

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

## **Tryb rozpatrzenia komisyjnego projektu nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego i Karaimskiego Związku Religijnego w RP<sup>1</sup>**

Procedure for consideration of the committee's Bill on Amending the Act on the State's attitude towards the Muslim Religious Union and the Karaite Religious Union in the Republic of Poland

The changes proposed in the bill constitute an interference in the sphere – pursuant to the Constitution – covered by the autonomy of the Muslim Religious Union in the Republic of Poland and the Karaite Religious Union in the Republic of Poland. Their establishment requires prior concluding of agreements between the Council of Ministers and relevant representatives of these religious communities. In the author's opinion there are no formal restrictions for the headquarters of a given church or religious association to be located outside of Poland.

**Keywords:** bill, religious association, Muslims, Karaites

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy stanowią ingerencję w sferę objętą zgodnie z Konstytucją autonomią Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz Karaimskiego Związku Religijnego w RP, a ich ustanowienie wymaga zawarcia stosownych umów między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami tych wspólnot religijnych. Zdaniem autora opinii nie ma formalnych ograniczeń, by siedziba władz danego kościoła lub związku wyznaniowego była położona poza terytorium RP.

**Słowa kluczowe:** projekt ustawy, związek religijny, muzułmanie, karaimi

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Parlamentarnego, WARSZAWA, POLSKA ■  
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest analiza zagadnień prawnych związanych z komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Pań-

<sup>1</sup> *Opinia prawna na temat trybu rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 241) sporządzona 1 kwietnia 2020 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych; BAS-WAP-474/20.*

stwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 241). W szczególności chodzi o ocenę zgodności projektu z wynikającą z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP zasadą poszanowania przez państwo autonomii związków wyznaniowych oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie oraz o analizę dopuszczalności inicjatywy poselskiej w tych sprawach w kontekście art. 25 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym stosunki między Rzeczypospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

### **Projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 241**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej – zawarty w druku sejmowym nr 241 – wniesiony został przez Komisję do Spraw Petycji i stanowi reakcję na petycję skierowaną do Sejmu RP.

Celem ustawy jest dokonanie zmian w ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 240 oraz 1945, poz. 271 i 273) oraz ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 241), mających na celu uwzględnienie zmian granic Polski, jakie nastąpiły po II wojnie światowej, przez eliminację odwołań do miasta i krainy, które obecnie leżą na terytorium Litwy.

Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że siedzibą muftiego oraz Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego jest Wilno, mimo że zgodnie z § 1 ust. 3 Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej siedziba władz naczelnych Związku znajduje się w Polsce – w Białymstoku<sup>2</sup>. Obowiązująca ustawa nakłada także liczne obowiązki na Wojewodę Wileńskiego, a więc na organ, który nie istnieje. Celem projektowanej ustawy jest potwierdzenie stanu faktycznego – wskazanie, że siedzibą władz Związku jest Białystok, a w konsekwencji, że zadania przypisane w ustawie dla wojewody będzie wykonywał Wojewoda Podlaski.

<sup>2</sup> Zob. statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony 28 lutego 2009 roku w Białymstoku przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami 15 marca 2014 roku w Białymstoku przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, <http://mzr.pl/wp-content/uploads/2016/01/statut.pdf> [dostęp 24 marca 2020 r.].

Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej także stanowi, że siedzibą hachana jest Wilno – mimo że, jak wskazuje wnioskodawca, siedziba władz naczelnych Związku znajduje się w Polsce – w Warszawie. Także ta ustawa nakłada obowiązek na nieistniejący organ, jakim jest Wojewoda Wileński. Celem projektowanej ustawy jest wskazanie, że siedzibą władz Związku jest Warszawa, a w konsekwencji – że zadania przypisane w ustawie dla wojewody będzie wykonywał Wojewoda Mazowiecki.

Wnioskodawca (Komisja do Spraw Petycji) deklaruje w uzasadnieniu projektu świadomość, że „stosowanie większości przepisów zmienianych ustaw rodzi poważne trudności. Są to regulacje archaiczne, charakterystyczne dla przedwojennego systemu zwierzchnictwa państwa nad Kościołami i związkami wyznaniowymi, charakteryzujące się przyznaniem państwu szeregu uprawnień nadzorczych wobec związków wyznaniowych. – w tym w zakresie obsady stanowisk kierowniczych w tych związkach czy w zakresie zatwierdzania prawa wewnętrznego tych związków. Przepisów tych nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą rozdziału państwa od Kościołów i związków wyznaniowych”. Komisja ds. Petycji wyraża również przekonanie, że „w tych okolicznościach właściwym rozwiązaniem byłoby opracowanie nowych projektów ustaw – co jednak z uwagi na wątpliwości prawne i złożoność takiego procesu może być zadaniem bardzo trudnym i czasochłonnym”. W konsekwencji wnioskodawca uznaje, że „żadne okoliczności nie uzasadniają utrzymywania w obowiązujących ustawach odwołań do miasta i krainy, które od czasu zakończenia II wojny światowej nie leżą w Polsce”.

### **Konstytucyjny model relacji instytucjonalnych między państwem a kościołami a prawo inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do kształtowania ich sytuacji prawnej**

W piśmiennictwie<sup>3</sup> wskazuje się, że przyjęty w art. 25 Konstytucji model relacji instytucjonalnych między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) opiera się na pięciu zasadach:

- równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 1),
- bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (ust. 2),
- wzajemnym poszanowaniu niezależności i autonomii państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 3),

<sup>3</sup> L. Garlicki, Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 601; M. Olszówka, Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 3; wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.

- współdziałaniu państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (ust. 3),
- konsensualnej regulacji stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, w formach odpowiadających ich specyfice (ust. 4 i ust. 5).

Dla prezentowanej opinii szczególnie istotne pozostają gwarancje konstytucyjne dotyczące wzajemnego poszanowania niezależności i autonomii państwa i wspólnot religijnych oraz zasada bilateralizmu regulacji stosunków państwo – związek wyznaniowy.

Zasada autonomii i niezależności zakłada rozdzielność zakresu działania państwa i wspólnot religijnych, a także wyłącza możliwość ingerencji państwa w sferę wewnętrzną kościołów oraz kościołów w sferę wykonywania władztwa państwowego. W tym kontekście wskazuje się<sup>4</sup> na możliwość wyróżnienia trzech sfer, do których odnieść można autonomię i niezależność związków wyznaniowych.

Pierwsza dotyczy sfery doktryny religijnej stanowiącej o tożsamości danej wspólnoty religijnej. W tym obszarze państwo nie ma władzy do oceny „słuszności” przekonań religijnych ani weryfikacji według kryterium dobra i zła czy prawdy i fałszu. Autonomia kościołów w zakresie doktryny nie zwalnia ich jednak z przestrzegania regulacji państwowych, nawet jeśli kolidują one z wyznawaną w danej wspólnotcie doktryną. Druga sfera odnosi się do ustroju wspólnoty religijnej, jej organizacji terytorialnej i obsady stanowisk kościelnych. Kościoły pozostają w tym zakresie autonomiczne i niezależne względem państwa, a jedynie ograniczenia wiązać się mogą z koniecznością wskazania organów, których istnienie jest warunkiem np. uzyskania osobowości prawnej czy uczestnictwa w obrocie prawnym. Trzecia sfera obejmuje autonomiczny system prawny wspólnoty religijnej, któremu podlegają jej członkowie. System ten, mimo swojej niezależności, musi pozostawać w zgodzie z systemem prawa państwowego. Władze państwowe są zobowiązane do respektowania norm wewnątrzkościelnych. W szczególności powinny uwzględniać unormowania zawarte w prawie kanonicznym Kościoła katolickiego, np. dla ustalenia, czy dana osoba miała właściwe umocowanie do działania w imieniu kościelnej osoby prawnej.

Zasada regulacji stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej oznacza, że warunkiem uchwalenia ustawy regulującej stosunek państwa do poszczególnych wspólnot religijnych jest wymóg zawarcia wcześniejszej umowy między Radą Ministrów a przedstawicielami danego kościoła. W piśmiennictwie uznaje się, że umowa zawierana przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych determinuje lub wręcz przesądza treść przyszłej ustawy partykularnej<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> L. Garlicki, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 618–619.

<sup>5</sup> Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2, s. 104, a także wyrok TK, sygn. akt K 13/02.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z art. 25 Konstytucji wynika dla organów władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów. „Ustawodawca nie może zatem podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi” (wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). Założeniem konstrukcyjnym, wyrażonym w art. 25 ust. 5 Konstytucji, jest powiązanie treści ustawy z uprzednio zawartą umową. Ustawa partykularna powinna być uchwalona „na podstawie” umowy zawartej między państwem a danym kościołem (związkiem wyznaniowym). Konsekwencją normatywną tego założenia jest ograniczenie ustawodawczej suwerenności parlamentu. W piśmiennictwie wyrażany jest nawet pogląd o istnieniu „obowiązku Rady Ministrów do podjęcia negocjacji mających na celu zawarcie odpowiedniej umowy, w każdym razie, gdy z taką inicjatywą wystąpi zainteresowany związek wyznaniowy”<sup>6</sup>. W stanowisku tym, odwołując się do poglądu licznych przedstawicieli doktryny, stwierdza się nawet, że „odmowa rozpoczęcia negocjacji lub ich przewlekanie może uzasadniać skargę do sądu administracyjnego”<sup>7</sup>. Sformułowanie, że ustawy uchwalane są „na podstawie” umów, zakłada, że treść uchwalanego przez parlament aktu prawnego nie może zawierać postanowień sprzecznych z treścią umowy, a kontrola dochowania warunku „substancjalnej tożsamości” należy do sądu konstytucyjnego.

Powszechnie prezentowany jest pogląd, że standard wynikający z art. 25 ust. 5 Konstytucji odnosi się zarówno do „pierwotnie” uchwalonych ustaw partykularnych normujących po raz pierwszy sytuację prawną danej wspólnoty religijnej, jak i – co do zasady – do ustaw nowelizujących ustawy partykularne<sup>8</sup>.

Wśród badaczy problemu nie ma jednak zgody co do tego, czy inicjatywa ustawodawcza odnosząca się do materii objętej art. 25 ust. 5 Konstytucji może być wykonywana jedynie przez Radę Ministrów, czy też mogą ją wykonywać pozostałe uprawnione podmioty (art. 118 Konstytucji). O ile bowiem w świetle art. 25 ust. 5 nie budzi wątpliwości ekskluzywny charakter kompetencji Rady Ministrów do zawierania umów stanowiących podstawę ustaw partykularnych, o tyle ustawa zasadnicza nie wyłącza możliwości wniesienia projektu ustawy dotyczącego materii objętej art. 25 ust. 5 przez inne podmioty. Zwolennicy tezy, zgodnie z którą inicjatywa ustawodawcza może być wykonywana wyłącznie przez Radę Ministrów, przyznają zarazem, że Konstytucja nie rozstrzyga tego zagadnienia w sposób jednoznaczny<sup>9</sup>. Bardziej przekonująca wydaje się zatem teza, że ustawa zasadnicza nie formułuje w tym zakresie żadnych ograniczeń. Trafnie

<sup>6</sup> L. Garlicki, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 625.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zamiast wielu zob. M. Olszówka, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 31.

<sup>9</sup> L. Garlicki, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 629, i wskazana tam literatura.

wskazuje się, że w przypadkach, w których ustrojodawca modyfikuje prawo inicjatywy ustawodawczej podmiotów wymienionych w art. 118 Konstytucji, czyni to *expressis verbis* (np. art. 221 czy art. 235 ustawy zasadniczej). W tym kontekście inicjatywa Rady Ministrów, jakkolwiek stanowi najbardziej typową formę przeniesienia treści zawartej umowy do przedłożenia ustawodawczego, a następnie – ustawy, to nie można *a limine* negować możliwości wniesienia takiego projektu przez inne podmioty niż Rada Ministrów<sup>10</sup>.

W praktyce parlamentarnej wskazać można przykład, w którym projekt ustawy dotyczący materii z art. 25 ust. 5 Konstytucji wniesiony został przez grupę posłów: w VII kadencji Sejmu grupa posłów wniosła projekt ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego, który następnie, po zakończeniu postępowania ustawodawczego, stał się ustawą (ustawa z 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. nr 144, poz. 849). Należy podkreślić, że w omawianym przypadku umowa między zainteresowaną wspólnotą religijną a państwem (Radą Ministrów) została podpisana dopiero po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu ustawy. W tym kontekście wydaje się, że jakkolwiek względy prakseologiczne nakazywałyby zawarcie umowy przez Radę Ministrów przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej, to zważywszy, że konstytucyjny warunek odnosi się do „ustawy” a nie do jej projektu (to ustawa ma zostać „uchwalona na podstawie umowy”), dopuścić należy możliwość wniesienia projekt ustawy – mimo braku stosownej umowy<sup>11</sup>. Warunkiem wejścia w życie ustawy w sposób odpowiadający modelowi ustrojowemu byłoby w takim wypadku podpisanie stosownej umowy przed trzecim czytaniem projektu (ostatecznie – przed przyjęciem przez Sejm poprawek Senatu), a także brak sprzeczności między finalnym kształtem uchwalonej ustawy z umową zawartą między Radą Ministrów a daną wspólnotą religijną. Należy mieć świadomość, że proces ustawodawczy zainicjowany w sytuacji, w której nie została podpisana umowa mająca stanowić podstawę przyszłej „ustawy”, nawet w przypadku „konwalidacji” tego „uchybiecia” przed trzecim czytaniem, może napotkać przeszkodę w postaci braku możliwości wprowadzenia do projektu niezbędnych zmian z uwagi na konstytucyjne ograniczenia dotyczące zakresu zgłaszanych poprawek<sup>12</sup>. W takiej sytuacji kontynuacja postępowania legislacyjnego wobec projektu, którego treść nie znajduje odzwierciedlenia w tekście umowy, mogłaby prowadzić do niekonstytucyjnych skutków.

W piśmiennictwie trafnie przyjmuje się, że nie każda nowelizacja ustawy (przepisu partykularnego) wymaga zastosowania art. 25 ust. 5 Konstytucji.

<sup>10</sup> M. Olszówka, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 30.

<sup>11</sup> P. Czarny, Opinia prawna w sprawie poselskiej inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do ustaw regulujących stosunek państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, 18 października 2014 r., BAS-WAUiP-2261/14.

<sup>12</sup> Zob. M. Olszówka, Uwagi do art. 25, *op. cit.*, s. 30.



W tym kontekście wskazuje się, że mogą istnieć sytuacje, w których dochowanie trybu bilateralnego nie jest konieczne. „Chodzi o przypadki, gdy zmiana ustawy partykularnej: a) wynika z konieczności jej dostosowania do nowych prawnych ram funkcjonowania państwa, a więc z okoliczności takich, jak np. reorganizacja aparatu władzy publicznej, zmiana podziału terytorialnego kraju czy reforma systemu źródeł prawa; b) jest prostą konsekwencją nowelizacji przepisów powszechnych, tj. dotyczących także podmiotów innych niż wyznaniowe; c) następuje pośrednio, w wyniku nowelizacji przepisów, do których ustawa partykularna odsyła; d) jest koniecznym następstwem dostosowania ustawodawstwa do zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej; e) stanowi wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”<sup>13</sup>. W tym kontekście można uznać, że w sytuacji przekształceń kompetencyjnych w aparacie państwowym prowadzących do dezaktualizacji poszczególnych przepisów zawartych w ustawach partykularnych, zmiany dostosowujące nie wymagają występowania o zgodę do władz związku wyznaniowego, jeżeli nie dochodzi do materialnej modyfikacji stosunków wzajemnych<sup>14</sup>.

### **Projekt ustawy zawarty w druku nr 241 w świetle wymogów konstytucyjnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji**

Analiza projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 241 w kontekście przedstawionego wyżej ustrojowego modelu regulacji sytuacji prawnej wspólnot religijnych prowadzi do następujących wniosków.

- Unormowania zawarte w ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko mają – jak trafnie ocenia to wnioskodawca – charakter archaiczny, ale także nie mieszczą się w konstytucyjnym modelu stosunków państwo – kościół (zob. m.in. obowiązek złożenia ślubowania przed Ministrem Wyznań Religijnych i Oświecenia, wojewodą lub starostą odpowiednio przez muftiego, członków Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego, imamów i muezinów, oraz, w wypadku drugiej ustawy, obowiązek złożenia podobnych ślubowań przez hachana, hazzanów i szamaszów). Niedostosowanie tych ustaw do obecnych warunków prawnych dotyczy nie tylko archaicznej siatki pojęciowej, która odnosi się do aparatu władzy publicznej z lat 30. ubiegłego wieku,

<sup>13</sup> W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP [w:] Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013, s. 360; zbieżnie M. Olszówka, *Uwagi do art. 25, op. cit.*, s. 31.

<sup>14</sup> W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie, op. cit.*, s. 361.

ale również wiąże się z ingerencją w wewnętrzne sprawy tych wspólnot w zakresie daleko wykraczającym poza obowiązujący standard konstytucyjny. W konsekwencji praktyczne zastosowanie tych przepisów może wiązać się z zasadniczymi przeszkodami ustrojowymi. Szczegółowa analiza tego problemu wykraczałaby poza ramy opinii. W tym miejscu trzeba ograniczyć się do stwierdzenia, że postulowany zakres nowelizacji w niewielkim stopniu dostosuje obie ustawy do aktualnej struktury kompetencyjnej Rady Ministrów („archaiczność” siatki terminologicznej zawartej w omawianych ustawach nie ogranicza się tylko do pojęcia „województwa wileńskiego”, ale również dotyczy innych wyrażań, które nie mają swoich desygnatów: „Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego”, „Minister Rolnictwa i Reform Rolnych”, „Minister Spraw Wojskowych”). Konsekwentna eliminacja występujących w obu ustawach odwołań do „miasta i krain, które od czasu zakończenia II wojny światowej nie leżą w Polsce” wymaga również, jak się wydaje, zmiany art. 5, 6, 11 oraz art. 28 ustawy o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które odwołują się do miasta Nowe Troki położonego obecnie na terytorium Litwy.

Należy również zwrócić uwagę na drugi aspekt analizowanego zagadnienia. Rzeczywistość społeczna obu wspólnot religijnych w ciągu bez mała 90 lat obowiązywania ustawy ulegała zasadniczym zmianom. W szczególności dotyczy wspólnoty karaïmów, których liczebność na ziemiach polskich w okresie międzywojennym szacowana była na 800–1500 osób<sup>15</sup>, zaś w 2016 r. Karaïmski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej liczył 169 osób<sup>16</sup>. Nie bez znaczenia jest również zmiana charakteru oraz struktury organizacyjnej tego zrzeszenia, wiążąca się m.in. z tym, że jego organ zwierzchni w okresie powojennym pozostał poza granicami Polski (hachan Seraj Szapał). W praktyce „przestały działać niemal wszystkie najważniejsze organy Związku, w tym m.in. Karaïmski Zarząd Duchowny, tudzież Wielki Karaïmski Zarząd Duchowny. Ich funkcję przejęły osoby świeckie na czele z przewodniczącym Związku, któremu podlegał kilkunastoosobowy zarząd. Zmiany organizacyjne rzutowały na zakres kompetencji poszczególnych dżymatów, które w praktyce uzyskały dość daleko idącą samodzielność. W rezultacie owej rozbieżności między statutową a praktyczną działalnością Związku doszło w 1974 r. do nowelizacji jego prawa wewnętrznego. Na mocy tej regulacji (wewnętrznego statutu) władzę zwierzchnią sprawuje zarząd Karaïmskiego Związku Religijnego, na czele z przewodniczącym”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> U. Wróblewska, *Działalność kulturalno-oświatowa Karaïmów w Drugiej Rzeczypospolitej*, Białystok 2013, s. 31–33.

<sup>16</sup> „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2017, t. LXXVII, s. 195.

<sup>17</sup> A. Rykała, *Mniejszość religijna – mniejszość etniczna – wspólnota kulturowa: uwagi na temat genezy, aktywności i tożsamości karaïmów w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11, s. 106; por. także M. Abkowitz, *Karaïmskie życie społeczne w Polsce po 1945 roku [w:] Karaïmi*, red. B. Machul-Telus, Warszawa 2012, s. 191–200.



W tym kontekście rozważyć należy celowość zmian ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, która miałaby polegać m.in. na przesądzeniu, że siedzibą hachana jest miasto stołeczne Warszawa (zmiana art. 3 ust. 2), mimo że stanowisko to w strukturze Karańskiego Związku Religijnego nie jest od kilkudziesięciu lat obsadzone.

Paradoksalnie punktowe zmiany obu omawianych ustaw partykularnych sugerują, że ustawodawca uznaje, iż przepisy niepodlegające nowelizacji odpowiadają aktualnym warunkom społecznym, pozostają spójne z systemem prawnym oraz właściwie określają sytuację prawną obu wspólnot religijnych. Tego rodzaju ocena wynika z konstatacji, że jeśli ustawodawca dostrzeżałby potrzebę dalej idących zmian, to w trybie przewidzianym w art. 25 ust. 5 Konstytucji zainicjowałby stosowny proces konsensualnej modyfikacji konkretnej ustawy partykularnej. Wydaje się zatem, że archaiczność obu omawianych ustaw partykularnych nakazywałaby rozważenie celowości uchwalenia przez Sejm omawianych projektów w ich obecny kształcie.

■ Ocena proponowanego w obu nowelizowanych ustawach zakresu zmian – w świetle ustrojowego modelu regulacji sytuacji prawnej wspólnot religijnych – wskazuje, że zmiany dotyczące siedziby najwyższych władz obu wspólnot religijnych nie mają charakteru jedynie „technicznego”, rejestrującego aktualny stan ich ewolucji organizacyjnej i terytorialnej. Nie ma żadnych formalnych ograniczeń, by siedziba władz danego kościoła lub związku wyznaniowego była położona poza terytorium RP (odrębną kwestią jest w tym wypadku osobowość prawna podmiotu działającego na terytorium polskiego państwa). Bez wątplenia modelowym przykładem w tym zakresie jest konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. W tym kontekście należy uznać, że zmiana miejsca siedziby danego związku religijnego stanowi ingerencję w sferę objętą autonomią i wymaga jego zgody. W przypadku Karańskiego Związku Religijnego nie bez znaczenia jest kontekst faktyczny tej propozycji. Postulat zmiany siedziby organu stojącego niegdyś na czele tej wspólnoty religijnej (hachana) w sytuacji, gdy przekształcenia organizacyjne w Karańskim Związku Religijnym zaszły na tyle daleko, że obecnie kieruje nim „przewodniczący”, ocenić należy jako unormowanie głęboko wkraczające w sferę należącą do autonomii organizacyjnej tej wspólnoty religijnej.

Zmiana ustaw partykularnych zakładająca organizacyjno-kompetencyjną aktualizację organów wykonujących uprawnienia władzy państwowej, podyktowana przekształceniami w strukturze systemu organizacyjnego Rady Ministrów, sama w sobie nie stanowi elementu wymagającego aprobaty danego związku wyznaniowego w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. W analizowanym przypadku proponowane w tym zakresie zmiany polegające na zastąpieniu „wojewody wileńskiego” odpowiednio przez Wojewodę Podlaskiego i Wojewodę Mazowieckiego powiązane są jednak z unormowaniami, które w nowy sposób określają siedziby

Muzułmańskiego Związku Religijnego oraz Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wybór tych właśnie organów wiąże się z określoną lokalizacją siedzib tych wspólnot religijnych. W konsekwencji podstawową kwestią pozostaje możliwość jednostronnego określenia przez ustawodawcę (bez zachowania procedury bilateralnej) siedziby związku wyznaniowego. Ustanowienie zawartych w projekcie propozycji wymaga, w moim przekonaniu, wyrażenia przez wymienione wyżej wspólnoty religijne aprobaty w formie przewidzianej w art. 25 ust. 5 Konstytucji.

## Wnioski

Podsumowaniem opinii jest pogląd, że zmiany zaproponowane w projekcie zawartym w druku sejmowym 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 między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami tych wspólnot religijnych (art. 25 ust. 5 Konstytucji).

Nie ma żadnych formalnych ograniczeń, by siedziba władz danego kościoła lub związku wyznaniowego była położona poza terytorium RP (odrębną kwestią jest w tym przypadku osobowość prawna podmiotu działającego na terytorium polskiego państwa).

Zmiana ustaw partykularnych zakładająca organizacyjno-kompetencyjną aktualizację organów wykonujących uprawnienia władzy państwowej – poddyktowana przekształceniami w strukturze systemu organizacyjnego Rady Ministrów – sama w sobie nie stanowi elementu wymagającego aprobaty danego związku wyznaniowego w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji. W analizowanym przypadku proponowane w tym zakresie zmiany polegające na zastąpieniu „wojewody wileńskiego” odpowiednio przez Wojewodę Podlaskiego i Wojewodę Mazowieckiego powiązane są jednak z unormowaniami, które w nowy sposób określają siedziby Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wybór tych właśnie organów wiąże się z określoną lokalizacją siedzib tych wspólnot religijnych. W konsekwencji podstawową kwestią pozostaje możliwość jednostronnego określenia przez ustawodawcę (bez zachowania procedury bilateralnej) siedziby związku wyznaniowego. Ustanowienie zawartych w projekcie propozycji wymaga wyrażenia przez wymienione wyżej wspólnoty religijne aprobaty w formie przewidzianej w art. 25 ust. 5 Konstytucji.

Wydaje się ponadto, że dostrzegana przez wnioskodawcę projektu archaiczność obu omawianych ustaw partykularnych nakazywałaby rozważenie celowości uchwalenia przez Sejm omawianych projektów w ich obecnym kształcie.

## Bibliografia

- Abkowicz M., *Karaimskie życie społeczne w Polsce po 1945 roku* [w:] *Karaimi*, red. B. Machul-Telus, Warszawa 2012.
- Brzozowski W., *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP* [w:] *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisław, M. Ordon, Lublin 2013.
- Garlicki L., Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Olszówka M., Uwagi do art. 25 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Rykała A., *Mniejszość religijna – mniejszość etniczna – wspólnota kulturowa: uwagi na temat genezy, aktywności i tożsamości karaimów w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11.
- Witkowski Z., *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2.
- Wróblewska U., *Działalność kulturalno-oświatowa Karaimów w Drugiej Rzeczypospolitej*, Białystok 2013.