

Robert Jastrzębski

Możliwość nowelizacji ustawy z 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej¹

Possibility of amending the Act of 1936 on the Relationship between the State and the Muslim Religious Union in the Republic of Poland

According to the author of the legal opinion, the current provisions of the 1936 act, which apply to the Muslim Religious Union, became outdated after the Second World War. This state of affairs was aggravated by the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland of 1997 and by the conflict existing within the Union. In the author's opinion, it should be acknowledged that the situation that has arisen is already ripe for the creation of a new statute in this regard.

Keywords: Muslim Religious Union, Islam, government administration, act

Według Autora opinii prawnej obecnie obowiązujące przepisy ustawy z 1936 r., które dotyczą Muzułmańskiego Związku Religijnego, stały się nieaktualne po drugiej wojnie światowej. Stan ten pogłębił się w związku z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz przez istniejący wewnątrz Związku konflikt. Zdaniem Autora, należy uznać, że powstała sytuacja dojrzała już do stworzenia nowej ustawy w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Muzułmański Związek Religijny, islam, administracja rządowa, ustawa

Doktor hab. nauk prawnych, profesor UW ■
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Historii Administracji,
Pracownia Prawa Polskiego XX wieku, WARSZAWA, POLSKA ■
r.jastrzebski@wpia.uw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7265-0614>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest możliwość i zasadność nowelizacji ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 240, ze zm.).

Do prośby o sporządzenie opinii prawnej została dołączona petycja² o aktualizację ustawy z 21 kwietnia 1936 r., która posiada załączniki:

¹ *Opinia prawna dotycząca możliwości i zasadności nowelizacji ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej* sporządzona 28 kwietnia 2021 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych; BAS-WAP-427/21.

² Dokument datowany na 18 grudnia 2019 r. Data wpływu do Kancelarii Sejmu: 23 grudnia 2019 r.

- petycja w sprawach: uchylenia, wydanego bez podstawy prawnej, zaświadczenia z 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, potwierdzającego nieistniejący status Tomasza Miśkiewicza jako muftiego i jednocześnie Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwalenia aktualizacji lub nowej ustawy o stosunku Państwa Polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i uchylenia ustawy dotychczasowej z 21 kwietnia 1936 r.,
- projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (datowany na 17 marca 2018 r.),
- Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (datowany na 17 marca 2018 r.),
- uzasadnienie do projektu ustawy o stosunku Państwa Polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP.

Uzasadnienie prawne

1. Na wstępie opinii należy zaznaczyć, że dołączone do sporządzenia opinii petycje w dużej mierze dotyczą sytuacji wewnętrznej, panującej w muzułmańskich gminach wyznaniowych, oraz społeczności etnicznej Tatarów polskich. Kwestie te nie mogą być przedmiotem opinii prawnej, gdyż zawierają stwierdzenia oceniające i wartościujące oraz podają fakty z zakresu działalności Tomasza Miśkiewicza, w tym wydania zaświadczenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 stycznia 2013 r.

Warto jednak podkreślić, że Autorzy petycji zwracają uwagę, iż ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej nie przystaje do obecnej „rzeczywistości”, tj. stanu prawnego, w szczególności „do sytuacji Związku, ale i Państwa Polskiego w XXI wieku”³. W ten sposób Autorzy petycji dostrzegają istotny problem, dotyczący stosowania regulacji prawnych, zawartych w ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

³ Zob. petycje w sprawach: uchylenia, wydanego bez podstawy prawnej, zaświadczenia z 31 stycznia 2013 r. DWRMNiE-6734-1-IX/2013/HK, wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, potwierdzającego nieistniejący status Tomasza Miśkiewicza jako Muftiego i jednocześnie Przewodniczącego Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz uchwalenia aktualizacji lub nowej ustawy o stosunku Państwa Polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i uchylenia ustawy dotychczasowej z 21 kwietnia 1936 r.

Przechodząc do treści projektu ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej; Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienia do projektu ustawy o stosunku Państwa Polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, należy zauważyć, że projekt ustawy jest wzorowany na innych ustawach regulujących stosunki państwa z kościołami oraz związkami wyznaniowymi, np. ustaw z: 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 14); 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 44); 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 13); 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1798). Co istotne, ustawy te zaczęły obowiązywać jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Projekt ostatniej z wymienionych ustaw, tj. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, od 1993 r. był przygotowywany przez zespół redakcyjny złożony z przedstawicieli Zarządu Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich oraz Zespołu Prawnego Biura do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów. W kwietniu 1995 r. roboczy tekst projektu, po uzgodnieniu jego treści przez strony, został przesłany do uzgodnień międzyresortowych, a następnie w lipcu tego roku przyjęty przez Radę Ministrów razem z projektami ustaw: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie, w kwietniu 1996 r., wyżej wymienione projekty ustaw ówczesny Prezes Rady Ministrów przesłał do Sejmu⁴. Wynika z tego, że projekt ustawy był rezultatem porozumienia między przedstawicielami Zarządu Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich oraz ówczesnej strony rządowej.

Z kolei projekt Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej nawiązuje do Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowił załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 72, poz. 517). Istotne wydaje się spostrzeżenie, że treść projektu statutu zawiera liczne nieścisłości redakcyjne oraz terminologiczne (np. s. 2–5, 8, 10, 12–13, 15–16, 18–20 projektu statutu).

W uzasadnieniu do projektu zwrócono uwagę na zmiany ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej po drugiej wojnie światowej, tj. dekret z 25 września

⁴ Zob. A. Czohara, T.J. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 30–32.

1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie (Dz.U. nr 48, poz. 271) oraz dekret z 25 września 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. nr 48, poz. 273), które nie miały zasadniczego wpływu na treść ustawy. W uzasadnieniu podkreślono niezgodność ustawy z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz fakt, że zarówno członkowie Muzułmańskiego Związku Religijnego, jak i władze państwa polskiego po drugiej wojnie światowej nie przestrzegały w praktyce norm prawnych, zawartych w ustawie z 21 kwietnia 1936 r. W uzasadnieniu podano stosowne przykłady, w szczególności dotyczyło to uchwalanych statutów i ich zatwierdzenia przez władze państwa polskiego (uzasadnienie, s. 2–3). Ponadto zaznaczono w uzasadnieniu, że: „Proponowane rozwiązanie zgodne jest z poglądami większości muzułmańskiej społeczności [w oryginale uzasadnienia: „stołeczności” – dopisek R.J.] tatarskiej, która uważa, że oddanie całości władz w ręce jednej osoby, nie jest korzystne dla prawidłowego funkcjonowania Związku” (uzasadnienie, s. 4) oraz poruszano między innymi kwestie prawa zakładania szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, halal (w zakresie uboju rytualnego), a także sprawy majątkowe związku wyznaniowego.

2. Istotne znaczenie dla treści opinii ma krótki rys prawno-historyczny regulacji z zakresu stosunków między państwem polskim a Muzułmańskim Związkiem Religijnym.

Historia Tatarów wiąże się z osadnictwem za panowania księcia litewskiego Witolda pod koniec XIV wieku. Otrzymali oni wtedy liczne przywileje, przy czym do ich obowiązków należała służba wojskowa. Przed wybuchem drugiej wojny światowej szacowano, że w II Rzeczypospolitej żyło około 15 tys. Polaków pochodzenia tatarskiego, wyznania muzułmańskiego, którzy zamieszkiwali przede wszystkim województwo: wileńskie, nowogródzkie, białostockie oraz Warszawę⁵.

Z chwilą odzyskania przez państwo polskie niepodległości w 1918 r. wyznanie muzułmańskie zostało pozbawione przywództwa, głową bowiem wyznania był rezydujący w Symferopolu na Krymie mufti muzułmański. Był on zwierzchnikiem duchownym wszystkich wyznawców islamu, którzy zamieszkiwali obszar Cesarstwa Rosyjskiego na zachód od rzeki Dniepr. Ponadto muzułmanie podlegali ustawodawstwu rosyjskiemu. W związku z tym istotnym problem było zorganizowanie muzułmanów zamieszkujących ówczesne państwo polskie w od-

⁵ Szerzej zob.: *Mały Rocznik Statystyczny 1936*, Warszawa 1936, s. 24, 248; *Mały Rocznik Statystyczny 1937*, Warszawa 1937, s. 23–26, 40, 336; *Mały Rocznik Statystyczny 1938*, Warszawa 1938, s. 24–26, 342; *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939, s. 24–27, 353; A. Achmatowicz, *Zarys stanu prawnego wyznania muzułmańskiego w b. Rosji i współczesnej Polsce (odbitka z Rocznika Tatarskiego)*, Wilno 1932; S. Grelewski, *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej. Zarys stanu prawnego wyznań religijnych w Polsce*, Sandomierz 1936, s. 100–101; M.M. Dziekan, *Historia i tradycje polskiego islamu [w:] Muzułmanie w Europie*, red. A. Parzymies, Warszawa 2005.

rębny związek wyznaniowy. Dlatego w dniach 28–29 grudnia 1925 r. odbył się wszechpolski zjazd delegatów ludności muzułmańskiej. Jego celem był wybór muftiego muzułmańskiego w Polsce, którym został dr Jakub Szynkiewicz. Wybór ten zatwierdził następnie Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ponadto wyłoniono komisję prawniczą do przygotowania projektu nowej organizacji tego wyznania w państwie polskim⁶.

W praktyce jednak o ostatecznej treści ustawy decydował ówczesny mufti J. Szynkiewicz oraz strona rządowa, czego wynikiem był wniesiony do Sejmu projekt ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego. W związku z tym projekt spotkał się z poważnymi zarzutami, zarówno co do sposobu prowadzenia rokowań, jak i samej jego treści, głównie ze strony członków komisji prawniczej powołanej w 1925 r. W szczególności zarzucano, jak stwierdził Krzysztof Krasowski, że „w projekcie dokonano częściowej recepcji, z pewnymi modyfikacjami, przepisów rosyjskiej ustawy «wyznań obcych», co zdaniem członków komisji było niezgodne z konstytucją”⁷.

Ostatecznie ustawa o stosunku państwa polskiego do Muzułmańskiego Związku Religijnego została uchwalona w dniu 21 kwietnia 1936 r. Ustawa jest oparta na częściowej recepcji rozwiązań rosyjskich. Jak stwierdził bowiem K. Krasowski: „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”, przy czym „[w] porównaniu z przepisami rosyjskimi odrzucono jednak wiele postanowień umożliwiających państwu daleko posuniętą ingerencję w sprawy wewnątrzwyznaniowe”, np. nie przyjęto zasady nominacji muftiego przez ministra wyznań czy też ścisłego nadzoru organów państwowych nad Najwyższym Kolegium Muzułmańskim⁸.

Warto zauważyć, że ustawa ma niejako „bliźniaczy charakter” w stosunku do ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 30, poz. 241, ze zm.). Według

⁶ Szerzej 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*, red. R. Bäcker, S. Kitab, Toruń 2003.

⁷ K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 200; zob. też: 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” 2019, nr 3948, Prawo CCCXXVIII.

⁸ K. Krasowski, *Związki wyznaniowe*, op. cit., s. 202.

bowiem Jakuba Sawickiego, „Ustawa karańska 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”⁹.

W okresie II Rzeczypospolitej Muzułmański Związek Religijny należał do sześciu związków mniejszości religijnych, których sytuacja prawna została uregulowana przez państwo polskie. Wśród tych związków wyznaniowych były: Żydowski Związek Religijny (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 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. 1928, nr 52, poz. 500); Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nieposiadający hierarchii duchownej (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz.U. nr 38, poz. 363); Karański Związek Religijny; Kościół Ewangelicko-Augsburski (dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 88, poz. 613) oraz Kościół Prawosławny (dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. nr 88, poz. 597).

Co istotne, tylko w stosunku do Muzułmańskiego Związku Religijnego, Karańskiego Związku Religijnego, Kościoła Prawosławnego oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego zostały wydane statuty wewnętrzne (rozporządzenia Rady Ministrów z: 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 72, poz. 517; 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 72, poz. 518; 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)¹⁰.

Po drugiej wojnie światowej Muzułmański Związek Religijny został ponownie zarejestrowany w 1947 r. Status prawny Muzułmańskiego Związku Religijnego, tak jak Karańskiego Związku Religijnego oraz Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej, był i jest regulowany przez ustawy z okresu II Rzeczypospolitej. W związku z tym współcześnie zarzuca się tym ustawom pewien anachronizm regulacyjny, z którym wiąże się kwestia

⁹ J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości*, op. cit., s. 200.

¹⁰ Szerzej zob.: J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939 (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967, s. 226–235; K. Krasowski, *Związki wyznaniowe*, op. cit., s. 106–234.

desuetudo (odwyknienie), ze względu na długotrwałe ich niewykonywanie oraz nieprzestrzeżenie w praktyce po drugiej wojnie światowej. W szczególności dotyczy to określonych norm prawnych, zawartych w tych ustawach i, co za tym idzie, ich niekonstytucyjności¹¹.

Warto zaznaczyć, że ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej powstała przed wybuchem drugiej wojny światowej, kiedy obowiązywały inne zasady w zakresie stosunków między państwem polskim a kościołami i związkami religijnym. Co do zasady był to system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa nad wyznaniem. Ponadto obowiązywały inne ustawy zasadnicze, tj. ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227), która uchyliła ustawę z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267, ze zm., Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442). Jednakże nadal, na podstawie art. 81 przepisów przejściowych do ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., obowiązywały art. 99, art. 109–118 oraz art. 120 konstytucji z 17 marca 1921 r. W związku z tym wśród nieuchylonych artykułów znalazły się przepisy, które dotyczyły wolności sumienia i wyznania, Kościoła rzymskokatolickiego, kościołów mniejszości religijnych oraz innych związków religijnych. Dlatego, na podstawie art. 115 konstytucji z 17 marca 1921 r., „Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnymi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem. Stosunek Państwa do tych Kościołów i wyznań będzie ustalany w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami”.

W ten sposób po drugiej wojnie światowej ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stała się już nieaktualna, mimo że ówczesna tzw. władza ludowa w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 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 pięcioprzymiotnikowych wyborach, który miał uchwalić, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję. Poza tym w manifestie uznano, że „emigracyjny «rząd» w Londynie i jego delegatura w Kraju jest władzą samozwańczą, władzą nielegalną” oraz „opiera się na bezprawnej faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 roku”¹².

¹¹ Zob. P. Borecki, *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 73 i n.

¹² Szerzej zob.: K. Działocha, J. Trzciniński, *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

Następnie, po zwołaniu Sejmu Ustawodawczego została uchwalona ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71) oraz Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232). Zgodnie z jej art. 70 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 (art. 82 konstytucji z 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36).

Z kolei po zmianach polityczno-społecznych przełomu lat 80. i 90. XX wieku została uchwalona ustawa konstytucyjna z 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.), która uchylila postanowienia konstytucji z 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. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym została uchylona, na podstawie art. 242 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., czego konsekwencją była utrata mocy obowiązującej postanowień Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., między innymi z zakresu prawa wyznaniowego.

Istotne znaczenie mają zasady w zakresie stosunków między państwem polskim a kościołami i związkami religijnym, które zostały określone formalnie w nadal obowiązującej ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Chodzi o wspomniany system zwierzchnictwa konfesyjnego państwa nad wyznaniem. Przechodził on ewolucję, która wynikała ze zmian ustrojowych państwa polskiego oraz zakresu uprawnień poszczególnych organów administracji.

W okresie bowiem II Rzeczypospolitej nadzór nad działalnością związków wyznaniowych, w tym Muzułmańskiego Związku Religijnego, sprawował ówczesny Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz właściwy wojewoda. Co istotne, wybór muftiego, zgodnie z art. 9 ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, podlegał zatwierdzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej, gdyż po drugiej wojnie światowej została utrzymana formalnie moc obowiązująca ustawy. Zresztą ustawa była i jest powszechnie uważana za obowiązujące źródło prawa wyznaniowego¹³.

Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr VII; J. Trzciniński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.

¹³ Zob. *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów w/g stanu na dzień 1 października 1960 r.*, War-

Po drugiej wojnie światowej do 1950 r. administracja wyznaniowa należała do kompetencji Ministra Administracji Publicznej, który zastąpił Kierownika Resortu Administracji Publicznej (zob. ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. nr 1, poz. 1; ustawa z 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 19, poz. 99). Z kolei Urząd Ministra Administracji Publicznej zniósł ustawa z 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelných władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej (Dz.U. nr 19, poz. 156). Na podstawie art. 4 tej ustawy został utworzony Urząd do Spraw Wyznań, który podlegał Prezesowi Rady Ministrów. Na jego czele stał dyrektor, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Organami terenowymi administracji wyznaniowej zaś byli wojewodowie, w tym prezydenci miast. Działalność urzędu początkowo regulowała uchwała Rady Ministrów z 27 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego statutu Urzędu do Spraw Wyznań (MP nr A-78, poz. 905)¹⁴.

Zmiany w zakresie nadzoru nad związkami wyznaniowymi były związane z wejściem w życie ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1153)¹⁵, a następnie z ustawą z 23 listopada 1989 r. zmieniającą ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 64, poz. 387). Według ostatniej z wyżej wymienionych 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. Z kolei, na podstawie ustawy z 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 Ministrów¹⁶.

szawa 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 2013, s. 224–225; *Prawo wyznaniowe*, wprowadzenie i oprac. 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.

¹⁴ Zob. H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962, s. 127; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, op. cit., s. 207–209.

¹⁵ Zob. W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 27 i n.; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, op. cit., s. 210 i n.

¹⁶ Zob. R. Jastrzębski, *Ocena projektu nowelizacji ustaw: o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1, s. 144–152.

Przedstawiona wyżej struktura administracji wyznaniowej po drugiej wojnie światowej miała wpływ na działalność Muzułmańskiego Związku Religijnego ze względu na jego statuty, mimo że nadal obowiązuje – przynajmniej w znaczeniu formalnym – rozporządzenie Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zawiera załącznik – Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Mianowicie, w dniu 12 stycznia 1969 r. został uchwalony nowy statut przez Wszechpolski Kongres Muzułmański, przy czym obecnie obowiązuje statut uchwalony 28 lutego 2009 r. przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami uchwalonymi 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 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 10 lipca 1965 r., dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych¹⁷.

Oczywiście istotnym zagadnieniem prawnym była i jest skuteczność derogacji, po drugiej wojnie światowej, na drodze administracyjnej rozporządzenia Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, co w praktyce oznaczało uchylenie aktu normatywnego decyzją administracyjną. Związany jest z tym również obecny charakter statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego z 2014 r. i wprowadzone do niego później zmiany¹⁸.

Co ważne, obydwa statuty, tj. z 12 stycznia 1969 r. oraz 28 lutego 2009 r., nie zostały poddane zgodnie z art. 2 ustawy z 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 ministra¹⁹. Należy bowiem zaznaczyć, że według wyżej wymienionego artykułu ustawy z 1936 r. „Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej

¹⁷ 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*, op. cit., s. 381–395; *Mniejszości wyznaniowe w Polsce. Prawo wewnętrzne (statutowe)*, wprowadzenie, zbiór statutów, oprac. R. Brożyniak, M. Winiarczyk-Kossakowska, Warszawa 2014, s. 79–91; mzp.pl.

¹⁸ Zob. M. Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016, s. 82–83.

¹⁹ Zob. R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, s. 266–269; P. Borecki, *Obsada godności muftiego*, op. cit., s. 10–13.

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”. I co istotne, to właśnie „Statut Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wraz z ustawą niniejszą podstawę prawną organizacji tego Związku” (art. 2 zdanie drugie ustawy).

Zmiany granic państwa polskiego po drugiej wojnie światowej oraz repatriacja ludności z terenów wschodnich miały wpływ na liczebność oraz rozmieszczenie członków Muzułmańskiego Związku Religijnego. W latach 70. XX wieku liczył on około 1800 wyznawców, głównie na obszarze województwa białostockiego. Istniały dwa meczety, w Bohonikach i Kruszynianach, oraz trzy czynne cmentarze (mizary) w: Warszawie, Bohonikach oraz Kruszynianach²⁰. Zmiany nastąpiły na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Wówczas zostały zarejestrowane między innymi Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej (1989 r.); Stowarzyszenie Braci Muzułmańskich (1990 r.); Stowarzyszenie Muzułmańskie „Ahmadiyya” (1990 r.). Warto jednak podkreślić, że Muzułmański Związek Religijny nadal stanowi najliczniejszą islamską grupę wyznaniową w państwie polskim²¹.

3. Prace nad nową ustawą o stosunku państwa polskiego do wyznania muzułmańskiego były prowadzone od końca lat 90. XX wieku, przy czym dotyczyły również nowelizacji ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej²². W kwietniu 2007 r. kierownictwo Muzułmańskiego Związku Religijnego wystąpiło do Rady Ministrów z wnioskiem o zawarcie umowy, dotyczącej wydania nowej ustawy w zakresie stosunków między państwem polskim a Związkiem, która miała odpowiadać współczesnemu stanowi prawnemu stosunków wyznaniowych w Rzeczypospolitej. Co istotne, wniosek ten w ocenie ówczesnego ministra spraw wewnętrznych i administracji zasługiwał na uwzględnienie, większość bowiem przepisów ustawy z 21 kwietnia 1936 r. nie ma obecnie zastosowania ze względu na zasadniczą zmianę realiów społeczno-politycznych oraz prawnych. W szcze-

²⁰ Zob. W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich kościołów*, op. cit., s. 268–269.

²¹ 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*, op. cit., s. 224–227; A.S. Nalborczyk, *Status prawny muzułmanów w Polsce i jego wpływ na organizację ich życia religijnego* [w:] *Muzułmanie w Europie*, red. 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*, op. cit.

²² Zob. J. Sobczak, *Położenie prawne*, op. cit., s. 207–209.

gólności dotyczyło to uprawnień nadzorczych państwa polskiego wobec Związku, które charakteryzowały ustawę z lat 30. XX wieku²³.

Warto zwrócić uwagę na istniejący w Muzułmańskim Związku Religijnym konflikt między muftim a członkami Związku. W dniu 20 marca 2004 r. XV Nadzwyczajny Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego obsadził stanowisko muftiego, a minister właściwy do spraw wyznań religijnych przyjął do wiadomości tę informację. Należy jednak zaznaczyć, że elekcji nowego muftiego była przeciwna część członków Muzułmańskiego Związku Religijnego i miały miejsce starania o unieważnienie jego wyboru. W 2016 r. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie uznało wybór muftiego w 2004 r. za nieważny, a następnie II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański wybrał nowego muftiego, przy czym dotychczasowy mufti nie przyjął do wiadomości tych faktów. Przeciwnicy muftiego wybranego w 2004 r. bezskutecznie próbowali uzyskać potwierdzenie wyboru nowego muftiego od organów państwa, tj. ministra właściwego do spraw wyznań religijnych.

Sprawa wyboru muftiego znalazła się w kognicji między innymi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok WSA w Warszawie z 27 października 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1250/15), sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. WSA w Warszawie, oddalając skargę Gminy Wyznaniowej Muzułmańskiego Związku Religijnego, uznał, że organizację oraz działalność Związku reguluje statut, który stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. I co istotne, Sąd ten w ogóle nie zwrócił uwagi na okres działalności Związku po drugiej wojnie światowej, w tym działalność ówczesnego Urzędu do Spraw Wyznań. W szczególności chodzi o uznanie statutu Związku z 1969 r. pismem z 29 stycznia 1971 r. przez ówczesnego Dyrektora Urzędu do Spraw Wyznań A. Skarżyńskiego.

Sąd Najwyższy, w postanowieniu z 12 maja 2016 r., sygn. akt IV CSK 529/15, oddalając skargę kasacyjną, ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, stanął na stanowisku zasady niezależności oraz autonomii związków wyznaniowych, przy czym uchylił się od odpowiedzi w kwestii, który ze statutów obo-

²³ Zob. P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu*, op. cit., 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)*, red. P. Stanisławski, 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)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013, s. 225–226.

wiązuje – z 1936 r. czy z 2009 r. Jednocześnie Sąd Najwyższy w końcowej treści uzasadnienia stwierdził, że: „Gwarancja autonomii i niezależności Związku w ramach, «swojego zakresu» statuowana 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”.

Ostatecznie minister właściwy do spraw wyznań postanowieniami z 20 lipca oraz 20 października 2017 r. odmówił przyjęcia od elekta powiadomienia o wyborze w 2016 r. Co istotne, minister stwierdził w nich, że nie jest stroną wewnętrznego sporu, dotyczącego obsady urzędu muftiego, oraz nie posiada kompetencji do jego rozstrzygania. Zastrzegając jednocześnie w ostatnim z nich, że „postanowienie nie stanowi ingerencji w wewnętrzne sprawy Związku”²⁴.

Wynika z tego daleko idąca niekonsekwencja organów państwa polskiego, tj. organów administracji wyznaniowej oraz sądów, w sprawie podstaw prawnych, które dotyczą działalności Muzułmańskiego Związku Religijnego. Dlatego należy uznać, że powstała sytuacja dojrzała już do stworzenia nowej ustawy, która odpowiadałaby postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w zakresie stosunków między państwem polskim a Muzułmańskim Związkiem Religijnym. Podobnie rzecz ma się, jeśli chodzi o obowiązujące jeszcze formalnie ustawy w sprawach wyznaniowych z II Rzeczypospolitej, które dotyczą Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej, oraz Karaimskiego Związku Religijnego (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej; ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej).

Wpływ na obecny stan prawny, dotyczący realizacji przepisów ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, miało wejście w życie przepisów wyznaniowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., bowiem, na co zwrócił uwagę Paweł Borecki, przyjęły one „model tzw. przyjaznego rozdziału między państwem a związkami wyznaniowymi” oraz zostały oparte „na odmiennej aksjologii niż ustawodawstwo przedwojenne”. W związku z tym uznał on, że można domniemywać, iż utraciły moc obowiązującą wszystkie te przepisy ustawy z 1936 r., które były niezgodne z nową Konstytucją, między innymi 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.

²⁴ Szerzej zob. P. Borecki, *Obsada godności muftiego*, *op. cit.*, s. 17–22.

W ten sposób, zdaniem P. Boreckiego, sytuacja prawna Muzułmańskiego Związku Religijnego jest obecnie pod wieloma względami gorsza niż innych wspólnot muzułmańskich, ze względu na „poważne wątpliwości co do prawnych podstaw działalności Związku”. Dlatego wysunął on propozycję zawarcia, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, umowy między Radą Ministrów oraz przedstawicielami Muzułmańskiego Związku Religijnego, która stałaby się podstawą uchwalenia nowej ustawy. Przedtem jednak konieczne byłoby, jego zdaniem, powołanie komisji wspólnej, w której skład weszliby przedstawiciele Rady Ministrów oraz muzułmańskich związków wyznaniowych, celem sformułowania odpowiednich postulatów legislacyjnych²⁵.

W szczególności istotne znaczenie z punktu widzenia nowej ustawy ma wymieniony wyżej art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który według P. Boreckiego ustanawia zasadę bilateralności, a nie arbitralności regulacji przez państwo, bowiem: „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”. Dodał on przy tym, że „[k]ażde z tych wspólnot przysługuje prawo do wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o przystąpienie do negocjacji w sprawie zawarcia umowy i wydania odpowiedniej ustawy”²⁶.

Warto jednak zaznaczyć, że zawarcie takiej umowy może być utrudnione ze względu na to, iż reprezentantem Muzułmańskiego Związku Religijnego w negocjacjach z Radą Ministrów oraz sygnatariuszem umowy, jako naczelny organ Związku, zgodnie z obecnym stanem prawnym, będzie mufti. Zwrócił na to uwagę P. Borecki, który wskazał, że „może on sabotować wszelkie próby osłabienia jego pozycji w nowej regulacji ustawowej, zwłaszcza polegające na rozszerzeniu kompetencji organów kolegialnych”, a „[i]nstrumenty prawne presji na muftiego w trakcie prac legislacyjnych są bardzo ograniczone”. Dodał on przy tym, że „[b]odaj jedynym takim instrumentem mogłoby być wystąpienie przez Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją postanowień ustawy z 1936 r. dotyczących statusu muftiego”²⁷.

Wymieniony wyżej art. 25 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Wynika z tego, że zawarcie umowy stanowi

²⁵ Zob. P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu*, op. cit., s. 82–83; P. Borecki, *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 79–80; 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*, red. M.J. Ptak, Wrocław 2013, s. 154–155.

²⁶ P. Borecki, *Położenie prawne wyznawców islamu*, op. cit., s. 81.

²⁷ P. Borecki, *Obsada godności muftiego*, op. cit., s. 23–24.

przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02, który w uzasadnieniu stwierdził, że art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji „wyrażają zasadę uregulowania stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w drodze dwustronnej”, bowiem „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”²⁸. Powoduje to, iż ustawodawca nie może podejmować jednostronnej ingerencji w sferę stosunków z poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Umowa wyżej wymieniona, która poprzedza uchwalenie ustawy, nie ma charakteru cywilistycznego, a raczej charakter publicznoprawny czy też odpowiada politycznemu porozumieniu²⁹. Jej stronami są Rada Ministrów i „właściwi przedstawiciele kościołów oraz związków wyznaniowych”. Treść umowy powinna być zgodna z wolą stron i podlega negocjacjom. W związku z tym umowa stanowi podstawę uchwalenia konkretnej ustawy wyznaniowej. W doktrynie prawa wyznaniowego wyróżnia się dwa modele przekształcenia umowy w ustawę partykularną. Pierwszy zakłada, że ustawa niejako stanowi dosłowne przepisanie postanowień zawartej umowy do tekstu projektu określonej ustawy wyznaniowej. Drugi model polega zaś na tym, iż projekt takiej ustawy stanowi załącznik do zawartej umowy³⁰.

Należy podkreślić, że art. 25 ust. 5 Konstytucji doczekał się już szerokiego omówienia w literaturze prawa wyznaniowego w zakresie między innymi podobieństwa do włoskich rozwiązań prawnych; charakteru prawnego oraz procedury zawierania umowy, w tym zakresu 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 ustawy³¹.

²⁸ Za: P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 102–103.

²⁹ Zob. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2, s. 99–100.

³⁰ Szerzej zob.: 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*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 622–630; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 103–104.

³¹ Szerzej zob.: 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*, red. L. Garlicki, Warszawa

W praktyce nie została dotychczas uchwalona kompleksowa ustawa na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Pewne wyjątki stanowią ustawy z 17 grudnia 2009 r. o uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości pozostających we władaniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. 2010, nr 7, poz. 43; zob. druk sejmowy nr 2060/VI kad.) oraz z 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/VI kad.). Według Moniki Piszcz-Czapli stanowią one „realizację ducha art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”³².

Wymienione wyżej ustawy można jednak uznać za co najwyżej próby realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w zakresie spraw majątkowych. Stanowisko takie prezentuje, 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”³³. Druga zaś z 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 Całej Polski, co stanowiło, zdaniem D. Walencika, spełnienie wymogu zawartego w art. 25 ust. 5 Konstytucji i, co za tym idzie, doszło po raz pierwszy do realizacji tego przepisu Konstytucji, przy czym uchwalona ustawa dotyczyła zagadnień finansowych³⁴.

2000; 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*, red. C. Janik, Toruń 2005, s. 76–82; J. Szymanek, *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 1; P.A. Leszczyński, *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. 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. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009; M. Olszówka, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010; *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013; M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 260–282.

³² 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)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013, s. 248.

³³ D. Walencik, *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 54.

³⁴ Zob. D. Walencik, *Formalnoprawne uwarunkowania stanowienia regulacji prawnych dotyczących finansowania związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:]

4. Na zakończenie należy zwrócić uwagę, że propozycje zmiany ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej były przedmiotem opinii prawnych Biura Analiz Sejmowych. Pierwsza z nich dotyczyła również nowelizacji ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. Proponowane zmiany obydwu ustaw w zasadzie dotyczyły dostosowania ich treści do obszaru geograficznego państwa polskiego, który uległ zmianie po drugiej wojnie światowej. Autor opinii prawnej *explicite* stwierdził, że nowelizacja ustaw nie ma w praktyce istotnego znaczenia prawnego i, co za tym idzie, należy raczej dążyć do uchwalenia dwóch osobnych ustaw wyznaniowych, na podstawie obowiązujących regulacji prawnych, niż wprowadzać zmiany, polegające na zastąpieniu nazw geograficznych oraz organów państwowych, które będą dostosowane do zmiany granic państwa polskiego po drugiej wojnie światowej.

Druga opinia prawna dotyczyła petycji w sprawie zmiany ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁶. Petycja, zdaniem Autora opinii, nie dotyczyła uchylecia 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 zgodnie z załączonym do niej projektem. Sformułowane zaś 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 postulatami dostosowania treści ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów wynikających z Konstytucji RP”. Zaznaczył on przy tym, że kluczowe znaczenie w przedmiotowej 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 [Muzułmański Związek Religijny – dopisek R.J.]”.

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 (druk sejmowy nr 241/IX

Finansowanie Kościołów i innych związków wyznaniowych, red. P. Sobczyk, K. Warchałowski, Warszawa 2013, s. 50–51.

³⁵ Zob. R. Jastrzębski, *Ocena projektu nowelizacji ustaw*, *op. cit.*

³⁶ 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.

kad.)³⁷. Projekt ustawy, o czym była mowa wyżej, dotyczy dostosowania ustaw do obszaru geograficznego państwa polskiego, który uległ zmianie po drugiej wojnie światowej. W sprawie projektu ustawy w piśmie z 1 czerwca 2020 r. stanowisko zajęła Rada Ministrów, 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”. W związku z tym „zmiany w tych ustawach powinny być poprzedzone rozmowami z właściwymi przedstawicielami Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej i Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej”; zaś „[r]ozmowy powinny być zakończone zawarciem stosownego porozumienia”, bowiem „[w] opinii Rady Ministrów w innym przypadku można by było spotkać się z zarzutem obarczenia tych aktów prawnych istotną wadą konstytucyjną”³⁸.

Projekt ustawy 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 Karaimskiego 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)”³⁹.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy prawnej, dotyczącej możliwości i zasadności nowelizacji ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, wynika, że jakiegokolwiek działania ustawodawcze powinny uwzględniać treść normatywną art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, 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. W związku z tym zawarcie takiej umowy stanowi przesłankę konstytucyjną dalszych prac legislacyjnych, zarówno co do zmiany, jak też uchwalenia nowej ustawy o stosun-

³⁷ Zob. opinie J. Łacny do tego druku: BAS-WAPM-112/20, BAS-WAPM-113/20.

³⁸ 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 Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 241).

³⁹ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb rozpatrzenia komisijnego projektu nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego i Karaimskiego Związku Religijnego w RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 3, s. 102.

ku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego (Wyznaniowego) w Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto przy tym zaznaczyć, że obecnie formalnie obowiązująca ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statut, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, utraciły w dużej mierze swoją aktualność. Stan ten pogłębił się w związku z wejściem w życie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz istniejącym wewnątrz Związku konfliktem. Wynika z tego, że współcześnie ma miejsce *sui generis* chaos legislacyjny, w zakresie unormowań dotyczących organizacji i działalności Muzułmańskiego Związku Religijnego. Dlatego postulat uchwalenia odrębnej ustawy, na podstawie uprzednio zawartej umowy między Radą Ministrów a właściwymi przedstawicielami Muzułmańskiego Związku Religijnego, jak się wydaje, jest obecnie jedyną możliwą drogą wyjścia z trwającego od dłuższego czasu impasu oraz zamętu prawnego.

Bibliografia

Akty prawne

■ Obowiązujące

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 30, poz. 240.
- Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 30, poz. 241.
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz.U. nr 106, poz. 497.
- Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2015, poz. 14.
- Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2015, poz. 13.
- Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1798.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz.U. nr 38, poz. 363.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 72, poz. 517.

Rozporządzenie z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 30, poz. 241.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 1936 r. o uznaniu Zasadniczego Prawa Wewnętrzznego Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 94, poz. 659.

■ Nieobowiązujące

Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267, ze zm.: Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18, poz. 71.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 33 poz. 232.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36.

Ustawa konstytucyjna z 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.

Ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Dz.U. nr 1, poz. 1.

Ustawa z 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 19, poz. 99.

Ustawa z 19 kwietnia 1950 r. o zmianie organizacji naczelnych władz państwowych w zakresie gospodarki komunalnej i administracji publicznej, Dz.U. nr 19, poz. 156.

Ustawa z 23 listopada 1989 r. zmieniająca ustawę o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. nr 64, poz. 387.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, tj. Dz.U. 1928, nr 52, poz. 500.

Rozporządzenie z 10 grudnia 1938 r. o uznaniu Statutu Wewnętrznego Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. nr 103, poz. 679.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 88, poz. 613.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz.U. nr 88, poz. 597.

Dekret z 25 września 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie, Dz.U. nr 48, poz. 271.

Dekret z 25 września 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. nr 48, poz. 273.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 maja 2016 r., sygn. akt IV CSK 529/15.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1250/15.

Literatura

- Achmatowicz A., *Zarys stanu prawnego wyznania muzułmańskiego w b. Rosji i współczesnej Polsce (odbitka z Rocznika Tatarskiego)*, Wilno 1932.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Baszak Ł., *Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3948, Prawo CCCXXVIII, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.328.8>.
- Borecki P., *Obsada godności muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 1, <https://doi.org/10.37232/sp.2018.1.1>.
- Borecki P., *Położenie prawne wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1.
- Borecki P., *Prawodawstwo wyznaniowe z okresu II Rzeczypospolitej we współczesnym polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4.
- Borecki P., Pietrzak M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58).
- Czohara A., Zieliński T.J., *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Działocha K., *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr VII.
- Działocha K., Trzciniński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Dziekan M.M., *Historia i tradycje polskiego islamu [w:] Muzułmanie w Europie*, red. A. Parzymies, Warszawa 2005.
- Grelewski S., *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej. Zarys stanu prawnego wyznań religijnych w Polsce*, Sandomierz 1936.
- Ignaciuk E., *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)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013.
- Jastrzębski R., *Ocena projektu nowelizacji ustaw: o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1, <https://doi.org/10.31268/zpbas.2020.13>.
- Kaczmarczyk R., *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, <https://doi.org/10.31743/spw.135>.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Leszczyński P.A., *Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009.
- Krasowski K., *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Mały Rocznik Statystyczny 1936*, Warszawa 1936.
- Mały Rocznik Statystyczny 1937*, Warszawa 1937.
- Mały Rocznik Statystyczny 1938*, Warszawa 1938.
- Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939.
- Mniejszości wyznaniowe w Polsce. Prawo wewnętrzne (statutowe)*, wprowadzenie, zbiór statutów, oprac. R. Brożyniak, M. Winiarczyk-Kossakowska, Warszawa 2014.
- Nalborczyk A.S., *Status prawny muzułmanów w Polsce i jego wpływ na organizację ich życia religijnego* [w:] *Muzułmanie w Europie*, red. A. Parzymies, Warszawa 2005.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Tryb rozpatrzenia komisyjnego projektu nowelizacji ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego i Karańskiego Związku Religijnego w RP*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 3, <https://doi.org/10.31268/zpbas.2020.54>.
- Olszówka M., *Komentarz do art. 25 [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Olszówka M., *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016.
- Olszówka M., *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010.
- Olszówka M., *Wpływ Konstytucji RP z 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
- Osuchowski J., *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939 (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967.
- Piekarski S., *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Stosunki państwo–kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Piszcz-Czapła M., *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)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013.
- 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.

- 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.
- Prawo wyznaniowe*, wprowadzenie i oprac. W. Uruszczak, Kraków 1997.
- Prawo wyznaniowe. Zbiór przepisów*, oprac. W. Uruszczak, Z. Zarzycki, Kraków 2003.
- Radajewski M., *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)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.
- Sobczak J., *Położenie prawne polskich wyznawców islamu* [w:] *Islam a świat*, red. R. Bäcker, S. Kitab, Toruń 2003.
- Szymanek J., *Prawo wyznaniowe w praktyce III RP (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 1.
- Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)* [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. C. Janik, Toruń 2005.
- Świątkowski H., *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego*, Warszawa 1937.
- Świątkowski H., *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962.
- Trzcziński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, red. P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2013.
- Uruszczak W., *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne* [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009.
- Walencik D., *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.
- Walencik D., *Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6.
- Wiązek P., *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*, red. M.J. Ptak, Wrocław 2013.
- Winiarczyk-Kossakowska M., *Sytuacja prawna Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, Muzułmańskiego Związku Religijnego i Karaimskiego Związku Religijnego*, „Rocznik Teologiczny, ChAT” 2004, z. 1.

- Witkowski Z., *Kilka uwag w sprawie zakresu kompetencji Rady Ministrów z art. 25 ust. 5 nowej Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Witkowski Z., *Opinia w sprawie zagadnień prawnych wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 2.
- Wysoczański W., *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich kościołów i wyznań w PRL*, Warszawa 1971.
- Wysoczański W., Pietrzak M., *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997.
- Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 1993–1996*, Warszawa 1997.
- Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 1997–1999*, Warszawa 2000.
- Zieliński T.J., *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.

Inne

- Łacny J., opinie: BAS-WAPM-112/20, BAS-WAPM-113/20.
- Odroważ-Sypniewski W., *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.
- Uchwała nr 173/65 Rady Ministrów z 10 lipca 1965 r., dotycząca przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych.
- Komisyjny 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 (druk nr 241 z 18 grudnia 2019 r.) wraz z uzasadnieniem.
- Stanowisko Rady Ministrów z 1 czerwca 2020 r. wobec komisyjnego projektu 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 (druk nr 241).