Resortu Administracji Publicznej (zob. ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz. U. Nr 1, poz. 1; ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 19, poz. 99). Następnie, Urząd Ministra Administracji Publicznej zniósła ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej (Dz. U. Nr 19, poz. 156). Zgodnie z art. 4 tej ustawy został utworzony Urząd do Spraw Wyznań, który podlegał Prezesowi Rady Ministrów. Na czele Urzędu stał dyrektor, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, a organami terenowymi administracji wyznaniowej zaś byli wojewodowie, w tym prezydenci miast. Funkcjonowanie urzędu początkowo regulowała uchwała Rady Ministrów z dnia 27 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego statutu Urzędu do Spraw Wyznań (Monitor Polski Nr A-78, poz. 905; zob. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962,

s. 127; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1978, s. 126–129; Warszawa 1988, s. 231–237; Warszawa 2013, s. 207–209).

W okresie przemian ustrojowych przełomu lat 80. i 90. zmiany w nadzorze nad związkami wyznaniowymi zostały wprowadzone w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. Nr 29, poz. 155, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265; zob. W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 27 i n.; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 210 i n.) oraz ustawy z dnia 23 listopada 1989 r. zmieniającej ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz. U. Nr 64, poz. 387). Według ostatniej z ustaw do zakresu działania Urzędu Rady Ministrów przeszły zadania należące dotychczas do Urzędu do Spraw Wyznań, przy czym Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów miał realizować zadania, przewidziane w odrębnych ustawach, dla Ministra-Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań oraz dla Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań. Następnie, na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497), na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przeszły zadania i kompetencje zniesionego urzędu Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów (zob. R. Jastrzębski, Ocena prawna projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karaimeńskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, BAS-WAP-137/20; R. Jastrzębski, Opinia prawna dotycząca możliwości i zasadności nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, BAS-WAP-427/21).

Omówiona wyżej, w dużym skrócie, struktura administracji wyznaniowej, zwłaszcza po drugiej wojnie światowej, miała wpływ na działalność Muzułmańskiego Związku Religijnego. Dotyczyło to w szczególności jego statutów, które ulegały zmianom, przy formalnym obowiązywaniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który zawiera załącznik – statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 12 stycznia 1969 r. został uchwalony nowy statut przez Wszechpolski Kongres Muzułmański, przy czym obecnie obowiązuje statut uchwalony w dniu 28 lutego 2009 r. przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami uchwalonymi w dniu 15 marca 2014 r., przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy ze statutów został uznany przez dra Aleksandra Skarżyńskiego Dyrektora Urzędu

do Spraw Wyznań pismem z dnia 29 stycznia 1971 r. (Nr NK-803/19/1/71), właśnie na podstawie art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie upoważnienia zawartego w §2, poz. 7 uchwały nr 173/65 Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1965 r., dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych [zob. W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich kościołów i wyznań w PRL*, Warszawa 1971, s. 268–278; W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 381–395; *Mniejszości wyznaniowe w Polsce. Prawo wewnętrzne (statutowe)*, wprowadzenie, zbiór statutów, opracowanie R. Brożyniak, M. Winiarczyk-Kossakowska, Warszawa 2014, s. 79–91].

Istotnym zagadnieniem prawnym była i jest skuteczność derogacji, po drugiej wojnie światowej, na drodze administracyjnej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce oznaczało to uchylenie aktu normatywnego decyzją administracyjną. Kompetencje w zakresie uznawania prawa wewnętrznego związków religijnych Rada Ministrów przekazała Dyrektorowi Urzędu do Spraw Wyznań, na podstawie niepublikowanej uchwały z dnia 10 lipca 1965 r. (nr 173/65). Zatwierdzał on w drodze decyzji administracyjnej statuty wewnętrzne zainteresowanych związków wyznaniowych, przy tym nierzadko uchyłał rządowe rozporządzenie z okresu II Rzeczypospolitej.

Praktyka ta, nawet w ówczesnych realiach prawnych, budziła poważne wątpliwości. W przypadku Muzułmańskiego Związku Religijnego, podobnie jak Karaimskiego Związku Religijnego, przyjęto „domyślną derogację” przedwojennego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zwrócił na to uwagę Marcin Olszówka, który uznał, że „Skuteczność derogacji rozporządzenia drogą administracyjną dokonaną przez Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań podaje w wątpliwość nie tylko wadliwy sposób uzyskania kompetencji przez ten organ, który nabył w drodze «subdelegującej» uchwały Rady Ministrów faktycznie zmieniającej wyraźny przepis, bądź co bądź, obowiązującego aktu ustawodawczego. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że w drodze aktu administracyjnego nie sposób uchylić aktu normatywnego” (M. Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016, s. 82–83). Związany jest z tym również obecny charakter statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2014 r. i wprowadzone do niego później zmiany.

Obydwa wyżej wskazane statuty, tj. z dnia 12 stycznia 1969 r. oraz 28 lutego 2009 r., nie zostały poddane zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego



w Rzeczypospolitej Polskiej procedurze uzgodnienia. Ostatni z nich został jedynie przekazany do wiadomości właściwego ministra (zob. R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2016, tom 19, s. 266–269; P. Borecki, *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „*Studia Prawnicze*” 2018, nr 1, s. 10–13; Ł. Baszak, *Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*”, tom 4, 2015, nr 1, s. 173). Oczywiście, jest to sprzeczne z wyżej wymienionym art. 2 ustawy z 1936 r., zgodnie z którym „Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej korzysta w swem życiu wewnętrznym z pełnej wolności rządzenia się, w ramach praw obowiązujących, przepisami swego Statutu (Ustawy Wewnętrznej), uznanego przez Państwo w drodze rozporządzenia Rady Ministrów”, a „Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wraz z ustawą niniejszą podstawę prawną organizacji tego Związku” (zdanie drugie art. 2 ustawy).

6. Konieczność zmiany *status quo*, w zakresie nowelizacji albo uchwalenia nowej regulacji i, co za tym idzie, uchylecia ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, była dostrzegana jeszcze w latach 90. XX wieku. Wiązały się z tym prace nad nową ustawą o stosunku państwa polskiego do wyznania muzułmańskiego, przy czym dotyczyły one również nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej [zob. J. Sobczak, *Położenie prawne polskich wyznawców islamu*, (w:) *Islam a świat*, pod red. R. Bäckera, S. Kitaba, Toruń 2003, s. 207–209].

W praktyce prace nad nową ustawą rozpoczęły się w marcu 2001 r., kiedy to podczas Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego została powołana specjalna komisja. Następnie, w dniu 18 grudnia 2003 r. został opracowany bilateralnie nowy projekt ustawy, który nie spowodował postępu prac legislacyjnych. W dniu 26 kwietnia 2007 r. Mufti T. Miśkiewicz skierował do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów wnioski o zawarcie umowy, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji, przesyłając jednocześnie projekty umowy oraz ustawy. Rok później została podjęta decyzja o utworzeniu wspólnego zespołu redakcyjnego, a do kwietnia 2011 r. odbyło się sześć posiedzeń tego zespołu (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. 339).

Wynika z tego, że kierownictwo Muzułmańskiego Związku Religijnego już w kwietniu 2007 r. wystąpiło do Rady Ministrów z wnioskiem o zawarcie

odnośnej umowy, która miała dotyczyć wydania nowej ustawy, odpowiadającej współczesnemu stanowi prawnemu. W ocenie ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosek ten zasługiwał na uwzględnienie, gdyż większość przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej nie miała ówczasie, co ma miejsce także obecnie, zastosowania ze względu na zasadniczą zmianę realiów społeczno-politycznych oraz prawnych. Dotyczyło to przede wszystkim uprawnień nadzorczych państwa polskiego w stosunku do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które charakteryzowały ustawę z lat 30. XX wieku [zob. P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 82; dzień 27 maja 2008 r. jako datę wpływu wniosku do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, podaje 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 między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013, s. 198–201; natomiast datę 4 marca 2008 r. jako dzień wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów przez Muzułmański Związek Religijny z wnioskiem o zawarcie umowy, podaje E. Ignaciuk, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP w praktyce Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, (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. 225–226].

7. W związku z tym należy uznać, że ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że nie zostały formalnie uchylone przez polskiego ustawodawcę, nie odpowiadają współczesnym regulacjom z zakresu prawa wyznaniowego, w szczególności po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Podobnie rzecz ma się ze statutami Muzułmańskiego Związku Religijnego wydanymi po drugiej wojnie światowej.

Powoduje to, że współcześnie ma miejsce chaos legislacyjny i dualizm prawny. Po pierwsze, formalnie nadal obowiązuje ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statut, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które utraciły w dużej mierze swoją aktualność

po drugiej wojnie światowej. Po drugie, obecnie – niezależnie od tych regulacji – obowiązuje statut Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2009 r., ze zmianami wprowadzonymi w 2014 r. w Białymstoku przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatnia kwestia wynika z polityki wyznaniowej prowadzonej po drugiej wojnie światowej przez władze państwa polskiego, a obecnie nadal kontynuowanej przez administrację publiczną.

Po wejściu w życie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stan ten jeszcze w większym stopniu spotęgował zamęt, w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania Muzułmańskiego Związku Religijnego w państwie polskim (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. 339–341; P. Borecki, *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2014, nr 4, s. 65–72; A. Kiliszewicz, *Prawne aspekty własności muzułmańskiej w prawie polskim*, „*Wrocławskie Studia Erazmianskie*” 2016, z. 10. „Wolność, równość i własność w prawie i polityce”, s. 529 i n.; T. Kulicki, *Ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego*, „*Temidium.pl*” 2018; A. Maciąg, *(Nie) ważny Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego*, „*Progress. Journal of Young Researchers*” 2022, nr 11).

W związku z tym w zaistniałej sytuacji faktycznej oraz prawnej pojawiały się propozycje wyjścia z tej w zasadzie patowej sytuacji. Po pierwsze, W. Brzozowski stwierdził, w odniesieniu do całości wyznaniowego ustawodawstwa przedwojennego, że utraciło ono *en bloc* moc obowiązującą, w oparciu o instytucję z zakresu teorii prawa – *desuetudo* (odwyknienia), co jednak może powodować pewne wątpliwości praktyczne (zob. W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2012, nr 1, s. 20–21).

Warto jednak zaznaczyć, że konstrukcja prawna *desuetudo* (odwyknienia), dotyczy nieobowiązywania aktów prawnych z powodu ich długotrwałego niewykonywania oraz nieprzestrzegania w praktyce zawartych w nich unormowań. *Desuetudo* polega zasadniczo na tym, że określone przepisy prawa nie są ani przestrzegane ani stosowane. Dlatego uważa się je za nieobowiązujące, w związku ze zmienionymi warunkami ustrojowo-społecznymi. W nauce podkreśla się, że ma zastosowanie behawioralne kryterium obowiązywania prawa. W związku z tym norma prawna nie obowiązuje, gdyż nie jest ani przestrzegana, ani stosowana. Poza tym uznaje się, że jej nieobowiązywanie jest związane ze zmienionymi warunkami społecznymi, co z kolei opiera się na elementach aksjologicznych [zob. J. Wróblewski, *Concepts of Legal System and Conceptions of*

*Validity (Pojęcia systemu o obowiązywania prawa)*, „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia Iuridica 24, Teoria Prawa, Łódź 1986, s. 16 i n.; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 151–152]. W ten sposób określona norma prawna nie jest w praktyce stosowana przez organy państwowe, a jak uznał Zygmunt Ziemiński, „dopuszczalność *desuetudo* przejawia się zwłaszcza w okresach zasadniczych przemian społeczno-ustrojowych, gdy działalność legislatorów nie prowadzi do dostatecznie szybkich zmian przepisów prawnych, a jurysprudencja nie potrafi dostatecznie szybko doprowadzić do merytorycznego usystematyzowania norm prawnych na podstawie nowych i dawniej wydanych przepisów”, dodając, że „Kluczową sprawą jest jednak zmiana podstawowych wartości, którym realizowanie danego systemu prawnego ma służyć (...)”, (Z. Ziemiński, *Desuetudo*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 7–8).

W praktyce instytucja *desuetudo* odgrywała i odgrywa pewną rolę w polskim systemie prawnym [zob. R. Jastrzębski, Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-320/21 w sprawie uchylecia dekretu z dnia 15 listopada 1946 r. o zajęciu majątku państw pozostających z Państwem Polskim w stanie wojny w latach 1939-1945 i majątku osób prawnych i obywateli tych państw oraz o zarządzie przymusowym nad tymi majątkami (Dz. U. Nr 62, poz. 342 ze zm.), BAS-WAL-557/21]. Instytucja ta bowiem była stosowana, w szczególności po drugiej wojnie światowej wobec ustawodawstwa państwa polskiego sprzed wybuchu drugiej wojny światowej (zob. J. Litwin, *W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych*, „Palestra” 1957, nr 1; Z. Fenichel, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1; A. Stawarska-Rippel, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1). Zwrócił na to uwagę Józef Litwin, który stwierdził, że „W okresie rewolucyjnej odbudowy państwowości polskiej w latach 1944–1945 nastąpiło przejście systemu prawa, jaki obowiązywał we wrześniu 1939 r.”, przy czym „Przejście to nie nastąpiło jednak w drodze «sukcesji», nie miało też charakteru afirmacji mechanicznej ciągłości prawnej, nie objęło całokształtu norm ustawodawstwa przedwrześniowego” (zob. J. Litwin, *W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych*, „Palestra” 1957, nr 1, s. 14).

W związku z tym miała zastosowanie, zdaniem Zygmunta Fenichela, zasada *ratio iuris posterior derogat priori*, wypowiedziana przez Antoniego Peretiatkowicza. Dlatego, w zasadzie obowiązywały akty prawne, które nie były sprzeczne z nowym ustrojem państwa polskiego po drugiej wojnie światowej (zob. Z. Fenichel, *Nieuchylone a jednak nieobowiązujące*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1; A. Stawarska-Rippel, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1), przy czym na marginesie rozważań należy pozostawić

kwestię legitymizacji nowej władzy ludowej oraz ówczesnej instrumentalizacji prawa [zob. Z. Wawak, *Legitymacja prawna KRN*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4; L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6]. Należy jednak zaznaczyć, o czym była mowa wyżej, że polski ustawodawca po drugiej wojnie światowej dokonał dwukrotnie zmiany ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej w związku z unifikacją prawa cywilnego i, co za tym idzie, można założyć, że uznał obowiązywanie tej ustawy wyznaniowej, mimo zmienionych realiów politycznoustrojowych.

Oczywiście, możliwa jest współcześnie derogacja (uchylenie) całkowite albo częściowe przedmiotowej ustawy przez polski parlament, przy czym zdaniem W. Brzozowskiego powinno się to odbyć, co do zasady, w oparciu o wymogi formalne zawarte w art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, taka nowelizacja powinna polegać na uchyleniu przepisów niezgodnych z aktualnym systemem prawnym, co spowodowałoby pozostawienie regulacji szcztąkowej. Możliwe byłoby także podjęcie przez Radę Ministrów negocjacji, w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji, z przedstawicielami związku wyznaniowego, których celem miałyby być zastąpienie obecnie obowiązujących aktów nową ustawą wyznaniową. Istnieje jeszcze możliwość skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów tej ustawy wyznaniowej, który mogą złożyć na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wspólnoty wyznaniowe. W ten sposób Trybunał mógłby uchylić przepisy ustawy, które nie są zgodne z obecnie obowiązującą ustawą zasadniczą, a związek wyznaniowy funkcjonowałby w oparciu o nieuchylne przepisy ustawy do czasu uchwalenia nowej regulacji, w trybie art. 25 ust. 2 Konstytucji (zob. W. Brzozowski, *Przedwojenne ustawodawstwo wyznaniowe a Konstytucja RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 1, s. 22–24; P. Borecki, *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 73–90).

8. Obecnie istotne znaczenie, w przedmiotowej sprawie, ma art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Co istotne, zawarcie takiej umowy stanowi przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych. Znalazło to potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28; zob. P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 102–103). Zdaniem Trybunału art. 25 ust. 4



i 5 Konstytucji „wyrażają zasadę uregulowania stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej”, a „Konstytucja gwarantuje kościołom i związkom wyznaniowym równe prawa do zawarcia umów w sprawie unormowania ich stosunków z Państwem, a w szczególności równość w prowadzeniu negocjacji, w których dochodzi do wspólnych ustaleń co do ukształtowania wzajemnych stosunków”. Ponadto, „Jednym z celów omawianej regulacji konstytucyjnej, stwarzającej obowiązek negocjowania rozwiązań prawnych dotyczących danego kościoła z jego przedstawicielami, jest dostosowanie treści ustawodawstwa dotyczącego spraw wyznaniowych do specyfiki poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Wyklucza to identyczność rozwiązań dotyczących poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Prawodawca konstytucyjny zakłada tym samym różnicowanie regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione odmienną sytuacją faktyczną poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Zasada równouprawnienia, (...), realizuje się w konsekwencji również przez uzgodnienie, w wyniku negocjacji, regulacji prawnych uwzględniających historyczne ukształtowanie sytuacji kościołów i związków wyznaniowych”. W związku z tym według Trybunału art. 25 Konstytucji „przewiduje normowanie statusu kościołów i związków wyznaniowych, w tym również spraw spornych między nimi, w trybie dwustronnym, w drodze ustaw uchwalanych na podstawie umów zawieranych przez Radę Ministrów z władzami danego kościoła. Ustawodawca nie może w związku z tym rozwiązywać sporów między kościołami i związkami wyznaniowymi w sposób jednostronny, narzucając określone rozwiązania stronom. Powinien natomiast preferować regulacje oparte na porozumieniu między stronami”.

Właśnie taka umowa dwustronna, poprzedzająca uchwalenie przedmiotowej ustawy, determinuje, czy wprost przesądza, o treści przyszłej ustawy partykularnej. Co ważne, nie ma ona charakteru cywilistycznego, ale charakter publicznoprawny i odpowiada politycznemu porozumieniu (zob. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2, s. 99–100, 104). Stronami tej umowy są Rada Ministrów i „właściwi przedstawiciele kościołów oraz związków wyznaniowych”. Jej treść powinna być zgodna z wolą stron, podlega ona bowiem negocjacjom. Zawarta umowa stanowi podstawę uchwalenia partykularnej ustawy wyznaniowej, przy czym w doktrynie prawa wyznaniowego wyróżnia się dwa modele przekształcenia umowy w ustawę partykularną, tj. pierwszy zakłada, że ustawa niejako stanowi dosłowne przepisanie postanowień zawartej umowy do tekstu projektu określonej ustawy wyznaniowej, drugi zaś model polega na tym, iż projekt takiej ustawy stanowi załącznik do zawartej umowy [szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

Warszawa 2012, s. 188–191; M. Olszówka, komentarz do art. 25, (w:) *Konstytucja RP, t. I. Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 679–683; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I, Wstęp, art. 1-29*, red. naukowa L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 622–630; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. naukowa P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 103–104].

Art. 25 ust. 5 Konstytucji doczekał się już szerokiego omówienia w literaturze prawa wyznaniowego, w szczególności w zakresie: podobieństwa do włoskich rozwiązań prawnych; charakteru prawnego oraz procedury zawierania umowy, zwłaszcza kompetencji Rady Ministrów; relacji zachodzących między umową a ustawą, w tym ich zakresu przedmiotowego; podmiotów do których należy inicjatywa ustawodawcza; wnoszenia poprawek w toku prac legislacyjnych; późniejszej nowelizacji ustawy [szerzej: M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 180–181; Z. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000; P.A. Leszczyński, *Zagadnienia wyznaniowe w Konstytucji RP*, Warszawa 2001, s. 57–60; T.J. Zieliński, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7; J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, pod red. Cz. Janika, Toruń 2005, s. 76–82; J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów*, (w:) *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. naukowa P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009; W. Uruszczak, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, (w:) *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. naukowa P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010; 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; *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP)*, pod red. P. Stanisza, M. Ordon, Lublin 2013; M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 260–282].

Należy jednak zaznaczyć, że dotychczas nie została uchwalona kompleksowa ustawa właśnie na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jako pewne wyjątki podaje się w doktrynie prawa wyznaniowego dwie ustawy, mianowicie z dnia: 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu

prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 43; zob. druk sejmowy nr 2060, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja) oraz 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 144, poz. 849; zob. druk sejmowy nr 1411, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja). Wymienione wyżej ustawy, zdaniem Moniki Piszcz-Czapli, stanowią „realizację ducha art. 25 ust. 5 Konstytucji RP” [zob. M. Piszcz-Czapla, *Uregulowanie własności pounickich nieruchomości oraz finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, (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. 248].

Co istotne, obydwie ustawy w zasadzie dotyczyły spraw majątkowych i, co za tym idzie, można je uznać co najwyżej za próby realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji, m.in. stanowisko takie zajął, w odniesieniu do pierwszej z ustaw, Dariusz Walencik, który stwierdził, że „Na pocieszenie można dodać, że we Włoszech na realizację analogicznego przepisu czekano 40 lat” (D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 54). Jednak druga z wyżej wymienionych ustaw została poprzedzona zawarciem w dniu 6 kwietnia 2011 r. umowy między ówczesnym Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, który reprezentował Radę Ministrów, a Prawosławnym Metropolitą Warszawskim i Calej Polski. Fakt ten stanowił, zdaniem D. Walencika, spełnienie wymogu zawartego w art. 25 ust. 5 Konstytucji, co jego zdaniem doprowadziło po raz pierwszy do realizacji tego przepisu Konstytucji, ale tylko w zakresie zagadnień finansowych [zob. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych*, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 50–51].

Odnosząc się do sytuacji faktycznej oraz prawnej Muzułmańskiego Związku Religijnego należy podzielić pogląd Pawła Boreckiego, który stwierdził, że art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia zasadę bilateralności, a nie arbitralności regulacji przez państwo, gdyż „Stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi, w tym skupiającymi wyznawców islamu, winny być określone w formie ustaw uchwalonych na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami” oraz „Każdej z tych wspólnot przysługuje prawo do wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o przystąpienie do negocjacji w sprawie zawarcia umowy i wydania odpowiedniej ustawy” (P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 81).

W przypadku jednak Muzułmańskiego Związku Religijnego zawarcie takiej umowy może być utrudnione ze względu na to, iż jego reprezentantem w negocjacjach z Radą Ministrów oraz sygnatariuszem umowy, jako naczelny organ Związku, zgodnie z obecnym stanem faktycznym i prawnym, będzie Mufti, który zdaniem P. Boreckiego, może „sabotować wszelkie próby osłabienia jego pozycji w nowej regulacji ustawowej, zwłaszcza polegające na rozszerzeniu kompetencji organów kolegialnych (...)”, przy tym „Instrumenty prawne presji na Muftiego w trakcie prac legislacyjnych są bardzo ograniczone” (P. Borecki, *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1, s. 23–24).

9. Z omówionym wyżej stanem prawnym koresponduje współczesna judykatura, która jest związana przede wszystkim z sytuacją, panującą w Muzułmańskim Związku Religijnym, w szczególności dotyczy wydanego Tomaszowi Miśkiewiczowi zaświadczenia (z 31.01.2013 sygn. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK) przez Józefa Różańskiego Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Dotyczy ona wewnętrznego konfliktu panującego między T. Miśkiewiczem a muzułmańskimi gminami wyznaniowymi, zwłaszcza społecznością etniczną Tatarów Polskich. Dlatego kwestie te nie mogą być przedmiotem opinii prawnej, gdyż zawierają stwierdzenia oceniające i wartościujące oraz podają fakty z zakresu działalności T. Miśkiewicza, których nie obejmuje swoim zakresem opinia prawna.

Na wstępie, należy zaznaczyć, że judykatura sądowa, dotycząca Muzułmańskiego Związku Religijnego obejmuje orzeczenia: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności w Warszawie. W pierwszym przypadku Trybunał w dwóch postanowieniach, które dotyczyły członkostwa w gminie wyznaniowej żydowskiej, powołał się m.in. na podobne regulacje w tym zakresie zawarte w ustawie z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (zob. postanowienia z dnia: 18 lutego 2015 r., sygn. akt P 48/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2015, nr 2, poz. 22 ze zdaniem odrębnym Wojciecha Hermelińskiego; 18 lutego 2015 r. sygn. akt S 2/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2015, nr 2, poz. 23).

Z kolei w postanowieniu z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Urzędowy” 2017, nr 3, poz. 35; zob. P. Borecki, *W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15*, „Polski Proces Cywilny” 2018, nr 1) Sąd Najwyższy, oddalając skargę kasacyjną, stwierdził w sentencji, że „W sprawie o stwierdzenie ważności uchwały kościoła lub związku wyznaniowego dotyczącej obsady funkcji w tym

kościół lub związku droga sądowa jest niedopuszczalna”. W przedmiotowej sprawie powódka żądała stwierdzenia nieważności uchwały XV Nadzwyczajnego Kongresu Muzułmańskiego w Białymstoku z dnia 20 marca 2004 r. w przedmiocie wyboru Tomasza M. Muftim Muzułmańskiego Związku Religijnego.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd zaznaczył, że „W myśl art. 25 ust. 3 Konstytucji, stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadzie poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie i współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Kategoria autonomii odnosi się do sfery wewnętrznej i oznacza prawo do samodzielnego rozstrzygania o sprawach kościoła lub związku wyznaniowego, a kategoria niezależności dotyczy relacji zewnętrznych i oznacza brak podporządkowania państwu. Do «swojego zakresu» kościoła lub związku wyznaniowego należy zaliczyć nie tylko ich działalność religijną *sensu stricto*, ale również sprawy organizacyjno-samorządowe, co rozciąga się na ich wewnętrzną organizację, hierarchię, kompetencje i stosunki między jednostkami, organami i innymi podmiotami struktury kościoła lub związku oraz elekcję i obsadę personalną urzędów (funkcji) sprawujących kult, zajmujących się nauczaniem lub zarządzaniem, a także kwestie odnoszące się do przyjmowania albo wykluczania wiernych ze wspólnoty, łącznie z ich pozycją w ramach wspólnoty i relacjami z jej organami i strukturą. W ramach «swojego zakresu» obowiązuje własne prawo kościoła lub związku wyznaniowego, którym może być prawo stanowione przez kościół lub związek albo nawet prawo pochodzenia ustawowego, jeżeli zaakceptował je kościół lub związek (art. 25 ust. 5 Konstytucji), nie obowiązują zaś normy państwowego (powszechnego) porządku prawnego, które wobec tego nie mogą być podstawą do konstruowania praw podmiotowych lub sytuacji prawnie chronionych dla kościoła lub związku albo ich wiernych w ich wzajemnych relacjach mieszczących się w tym zakresie”.

Dlatego, „Z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych, w tym przede wszystkim art. 25 ust. 3 Konstytucji, należy stosować normy rangi ustawowej odnoszące się do stosunków między kościołami i związkami wyznaniowymi oraz państwem. W zakresie stosunków między Muzułmańskim Związkiem Religijnym oraz Państwem Polskim co do zasady zachowały moc obowiązującą przepisy ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej [por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2015 r. (przypis Autora: 18 lutego jest podany jak data postanowienia w OTK Zb. Urz.) sygn. akt S 2/15, OTK Zb. Urz. 2015, nr 2, poz. 23], należy jednak uwzględnić, że powstały one w czasie, gdy stosunki pomiędzy państwem a kościołami lub związkami wyznaniowymi – inaczej niż obecnie – były kształtowane w myśl zwierzchnictwa państwa”. W obecnych zaś realiach konstytucyjnych oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o granicach wolności sumienia



i wyznania należy „kierować się założeniem, że Związek korzysta z autonomii i niezależności w «swoim zakresie» w rozumieniu i w granicach określonych przez art. 25 ust. 3 Konstytucji, a regulacje ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (np. art. 6 ust. 1, art. 7, 8 ust. 3 i art. 9) w granicach, w których mogłyby z tym kolidować, nie mogą stać temu na przeszkodzie, w granicach zaś, w których są akceptowane przez Związek, mogą być traktowane jako jego własne prawo odnoszące się do tego zakresu”. W konkluzji uzasadnienia Sąd Najwyższy stwierdził, że „Gwarancja autonomii i niezależności Związku w ramach «swojego zakresu», statutowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji implikuje natomiast niedopuszczalność ingerencji sądu jako organu władzy państwowej w «swoją zakres» Związku, a więc także niedopuszczalność sądowej oceny prawidłowości stosowania własnego prawa przez Związek, w tym co do wyboru Muftiego Związku”.

Pokłosiem tego postanowienia Sądu Najwyższego, opierającego się na postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. akt P 48/13), które niejako „sankcjonowało” obowiązywanie ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, było następne postanowienie Sądu Najwyższego oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, tj. wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

W postanowieniu z dnia 14 grudnia 2018 r. (sygn. akt I CZ 109/18, zawarte: baza orzeczeń, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)) Sąd Najwyższy stwierdził, że „Urząd Muftiego w Muzułmańskim Związku Religijnym – jak wynika z zaświadczeń wystawionych przez władze państwowe i złożonych do akt – sprawuje T.M. wybrany 20 marca 2004 r. na Wszechpolskim Kongresie Elekcyjnym Muzułmańskim. Skuteczność tego wyboru jest jednak kwestionowana w Związku Religijnym, a na piastowanie urzędu Muftiego powołuje się też J.A., który został wybrany na Muftiego przez mający miejsce 15 października 2016 r. Kongres Elekcyjny Muzułmańskiego Związku Religijnego. Urząd Muftiego nie może być jednak obsadzony jednocześnie przez dwie osoby, a jak wynika z szeroko uzasadnionego postanowienia Sądu Najwyższego z 12 maja 2016 r., IV CSK 526/15 (OSNC 2017, nr 3, poz. 35) sądy powszechne nie są uprawnione do rozstrzygania sporów o prawidłowość stosowania własnego prawa przez związki religijne, w tym i Muzułmański Związek Religijny”. W związku z tym „Spory dotyczące skuteczności wyboru władz związku religijnego powinny być rozstrzygane wewnątrz jego struktur, z ewentualnym zaangażowaniem władz państwowych, w takim stopniu i formach, jakie przewidziane są przez przepisy o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków religijnych”.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, w zakresie obowiązywania ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku

Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczy po pierwsze porównania zawartych w niej regulacji do ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r., sygn. II OSK 200/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2015 r., sygn. I SA/Wa 102/15; zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)).

Po drugie, dotyczy wydania zaświadczenia że T. Miśkiewicz nie jest Muftim, ani też nie jest Przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym WSA w Warszawie w wyroku z 27 października 2015 r. (sygn. I SA/Wa 1250/15; zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. I SA/Wa 1250/15, zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)) stanął na stanowisku, że znaczenie w rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy mają przepisy ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 2, art. 4 ust. 1, art. 18 i art. 36, oraz statut, który stanowi załącznik do rozporządzenia Rada Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym reprezentantem Związku wobec władz państwowych jest Mufti, który stoi na jego czele, a Przewodniczący Zarządu Gminy Wyznaniowej w ogóle nie jest podmiotem, zgodnie z ustawą oraz statutem z 1936 r. Dlatego Przewodniczący Gminy jest nieuprawniony do jej reprezentowania i, co za tym idzie, podmiot taki nie ma interesu prawnego na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 217 §2 pkt 2 Kpa; ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t. j. Dz. U. 2023 r., poz. 775) do żądania wydania zaświadczenia.

W wyroku z dnia 5 czerwca 2018 r. (sygn. I SA/Wa 2273/17, zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)) WSA w Warszawie stwierdził, że „skoro w 2004 r. został dokonany wybór Muftiego, to organ nie był umocowany do przyjęcia powiadomienia odnośnie wyboru innej osoby na to stanowisko. Stanowisko było już bowiem obsadzone. Minister nie może być ani arbitrem, ani stroną sporu dotyczącego wyboru Muftiego. Jak wyżej wskazano, organ w 2004 r. przyjął powiadomienie o wyborze Muftiego, a stanowisko to jest dożywotnie, to nowe zgłoszenie nie mogło być przez organ przyjęte”, dodając, że „Nie można tracić z pola widzenia, że przepisy ustawy jak i statutu nie przewidują możliwości odwołania Muftiego, unieważnienia jego wyboru, jak również kadencyjności piastowania jego stanowiska”, a „organ administracji nie jest uprawniony do oceny legalności wyboru osób na stanowiska, czy też w skład organów związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji, stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii. Konstytucja potwierdza

prawo kościołów i innych związków wyznaniowych do tworzenia własnego prawa wewnętrznego, dotyczącego spraw immanentnie związanych z ich działalnością bez ingerencji państwa. Szczególnymi konstytucyjnymi gwarancjami proceduralnymi respektowania przez państwo autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych są: zasada regulacji stosunków między państwem a poszczególnymi wspólnotami religijnymi w formie dwustronnej – w oparciu o umowę (art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji)”.

Kontynuacją przyjętej linii orzeczniczej był wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2019 r. (sygn. I SA/Wa 1620/18, zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)), który dotyczył odmowy wydania zaświadczenia przez wojewodę o istnieniu podmiotu prawnego, jakim jest gmina muzułmańska. Co istotne, Minister Spraw Wewnętrznych, podobnie jak w wyżej omówionej sprawie zakończonej wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r. (sygn. I SA/Wa 2273/17, zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)), powołał się i podzielił pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15). WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 4 czerwca 2019 r., zaś stwierdził, że do działań prawnych w imieniu Związku i jego poszczególnych gmin wyznaniowych powołany jest Mufti, zgodnie z art. 36 ustawy oraz §5 pkt 13 statutu z 1936 r. W związku z tym „Jedynymi aktami prawnymi regulującymi ustrój i organizację Związku i gmin wyznaniowych jest ustawa i statut z 1936 r. Statut z 2009 r. nie ma mocy prawnej, ponieważ nie został zatwierdzony przez Państwo poprzez wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów (art. 2 ustawy)”. W tej sprawie został wydany wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2023 r. (sygn. II OSK 51/20, zawarte: centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych, [www.nsa.pl](http://www.nsa.pl)), zgodnie z którym skarga kasacyjna została oddalona.

Od wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r. (sygn. I SA/Wa 2273/17) została złożona skarga kasacyjna, którą NSA oddalił. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że odnosząc się do odmowy wszczęcia postępowania w rozpoznawanej sprawie należy wskazać, iż zawiadomienie o stwierdzeniu nieważności wyboru poprzedniego Muftiego oraz o wyborze na to stanowisko skarżącego J.A. zostało wniesione przez Gminę Muzułmańskiego Związku Religijnego, która nie posiada zdolności do reprezentowania Związku przed organami państwowymi i działania w jego imieniu, zgodnie bowiem z art. 36 ustawy z 1936 r. do działań prawnych w imieniu Związku oraz jego poszczególnych gmin wyznaniowych jest powołany Mufti. W związku z tym gmina nie była uprawniona do zawiadomienia organu państwowego o zmianie osób wchodzących do kierowniczych organów wykonawczych w Muzułmańskim Związku Religijnym, gdyż nie posiadała przymiotu strony (art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Ponadto, NSA uznał, że ustawa z 1936 r. nie zawiera ani przesłanek nieważności wyboru na Muftiego, ani procedury jego odwołania. NSA podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15), jednocześnie stwierdzając, że organ administracji – na etapie badania dopuszczalności wszczęcia postępowania – nie dokonuje merytorycznej oceny wniosku, a jedynie bada, czy zaszły formalne warunki do jego rozpoznania. Dlatego sąd pierwszej instancji prawidłowo stwierdził, że przepisy ustawy jak i statutu nie przewidują kadencyjności piastowania stanowiska Muftiego, w tym możliwości jego odwołania czy stwierdzenia nieważności wyboru. NSA zaznaczył przy tym, że „Organ nie ma kompetencji do dokonywania oceny zgodności z prawem podjętych przez dany związek czynności, gdyż stoi temu na przeszkodzie art. 25 ust. 3 Konstytucji”.

Z przedstawionego wyżej orzecznictwa wynika, że kluczowe znaczenie w zakresie obowiązywania jak i kognicji sądów miały postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. akt P 48/13), które niejako „sankcjonowało” obowiązywanie ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów, zawierające statut Związku, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15), które w praktyce przesądziło o niedopuszczalności drogi sądowej przed sądami powszechnymi jak i sądami administracyjnymi, podziałającymi stanowisko Sądu Najwyższego.

Należy jednak zaznaczyć, że zarówno Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, nie zwróciły uwagi na stan prawny, w zakresie obowiązywania ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, po drugiej wojnie światowej, w szczególności obowiązywania uchwalonego w dniu 12 stycznia 1969 r. nowego statutu przez Wszechpolski Kongres Muzułmański i związanej z tym działalności ówczesnego Urzędu do Spraw Wyznań, z czym wiąże się uznanie statutu Związku z 1969 r. przez ówczesnego Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań pismem z dnia 29 stycznia 1971 r. A. Skarżyńskiego. Podobnie rzecz ma się ze statutem uchwalonym w dniu 28 lutego 2009 r. przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami uchwalonymi w dniu 15 marca 2014 r., przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym formalnie sądy administracyjne uznały, że obecnie aktami prawnymi regulującymi ustrój i organizację Związku i gmin wyznaniowych jest ustawa

i statut z 1936 r., zaś statut z 2009 r. nie ma mocy prawnej, ponieważ nie został zatwierdzony przez Państwo poprzez wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów, zgodnie z art. 2 ustawy.

10. Dołączone do prośby o sporządzenie opinii prawnej materiały ogniskują się w zasadzie wokół obrad XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który odbył się w dniach 17-18 listopada 2012 r. w Białymstoku, i związanego z tym wyboru na nową kadencję Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego. Co istotne, uczestniczący w Kongresie Mufti T. Miśkiewicz, uznał, że ustawa z 1936 r. oraz statut z 2009 r. określiły zwierzchnią władzę Muftiego z Muzułmańskim Związkiem Religijnym (zob. protokół obrad XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej z 17-18 listopada 2012 r., kserokopia, s. 13).

Koresponduje z odbytym Kongresem zaświadczenie z dnia 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydane przez Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego (podpisane z upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji), potwierdzającego, że Mufti Tomasz Miśkiewicz jest jednocześnie Przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, z którym wiąże się wcześniejsze oświadczenie z dnia 24 listopada 2012 r. Przewodniczącego Zarządu Muzułmańskiej Gminy Wyznaniowej w Bydgoszczy, Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej Stefana Chazbijewicza, zgodnie z którym T. Miśkiewicz nie pełni żadnej funkcji we władzach centralnych Muzułmańskiego Związku Religijnego, przy czym przysługuje mu tytuł Muftiego, ale nie piastuje już tego urzędu.

Ponadto, w piśmie z dnia 7 lutego 2013 r. Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższe Kolegium (podpisanego przez Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Tomasza Aleksandrowicza) do Sekretarza Stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Włodzimierza Karpińskiego w sprawie sytuacji w Muzułmańskim Związku Religijnym po XVIII Wszechpolskim Zwyczajnym Kongresie Muzułmańskiego Związku Religijnego została opisana sytuacja panująca od dłuższego czasu w tym Związku Religijnym, będąca następstwem obrad XVIII Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który odbył się w dniach 17-18 listopada 2012 r. w Białymstoku.

Z materiałów tych wynika, że od dłuższego czasu w Muzułmańskim Związku Religijnym ma miejsce konflikt, co do obsady godności Muftiego. Genezą sięga on XV Nadzwyczajnego Kongresu Muzułmańskiego Związku Religijnego, który odbył się w dniu 20 marca 2004 r. Na Kongresie zostało obsadzone stanowisko Muftiego, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych



i Administracji, Departament Wyznań i Mniejszości Etnicznych, przyjęło do wiadomości tę informację oraz wydało zaświadczenie, zgodnie z którym na stanowisko Muftiego i Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej został powołany T. Miśkiewicz (zob. zaświadczenie z dnia 9 lipca 2004 r., WR-6721-13-IX/04/HG). Oczywiście, nasuwa się istotna wątpliwość, czy XV Kongres obradował zgodnie ze postanowieniami statutu z 1936 r., co nie zostało wyjaśnione ani przez organy administracji, ani w wyżej omówionej judykaturze.

Elekcji nowego Muftiego była przeciwna część członków Muzułmańskiego Związku Religijnego i, co za tym idzie, były podejmowane próby unieważnienia jego wyboru. W 2016 r. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie uznało wybór Muftiego w 2004 r. za nieważny. Następnie, II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański wybrał nowego Muftiego, ale dotychczasowy Mufti nie przyjął tego do wiadomości. W związku z tym przeciwnicy Muftiego, wybranego w 2004 r., bezskutecznie próbowali uzyskać potwierdzenie wyboru nowego Muftiego od organów państwa, tj. ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. Ostatecznie, minister właściwy do spraw wyznań postanowieniami z dnia: 20 lipca oraz 20 października 2017 r. odmówił przyjęcia od elekta powiadomienia o wyborze w 2016 r. Minister *explicite* stwierdził w nich, że nie jest stroną wewnętrznego sporu, dotyczącego obsady urzędu Muftiego, oraz nie posiada kompetencji do jego rozstrzygnięcia. Zastrzegając jednocześnie w ostatnim z nich, że „postanowienie nie stanowi ingerencji w wewnętrzne sprawy Związku” (szerzej: P. Borecki, *Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1, s. 17–22).

11. Obecny stan prawny, dotyczący statusu prawnego Muzułmańskiego Związku Religijnego w państwie polskim, mimo formalnego obowiązywania ustawy i statutu z 1936 r., na co powołuje się judykatura, nie jest klarowny. Warto zaznaczyć, że realizacja wymienionych wyżej dwóch aktów prawnych z 1936 r. nie jest współcześnie możliwa w praktyce. Wynika to z faktu zmiany granic państwa polskiego, a przede wszystkim ewolucji zasad systemu prawa wyznaniowego, które wynikają z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. Nr 29, poz. 155, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265) oraz z wejścia w życie przepisów wyznaniowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zwrócił na to uwagę P. Borecki, który stwierdził, że przyjęły one „model tzw. przyjaznego rozdziału między państwem a związkami wyznaniowymi” oraz zostały oparte „na odmiennej aksjologii niż ustawodawstwo przedwojenne”. Według niego można domniemywać, że utraciły moc obowiązującą wszystkie te przepisy ustawy z 1936 r., które były niezgodne z nową Konstytucją, m.in. wprowadzające obowiązkową przynależność muzułmanów w Polsce do Muzułmańskiego Związku Religijnego; dotyczące

zatwierdzania prawa wewnętrznego tego Związku przez organy państwowe; związane z systemem nadzoru organów administracji państwowej nad duchowieństwem muzułmańskim i organami Związku.

Uznał on również, że „Paradoksalnie, sytuacja prawna MZR jest współcześnie pod pewnym względem gorsza w porównaniu ze statusem innych wspólnot muzułmańskich, ponieważ istnieją poważne wątpliwości co do prawnych podstaw działalności Związku. Nie można jednoznacznie określić zakresu uprawnień i obowiązków ciążących na MZR. Rodzi to niebezpieczeństwo działań o charakterze uznaniowym ze strony administracji publicznej”. Dlatego, „W pełni uzasadnione było w związku z tym wystąpienie w kwietniu 2007 r. kierownictwa MZR do Rady Ministrów z wnioskiem o zawarcie umowy w celu wydania nowej ustawy określającej stosunki między państwem a Związkiem, na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji”, a „W przypadku niepodjęcia przez Radę Ministrów działań we wspomnianej sprawie lub nieuchwalenia odpowiedniej ustawy przez Sejm, Muzułmański Związek Religijny powinien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności najbardziej anachronicznych przepisów ustawy z 1936 r.” (P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 82–83).

12. W sprawie zmiany ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęła do Sejmu petycja (zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie petycji nr BKSP-145-IX-44/19 dotyczącej zmiany ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, BAS-WAP-432/20). Warto zaznaczyć że petycja, zdaniem autora opinii – Wojciecha Odrowąż-Sypniewskiego, nie dotyczyła uchylenia przepisu, dotyczącego dożywotności urzędu Muftiego, oraz dostosowania ustawy do współczesnych granic państwa polskiego, ale zakładała uchwalenie nowej, całościowej ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o załączony do niej projekt. Zawarte w petycji postulaty miały na celu rozwiązanie wewnętrznych problemów, które wystąpiły w środowisku muzułmańskim w Polsce. Autor opinii doszedł do wniosku, że „zawarta w niej propozycja odpowiada formułowanym w doktrynie postulatом dostosowania treści ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów wynikających z Konstytucji RP”. Jednak, według niego, kluczowe znaczenie w sprawie ma stanowisko Rady Ministrów „dla oceny celowości wystąpienia z postulowaną inicjatywą ustawodawczą”, gdyż związane jest to z uprzednim zawarciem „umowy przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami MZR”.

Z kolei w dniu 18 grudnia 2019 r. Komisja do Spraw Petycji wniosła projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku

Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (zob. druk sejmowy nr 241, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja). Na temat projektu ustawy stanowisko zajęła Rada Ministrów w dniu 1 czerwca 2020 r., w którym stwierdzono, że „ewentualne wprowadzenie zmian przewidzianych w projekcie stanowiącym druk nr 241 wymagałoby zachowania trybu, o którym mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji” i, co za tym idzie, „zmiany w tych ustawach powinny być poprzedzone rozmowami z właściwymi przedstawicielami Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej”, w tym „Rozmowy powinny być zakończone zawarciem stosownego porozumienia”, gdyż „W opinii Rady Ministrów w innym przypadku można by było spotkać się z zarzutem obarczenia tych aktów prawnych istotną wadą konstytucyjną” [zob. stanowisko Rady Ministrów wobec komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 241)].

Projekt ten był również opiniowany przez Biuro Analiz Sejmowych. W konkluzji autor opinii uznał, że „zmiany zaproponowane w projekcie zawartym w druku nr 241 stanowią ingerencję w sferę objętą zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji autonomią Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, a ich ustanowienie wymaga zawarcia stosownych umów pomiędzy Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami tych wspólnot religijnych (art. 25 ust. 5 Konstytucji)”, [zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat trybu rozpatrzenia komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 241)].

Ponadto, projekty z dnia 17 marca 2018 r. ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowiły załączniki do petycji skierowanej do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy (zawarte: [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl)). Biuro Dialogu i Korespondencji przekazało petycję do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że ani członkowie Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ani władze państwowe nie przestrzegały stanu prawnego, który wynikał z ustawy z 1936 r. Poza tym wymieniono statuty Związku, które zostały uchwalone na Wszechpolskich Kongresach Muzułmańskich, tj. w roku 1969, 1996, 2004, 2009. Dlatego wnioskodawcy uznali, że działalność Związku przez stosunkowo długi okres była oparta o nieważne

statuty, przy braku poszanowania ustawy, zarówno przez społeczność tatarską jak i władze administracji państwowej. W konsekwencji powinno to skutkować zakończeniem funkcjonowania obecnych władz Związku i, co za tym idzie, powołaniem nowych organów w sposób zgodny z prawem.

13. Pora na wnioski końcowe. Analiza zawarta w opinii prawnej doprowadza do wniosku, że jakiegokolwiek działania ustawodawcze powinny uwzględniać treść normatywną art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., zgodnie z którym stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych uprzednio przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Dlatego zawarcie takiej umowy stanowi przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych. Co istotne, dotyczy to zarówno zmiany jak i uchwalenia nowej ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Z opisanej wyżej konfliktowej sytuacji panującej w Muzułmańskim Związku Religijnym oraz praktyki administracji, w tym przede wszystkim judykatury, która stoi na gruncie legalizmu prawnego, mimo nieobowiązywania w praktyce postanowień zarówno ustawy jak i statutu z 1936 r., należy dojść do wniosku, że konieczna jest interwencja ustawodawcy w oparciu właśnie o art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Przedmiotowe zaś zaświadczenie z dnia 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydane przez Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych Józefa Różańskiego (podpisane z upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji), potwierdzające, że Mufti T. Miśkiewicz jest jednocześnie Przewodniczącym Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, spotęgowało jedynie konflikt w Muzułmańskim Związku Religijnym między jego organami, tj. Muftim a ciałami kolegialnymi, reprezentującymi poszczególne muzułmańskie gminy wyznaniowe.

Warto zaznaczyć, że w tej sprawie, o czym była mowa wyżej, zarówno Sąd Najwyższy jak i sądy administracyjne niejako „uchyliły się” od zajęcia stanowiska, w szczególności co do obowiązywania ustawy oraz statutu z 1936 r., np. w oparciu o *desuetudo*, ze względów formalnych, tj. powołując się m.in. na niedopuszczalności drogi sądowej, formalne warunki rozpoznania wniosku, interes prawny na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Faktem jest jednak, że przedmiotowe zaświadczenie znajduje się w obrocie prawnym, a sądy powołują się na nie w swojej judykaturze. Dlatego określenie słuszności bądź niesłuszności jego wydania należy uznać za niemające istotnego znaczenia dla współczesnego położenia prawnego Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego. Oczywiście, wywołuje ono jednak skutki prawne *iunctim* z przyjęciem, że status prawny tego Związku, zgodnie z obecną judykaturą, określa ustawa

i statutu z 1936 r., co wiąże się z tym, iż jedynym reprezentantem powołanym do działań prawnych w imieniu Związku jest właśnie Mufti.

W związku z tym istnieje kilka możliwości wyjścia z tej patowej sytuacji prawnej. Po pierwsze, derogacja całkowita bądź częściowa ustawy i, co za tym idzie, statutu z 1936 r. przez Parlament w oparciu o art. 25 ust. 5 Konstytucji. W pierwszym przypadku polegałoby to na zastąpieniu obecnych unormowań nową regulacją, w drugim zaś uchyleniu przepisów niezgodnych z aktualnym stanem prawnym, zwłaszcza Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r. Droga ta jednak wydaje się długa i żmudna ze względu na praktykę zawierania tego rodzaju porozumień, między związkami wyznaniowymi a państwem polskim, oraz konfliktową sytuację panującą w Muzułmańskim Związku Religijnym.

Dlatego najbardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów ustawy z 1936 r., w tym statutu z 1936 r., na podstawie art. 188 w związku z art. 191 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w szczególności co do statusu prawnego Muftiego. Konsekwencją orzeczenia Trybunału byłoby uchylenie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy oraz statutu i, co za tym idzie, Muzułmański Związek Religijny funkcjonowałby w oparciu o nieuchylne przepisy do czasu uchwalenia nowej regulacji, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji.