



Dr hab. Paweł Borecki
Uniwersytet Warszawski
pawelborecki@op.pl

Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji RP

Abstrakt

Celem podjętych badań była analiza obsady godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego w świetle zasad Konstytucji RP, istniejących przepisów oraz orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych.

Przy wykorzystaniu metody dogmatycznej z uwzględnieniem wykładni językowej i funkcjonalnej, podjęto próbę ustalenia sposobu obsady urzędu Muftiego oraz jego statusu prawnego w Muzułmańskim Związku Religijnym.

Otrzymane wyniki pozwoliły na sformułowanie krytycznej oceny. W Muzułmańskim Związku Religijnym trwa spór o obsadę urzędu Muftiego. Pilną koniecznością jest uchylene ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statutu zatwierdzonego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia z 26 sierpnia 1936 r. Może to nastąpić w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego albo w wyniku uchwalenia nowej ustawy na podstawie umowy Muzułmańskiego Związku Religijnego z Radą Ministrów.

Abstract

The purpose of the undertaken research was to analyze the filling in the post of Mufti of the Muslim Religious Union in relation to the principles of the Constitution of the Republic of Poland, existing acts and jurisdiction of civil and administrative courts.

Using the dogmatic method with emphasis on language and functional interpretation, an attempt was made to determine the method of the filling of the Mufti office and his legal situation in the Muslim Religious Union.

The obtained results allowed for the formulation of a critical evaluation. In the Muslim Religious Union there is a dispute over the establishment of the Mufti office. It is urgent to repeal the Act of April 21, 1936, on the relationship of the State to the Muslim Religious Union in the Republic of Poland and the statute approved by the Council of Ministers by way of an ordinance of August 26, 1936. This can be done either by a Constitutional Court decision or by passing a new law on the basis of the Muslim Religious Union Agreement with the Council of Ministers.

1. Wprowadzenie

Trwający od lat konflikt wewnętrzny w Muzułmańskim Związku Religijnym w Rzeczypospolitej Polskiej (MZR)¹ na tle obsady godności jego lidera – urzędu Muftiego² – stanowi dla organów państwa źródło wyzwań w stosowaniu szeregu norm konstytucyjnych. Jest to przede wszystkim wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji zasada poszanowania autonomii i niezależności państwa oraz Kościołów i innych związków wyznaniowych w swoim zakresie. Są to także wynikające

¹ MZR skupia sunnitów uznających hanaficką szkołę prawa. Pod względem etnicznym obejmuje przede wszystkim polskich Tatarów (współpracuje ze Związkiem Tatarów RP), ale także m.in. Czechenów i Turków. Związek został założony 28 grudnia 1925 r. w wyniku starań trwających od 1923 r. Nastąpiło to podczas Wszechpolskiego Zjazdu Muzułmańskiego w Wilnie. Ogłoszono wówczas autokefalię polskiego islamu oraz powołano urząd Muftiego z siedzibą w Wilnie. Objął go Jakub Szykiewicz, który pozostał na tym stanowisku aż do śmierci. W MZR w 1991 r. był członkiem założycielem Ligi Mniejszości Muzułmańskich w Europie Wschodniej z siedzibą w Wiedniu (hasło: *Muzułmański Związek Religijny w RP* [w:] *Religia. Encyklopedia PWN*, Warszawa 2003, t. 7, s. 198). Liczebność członków MZR wyniosła w 2010 r. 1061 osób; do 2014 r. spadła do 585. Liczba imamów spadła w tym samym okresie z 20 do 15. Mimo to w 2011 r. przynależność do Związku w ramach spisu powszechnego zadeklarowało aż 2585 osób. Związek łącznie posiada 7 domów modlitwy, w tym 3 meczety. MZR prowadzi działalność kulturalną, opiekuńczą (świetlice dla dzieci) i wydawniczą, wydając czasopisma (m.in. „Rocznik Tatarów Polskich”) i publikacje książkowe. W 2015 r. Związek prowadził także nauczanie religii w 5 placówkach dla 86 uczniów. Centra mużułmańskie, w których Związek prowadzi działalność informacyjną i kultową, znajdują się w Białymstoku, Wrocławiu, Katowicach, Lublinie, Poznaniu i Warszawie. Ponadto w Suchowoli mieści się także dom modlitwy (P. Ciecieląg, *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016, s. 143–144). Obecnie w MZR jest 7 mużułmańskich gmin wyznaniowych – w Białymstoku, Bohonikach, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu, Kruszyńianach i Warszawie (R. Kaczmarczyk, *Status prawny i faktyczny mużułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19, s. 271).

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

z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasady: pewności prawa, bezpieczeństwa obrotu prawnego czy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto w analizowanym przypadku należy rozważyć sposób zastosowania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 2 tego aktu).

Zagadnienie obsady stanowiska Muftiego łączy się też z kwestią zakresu stosowania postanowień ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do MZR RP oraz jego statutu.

Pierwotny, normatywny ustrój MZR w istotnej mierze został narzucony polskim muzułmanom przez władze państwowe w okresie międzywojennym. Zjazd delegatów gmin muzułmańskich, który odbył się w Wilnie 28–29 grudnia 1925 r., m.in. powołał komisję prawniczą do opracowania projektu statutu wewnętrznego. Wraz z projektem ustawy, przesłano go Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (MWRiOP) dopiero 18 stycznia 1932 r. Ministerstwo nie wzięło jednak pod uwagę propozycji komisji prawniczej, mimo że ta działała z upoważnienia Wszechpolskiego Zjazdu Muzułmańskiego. Podjęło natomiast poufne prace legislacyjne tylko z muftim Jakubem Szynekiewiczem, bez udziału komisji. Władze uznały Muftiego za jedynego prawnego reprezentanta wyznania muzułmańskiego w Polsce. Za podstawę prac legislacyjnych MWRiOP uznało, przesłany przez J. Szynekiewicza 10 września 1929 r., projekt ustawy o stosunku państwa do Kościoła muzułmańskiego, opracowany bez udziału członków komisji prawniczej. Następnie w drodze poufnych konferencji z Muftim przygotowano projekt właściwej ustawy i statutu wewnętrznego MZR³. Po skierowaniu projektu ustawy do Sejmu z uwagami krytycznymi wystąpili członkowie komisji prawniczej. Dotyczyły one zarówno sposobu prowadzenia rokowań, jak i samego projektu. Podniesiono, że Wszechpolski Zjazd Muzułmański upoważnił do prowadzenia rokowań z władzami państwowymi nie Muftiego, lecz komisję prawniczą. Komisja zaś nie zaaprobowała projektu ustawy, ponieważ niektóre jego postanowienia miały być sprzeczne z zasadami islamu. Zwrócono uwagę, że w projekcie dokonano częściowej recepcji (z pewnymi modyfikacjami) przepisów rosyjskiej ustawy „dla wyznań obcych”, co miało być niezgodne z Konstytucją⁴. Protesty członków komisji prawniczej nie wpłynęły na dalsze prace legislacyjne. Obiekcje uznano za bezpodstawne, gdyż według MWRiOP jedynym prawnym reprezentantem wyznania muzułmańskiego w Polsce był Mufti. Uzgodnienia z nim potraktowano jako wyczerpujące art. 115 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji marcowej, przewidujący,

³ Szerzej: K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historyczno-prawne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 199.

⁴ Tamże, s. 200. K. Krasowski uznał zarzuty komisji co do częściowej recepcji postanowień regulacji rosyjskiej za uzasadnione.

że stosunek państwa do Kościołów i wyznań nierzyskokatolickich „będzie ustalany po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami”⁵. Reasumując, trzeba przyznać, że władze II RP uznały sposób reprezentacji polskich muzułmanów za analogiczny do tego przyjmowanego w przeszłości przez władze carskiej Rosji. Analiza genezy regulacji statusu MZR w okresie międzywojennym prowadzi do wniosku, że ich treść została zdeterminowana w istotnej mierze przez osobiste relacje ówczesnego muftiego – J. Szynkiewicza – z MWRiOP. Okoliczności te podważają uniwersalizm regulacji ustawowej i statutowej.

2. Przemiany statusu prawnego Muzułmańskiego Związku Religijnego

21 kwietnia 1936 r. Sejm uchwalił ustawę o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP⁶. Następnie, działając na podstawie art. 2 tego aktu, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1936 r. uznała statut Związku⁷. Treść wymienionych aktów oraz tryb ich ustanowienia odpowiadały założeniom systemu zwierzchnictwa wyznaniowego państwa nad związkami wyznaniowymi⁸. Ustrój normatywny Związku znamionowały centralizacja, klerykalizm i rozbudowany nadzór ze strony państwa. W sposób sprzeczny z indywidualną wolnością sumienia i wyznania przewidziano, że MZR będzie korporacją przymusową, tzn. skupiającą wszystkich muzułmanów przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od ich obywatelstwa czy miejsca zamieszkania (art. 1). Naczelnym organem MZR ustanowiono Muftiego. Zgodnie z art. 3 ustawy z 1936 r. sprawuje on z pomocą Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego (NKM) zwierzchnią władzę w Muzułmańskim Związku Religijnym oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez duchowieństwo i pieczę nad potrzebami religijnymi muzułmanów. Mufti stoi na czele MZR i reprezentuje go wobec władz państwowych, wobec Kościołów i innych związków wyznaniowych na obszarze RP, a także wobec zagranicznych muzułmańskich związków religijnych, porozumiewając się z nimi bezpośrednio w sprawach religijnych. Stanowisko muftiego jest dożywotnie (art. 4). Ponadto ustawa przewidziała, że mufti powołany jest do działań prawnych w imieniu nie tylko Związku, lecz także poszczególnych muzułmańskich gmin

⁵ Tamże, s. 200. Zob. także J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 182.

⁶ Dz.U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP z dnia 26 sierpnia 1936 r. (Dz.U. z 1936 r. Nr 72, poz. 517).

⁸ Szerzej nt. systemu zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 62–64.

wyznaniowych. W sprawach wymagających NKM występuje on na podstawie tej uchwały (art. 36). W sumie Najwyższe Kolegium zostało unormowane jako organ pomocniczy Muftiego. J. Sawicki przyrównał NKM do rady przybocznej⁹. Jego rola rośnie w razie wakansu na stanowisku muftiego lub niemożności bezpośredniego sprawowania przezeń jego obowiązków – zastępuje go członek NKM, wyznaczony uprzednio przez Muftiego, a w przypadku braku takiego wyznaczenia lub niemożności pełnienia funkcji przez wyznaczonego – najstarszy wiekiem członek Kolegium. Zastępca muftiego na czas sprawowania zastępowstwa ma wszystkie uprawnienia przysługujące muftiemu (art. 5 ust. 1 i 2).

Zgodnie z ustawą z 1936 r. mufti wybierany jest przez Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański spośród kandydatów przedstawionych przez NKM (art. 6). Wybór muftiego wskazano jako jedyną kompetencję tego zgromadzenia. Kandydatami na wspomniany urząd mogą być osoby spełniające warunki częściowo niedookreślone: obywatelstwo polskie, znajomość języka polskiego w mowie i w piśmie, ukończone 40 lat, ukończone wyższe studia teologiczne lub języków wschodnich, wreszcie – nieskazitelnosc obywatelska (art. 6 ust. 2). Ustawodawca wyposażył jednak właściwego ministra w uznaniową kompetencję do udzielenia – w szczególnie uzasadnionych wypadkach – dyspensy od każdego z wymienionych wymogów z wyjątkiem nieskazitelnosci obywatelskiej (art. 6 ust. 3). Przewidział również zatwierdzenie wyboru lidera MZR przez Prezydenta RP na podstawie przedłożenia właściwego ministra. Przed objęciem urzędu elekt winien złożyć przysięgę na ręce rzezonego ministra (art. 9). Ustawa z 1936 r. stawia na czele muzulmańskich gmin wyznaniowych duchowieństwo – imamów, a w ich zastępstwie – muezinów. Mają być oni wybierani przez ogólne zebrania członków odpowiednich gmin. Omawiane regulacje prawne przewidywały także szereg innych uprawnień nadzorczych dla organów państwowych kolidujących z kolektywną wolnością sumienia i wyznania¹⁰.

⁹ J. Sawicki, *Studia nad...*, dz. cyt., s. 185.

¹⁰ To m.in. prawo zgłaszania sprzeciwu przez MWRiOP wobec kandydatów na członków NKM (art. 10 ust. 2), wyrażanie zgody przez MWRiOP na zwołanie Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego (art. 12 ust. 2), wyrażanie zgody przez Ministra ww. resortu na tworzenie, znoszenie i przekształcanie muzulmańskich gmin wyznaniowych (art. 17), prawo sprzeciwu właściwego wojewody wobec kandydatów na imamów i muezinów (art. 18), prawo żądania przez wojewodę wydania przez Muftiego zarządzeń zapobiegawczych lub usunięcia z zajmowanego stanowiska imama lub muezina w razie jego szkodliwej działalności dla państwa (art. 20 ust. 1), wyrażanie zgody przez MWRiOP na otwarcie przez NKM szkół duchownych (art. 33), wyrażanie zgody przez właściwego wojewodę na zbycie, obciążenie, zamianę, zmianę przeznaczenia nieruchomości majątku Związku lub jego gmin wyznaniowych (art. 37), wyrażenie zgody przez właściwych ministrów na utworzenie wakufa (art. 43 ust. 1), zatwierdzenie przez MWRiOP innych szczegółowych przepisów i regulaminów wewnętrznych MZR (art. 47).

Po 1945 r. mufti J. Szynkiewicz pozostał na emigracji. Zmarł w Stanach Zjednoczonych Ameryki w 1966 r. W Polsce MZR wznowił działalność w 1947 r.; w zmienionych granicach kierownictwo Związkiem przejęło Najwyższe Kolegium Muzułmańskie z osobą świecką na czele¹¹. Doktryna prawa stała na stanowisku, że niektóre postanowienia statutu i ustawy z 1936 r. utraciły moc obowiązującą. Miały to być postanowienia o udzielaniu przez państwo pomocy przy wykonywaniu niektórych postanowień władz Związku, o szczególnych przywilejach, o dotacjach państwowych i o szczególnych przywilejach dla duchownych odbywających karę pozbawienia wolności. Nieaktualne miały być także regulacje ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o nauczaniu religii i duszpasterstwie wojskowym. Wobec przeprowadzenia reformy rolnej i zniesienia fundacji miały zdezaktualizować się przepisy o międzywojennej reformie rolnej i o jej stosunku do majątku rolnego MZR, a także przepisy o wakufach. Wyliczone zmiany miały być konsekwencją wprowadzenia konstytucyjnej zasady oddzielenia związków wyznaniowych od państwa¹² oraz obiektywnych zmian socjologicznych polegających na bardzo dużym zmniejszeniu się liczby członków Związku w Polsce powojennej¹³. W praktyce powyższe stanowisko podzielała administracja wyznaniowa zarówno w okresie Polski Ludowej, jak i po 1989 r. Władze PRL nie zdecydowały się jednak na uchylenie regulacji z 1936 r. zapewne dlatego, że pomimo swojej anachroniczności dawała państwu istotne uprawnienia nadzorcze w stosunku do MZR¹⁴. Już w III RP minister do spraw wyznań religijnych uznał za nieobowiązującą normę ustawy z 1936 r., przewidującą obligatoryjne członkostwo w MZR ogółu muzułmanów przebywających w Polsce, jako sprzeczną z konstytucyjną zasadą wolności sumienia i wyznania. Na tej podstawie, począwszy od roku 1990 r., nowe muzułmańskie wspólnoty religijne uzyskały wpis do rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych. Opierając się na ustrojowej zasadzie rozdziału państwa i związków wyznaniowych, minister odrzucił wniosek MZR o przyznanie dotacji podmiotowej na podstawie art. 38 ustawy przedwojennej. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. centralne organy administracji wyznaniowej w istocie rzeczy bezpośrednio stosowały ustawę zasadniczą, praktycznie derogując niektóre postanowienia ustawy z 1936 r.

Statut MZR został zmieniony uchwałą Wszepolskiego Kongresu Muzułmańskiego z 12 stycznia 1969 r. i uznany, lecz nie w formie rozporządzenia Rady

¹¹ *Polityka wyznaniowa. Tło, warunki, realizacja*, red. W. Mysłęk, M.T. Staszewski, Warszawa 1975, s. 421.

¹² Zob. art. 70 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

¹³ T. Langer, *Państwo a nierzymskokatolickie związki wyznaniowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 179–180.

¹⁴ Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 186–187.

Ministrów, ale decyzją Dyrektora Urzędu ds. Wyznań z 29 stycznia 1971 r.¹⁵ Taki tryb postępowania odpowiadał systemowi tzw. zwierzchnictwa rozdzielczego państwa nad związkami wyznaniowymi. MZR funkcjonował na podstawie wyżej wspomnianego aktu aż do 2009 r., czyli przez przynajmniej 38 lat¹⁶. Rzeczoną statut był przyjmowany jako regulujący wewnętrzny ustrój Związku, w szczególności jako określający kompetencje jego organów, zarówno przez administrację wyznaniową PRL, jak i przez organy III RP.

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

Z czasem ustawa z 1936 r. stawała się coraz bardziej anachroniczna. Od 1945 r. nie była jednak nowelizowana¹⁷. Ów anachronizm stał się szczególnie wyraźny, gdy w 1989 r. weszło w życie nowe, liberalne ustawodawstwo wyznaniowe na czele z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁸. Już w momencie uchwalenia uznana została za jeden z najnowocześniejszych normatywów z zakresu wolności sumienia w Europie, uwzględniających międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka¹⁹. Ustawa ta była przełomem w polityce wyznaniowej Polski Ludowej, proklamowała równouprawnienie obywateli religijnych i niereligijnych (art. 1 ust. 3), stanowiła, że państwo ma charakter świecki, neutralny w sprawach religii i przekonań (art. 10 ust. 1), zanegowała zasadę zwierzchnictwa państwa nad związkami wyznaniowymi

¹⁵ W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne kościołów i wyznań nierzymskokatolickich w PRL*, Warszawa 1975, s. 278. Uzasadniając swoje kompetencje, dyrektor UdSW powołał się na upoważnienie udzielone w § 2 poz. 7 uchwały nr 173/65 Rady Ministrów z dnia 10 lipca 1965 r. dotyczącej przekazania niektórych kompetencji w sprawach wyznaniowych. W świetle obecnych standardów, zgodnie z zasadą legalizmu, takie przekazanie w drodze uchwały kompetencji przyznanych pierwotnie Radzie Ministrów przez ustawę należałoby uznać za bezskuteczne.

¹⁶ Por. W. Wysoczański, M. Pietrzak, *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997, s. 388–395.

¹⁷ Zob. art. II pkt 2 dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Przepisy wprowadzające prawo małżeńskie (Dz.U. z 1945 r. Nr 48, poz. 271).

¹⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1153.

¹⁹ Por. T.J. Zieliński, *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. jako „magna charta” swobód światopoglądowych w Polsce* [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009, s. 56–64; M. Pietrzak, *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2, s. 13–41.

(art. 11). Stosunek państwa do Kościołów i innych związków wyznaniowych oparto na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania (art. 9 ust. 1). Jako jej gwarancje w relacjach instytucjonalnych przyjęto oddzielenie wspólnot wyznaniowych od państwa, swobodę wypełniania przez związki wyznaniowe funkcji religijnych oraz równouprawnienie związków wyznaniowych bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej (art. 9 ust. 2). Ustawodawca wprowadził także zasadę niezależności związków wyznaniowych od państwa przy wykonywaniu ich funkcji religijnych (art. 10 ust. 1). Ustawa z 17 maja 1989 r. sformułowała bogaty, ale niewyczerpujący katalog uprawnień związków wyznaniowych w zakresie wypełniania funkcji religijnych. Jedno z tych uprawnień dotyczyło swobodnego wykonywania władzy duchownej oraz zarządzania swoimi sprawami według własnego prawa (art. 19 ust. 2 pkt. 4). W chwili wejścia w życie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania obowiązywały szczegółowe ustawy dotyczące niektórych wyznań. Ustawodawca wyraźnie przewidział, że postanowienia ustawy z 17 maja 1989 r. (rozdział 2), określające uprawnienia związków wyznaniowych, mają także zastosowanie do tych o ustawowo uregulowanej sytuacji. Nawet wówczas gdy odrębne ustawy nie przewidują takich uprawnień (art. 18 ust. 2). Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprawiała zatem zasadniczo status prawny MZR. Uchyliła, lecz nie dość jednoznacznie, zwłaszcza postanowienia ustawy z 1936 r. sprzeczne z indywidualną oraz kolektywną wolnością sumienia i wyznania, szczególnie te przewidujące rozbudowane uprawnienia nadzorcze organów państwowych.

Ważna dla oceny działań organów państwa w sprawie MZR okazuje się konstytucjonalizacja 29 grudnia 1989 r. zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1). Wspomniana zasada została podtrzymana w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 2). Trybunał Konstytucyjny (TK) wyprowadził z niej szereg zasad szczegółowych, m.in. ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa czy ustawowej określoności przepisów prawa²⁰.

Dla określenia sytuacji prawnej MZR istotna stała się także ratyfikacja przez Polskę i wejście w życie 19 stycznia 1993 r. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz)²¹. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 9 EKPCz występuje bowiem jednoznacznie m.in. w obronie autonomii wspólnot religijnych. Pojęcie to interpretuje szeroko. Poszanowanie autonomii przez państwo oznacza w szczególności: brak możliwości połączenia związku wyznaniowego z innym związkiem konfesyjnym bądź utrudniania wewnętrznej dyskusji teologicznej,

²⁰ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 89.

²¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. 1 maja 1993 r. Polska złożyła deklarację o uznaniu kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz).

nawet jeśli prowadzi to do schizmy bądź herezji (państwo może w przypadku schizmy lub herezji podejmować się mediacji w celu wprowadzenia wzajemnej tolerancji, ale działania te muszą być bezstronne oraz prowadzone „rozsądnie i w dobrej wierze”), zakaz ingerowania w sprawy nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służby kościelnej w stosunku do duchownych, zakaz ingerowania w sprawy przyjmowania (ewentualne ograniczenia mogą występować w stosunku do małoletnich poprzez wymóg zgody rodziców) oraz wykluczenia ze wspólnoty wiernych, w tym co do wyłączenia z niej grup schizmatycznych lub heretyckich, brak możliwości tworzenia, zmiany lub uchylania wewnętrznych norm prawnych związku wyznaniowego, o ile nie powodują one skutków zewnętrznych²². ETPCz stoi przy tym na stanowisku, że pluralizm wyznaniowy nie daje prawa do pozostawania wewnątrz związku wyznaniowego, ale za to daje swobodę tworzenia grup rozłamowych. Państwo może podejmować próby mediacji, ale nie może zmuszać do ponownej integracji, narzucać jednolitego przywództwa religijnego i w ten sposób wspomagać jedną ze stron konfliktu²³. Wolność sumienia i wyznania, zdaniem Trybunału, oznacza, że wspólnota religijna będzie mogła funkcjonować pokojowo, wolna od arbitralnej ingerencji państwa. W istocie autonomiczna egzystencja wspólnot religijnych jest niezbędna dla pluralizmu społeczeństwa demokratycznego i dlatego to zagadnienie należy do sedna ochrony z art. 9 EKPCz. Według ETPCz kwestia ta bezpośrednio dotyczy nie tylko spraw organizacyjnych danej wspólnoty religijnej, lecz także efektywnego wykonywania praw do wolności religii przez wszystkich jej aktywnych członków. Zdaniem wspomnianego organu w przypadku braku ochrony przez art. 9 życia organizacyjnego wspólnoty każdy z aspektów indywidualnej wolności sumienia i wyznania byłby zagrożony atakiem²⁴. Godząc interesy skonfliktowanych grup wyznaniowych, państwo ma obowiązek pozostania neutralnym i obiektywnym w wykonywaniu swojej władzy regulacyjnej i w swoich relacjach z różnymi religiami, wyznaniem i grupami²⁵.

17 października 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., która wprowadziła nowe ustrojowe zasady relacji między państwem a związkami wyznaniowymi. Były to m.in. zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych²⁶, bezstronności władz publicznych

²² M. Hucal, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012, s. 151.

²³ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 582.

²⁴ M. Hucal, *Wolność sumienia...*, dz. cyt., s. 159.

²⁵ Tamże, s. 165.

²⁶ Zob. P. Borecki, *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 378–386.

w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych²⁷, poszanowania autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych w swoim zakresie czy bilateralizmu w regulacji statusu związków wyznaniowych, czyli oparcia ich położenia prawnego na umowach²⁸. Ustanowiła ona także zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2).

Autonomia oznacza prawo związków wyznaniowych do samodzielnego tworzenia własnego prawa wewnętrznego i do rządzenia się nim w swoim zakresie, czyli w stosunkach wewnętrznych²⁹. Państwo nie uczestniczy w tworzeniu tego prawa w jakikolwiek sposób. Warunkiem ich obowiązywania na forum związków wyznaniowych nie jest zatwierdzenie ze strony państwa, uznanie czy przyjęcie do wiadomości. Państwo nie sankcjonuje norm prawa wewnętrznego wyznań, nie występuje jako *brachium saeculare*. Autonomia nie ma co prawda charakteru absolutnego – wspólnoty religijne nie są obdarzone prawnym immunitetem, ale ingerencja ustawodawcy państwowego w sferę wewnętrzną wspólnot religijnych obwarowana jest szeregiem warunków. Może nastąpić tylko w drodze ustawy, gdy jest konieczna z uwagi na ochronę takich wartości, jak: bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna oraz podstawowe prawa i wolności innych osób. Zarazem normy prawa wewnętrznego nie wywołują skutków w państwowym porządku prawnym, chyba że państwo wyraźnie to dopuści na mocy ustawy lub umowy międzynarodowej³⁰.

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

Gwarancją autonomii i niezależności związków wyznaniowych w swoim zakresie jest według Konstytucji RP z 1997 r. zakaz regulowania ich statusu w sposób arbitralny przez państwo. Unormowania stosunków między państwem

²⁷ Na temat tej zasady obszernie zob. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

²⁸ Zob. K. Walczuk, *Zasada bilateralności* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego...*, dz. cyt., s. 561–568.

²⁹ Zob. szerzej: M. Pietrzak, *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 21–22; P. Borecki, Cz. Janik, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych a państwowy porządek prawny* [w:] *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce. Wybór aktów prawnych*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2012, s. 21–23.

³⁰ Por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 64–66.

a związkami wyznaniowymi winny opierać się na aktach dwustronnych, zakładających względną równorzędność sygnatariuszy, czyli na umowach. W odniesieniu do związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w art. 25 ust. 5 Konstytucji przewidziano, że ich stosunki z państwem mają określać ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. W orzeczeniu z 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02)³¹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że z art. 25 Konstytucji wynika wiążący organy władzy publicznej obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z Kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań konsensualnych, które znajdują akceptację adresatów. W orzeczeniu z 14 grudnia 2009 r. (sygn. akt K55/07)³² stwierdzono, że w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji wyrażony został wymóg regulowania statusu Kościołów i związków wyznaniowych w drodze konsensualnej. Nowa Konstytucja zasadniczo poprawiła status związków wyznaniowych w porównaniu z poprzedniczką z 1952 r. Na podstawie zasady równouprawnienia związków wyznaniowych dowartościowała zwłaszcza mniejszościowe, w porównaniu z Kościołem katolickim, wspólnoty religijne. Wyraźnie wzmacniała pozycję wyznań w relacjach z państwem.

W zmienionym otoczeniu konstytucyjnym 28 lutego 2009 r. XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres MZR uchwalił nowy statut, który znowelizowany przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Związku w dniu 15 marca 2014 r. jest stosowany przez MZR obecnie³³. Akt ten został przesłany ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych i był traktowany przez centralną państwową administrację wyznaniową jako prawo wewnętrzne Związku aż do ok. 2012 r.

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

20 marca 2004 r. XV Nadzwyczajny Kongres MZR po ponadsześćdziesięcioletniej przewie ponownie obsadził godność Muftiego. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych przyjął informację o wyborze piastuna wspomnianego stanowiska³⁴. Nowy mufti od 2004 r. był i jest honorowany jako lider MZR zarówno przez właściwego ministra, jak i przez naczelne i terenowe władze państwowe, w tym przez Prezydenta RP.

³¹ ZU OTK nr 4/2003, poz. 28.

³² ZU OTK nr 11 A/2009, poz. 167.

³³ <http://mzr.pl/statut/> [dostęp: 7.11.2017].

³⁴ Zaświadczenie z 9.07.2004 r. – pismo o znaku: WR-6721-13-IX/04HG (Archiwum Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowościowych i Etnicznych MSWiA).

Elekcja była jednak kwestionowana przez część członków MZR ze względu na niedochowanie szeregu przepisów. Już po samym akcie wyboru pojawiły się starania o jego unieważnienie, czym miał się zająć kolejny Wszechpolski Kongres Muzułmański. Ze względu na problemy wewnętrzne kwestia ta miała być odraczana. Od 2008 r. czyniono starania o zwołanie kolejnego Kongresu. Nastąpiło to w 2012 r. Odwołano wówczas dotychczasowego muftiego z zajmowanych stanowisk. On sam, mimo przyjęcia tego faktu do wiadomości i zapewnień, że przekaże wszelkie urzędy, nadal kierował Związkiem. W 2016 r. Najwyższe Kolegium Muzułmańskie w składzie odtworzonym z 2004 r. stwierdziło, że wybór muftiego w 2004 r. był nieważny³⁵. 15 października 2016 r. II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański miał unieważnić wybór Muftiego dokonany 20 marca 2004 r. „z powodu prawnej i formalnej niezgodności wspomnianego wyboru z zapisami ustawy i statutu”. Następnie Kongres wybrał nowego, konkurencyjnego muftiego³⁶. Dotychczasowy piastun tego urzędu nie przyjął tych faktów do wiadomości. W rezultacie opisanych działań w MZR doszło do schizmy.

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

W uzasadnieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) wnioskodawca podniósł m.in., że osoba, która objęła godność Muftiego w 2004 r., nie spełniała warunków wyboru określonych w art. 6 ust. 2 ustawy z 21 kwietnia 1936 r. (kryterium wieku elekta), że Kongres Elekcyjny został zwołany nieformalnie, a wybór Muftiego nie został zatwierdzony przez Prezydenta

³⁵ Zob. uzasadnienie postanowienia MSWiA RP z dnia 20 października 2017 r. – pismo o znaku: DWRMNiE-WRP-026-10/2017, s. 6 (Archiwum DWRMNiE MSWiA).

³⁶ Tamże, s. 1.

RP zgodnie z art. 9 ustawy i nie odebrano od elekta stosownego przyrzeczenia na wierność Rzeczypospolitej. WSA, oddalając skargę postanowieniem z dnia 27 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Wa 1250/15)³⁷, stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 2 ustawy o stosunku Państwa do MZR Związek w swoich sprawach wewnętrznych rządzi się statutem uznanym przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia z 26 sierpnia 1936 r. Zdaniem sądu statut z 2009 r. może być traktowany jedynie jako akt wewnętrzny, bez skutków dla organów władzy publicznej, które działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP)³⁸. Sąd administracyjny uznał, że w sprawie o wydanie zaświadczenia może w imieniu gminy wyznaniowej występować tylko mufti, nie zaś przewodniczący jej zarządu. Uznał, że przewodniczący zarządu gminy nie jest w ogóle organem znanym ustawie i statutowi z 1936 r. Gmina w ogóle nie mogła wystąpić o wydanie stosownego zaświadczenia, ponieważ nie miała po temu interesu prawnego. WSA zaniechał badania okoliczności wyboru muftiego w 2004 r. w kontekście przestrzegania postanowień ustawy i statutu z 1936 r. Nie wziął pod uwagę, że statut z 1936 r. został ustanowiony w trybie niezgodnym z zasadą poszanowania autonomii i niezależności związków wyznaniowych w swoim zakresie (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Został on bowiem uznany, czyli zatwierdzony przez Rząd. Sąd nie uznał również za istotną okoliczności, że MZR nie funkcjonował na podstawie statutu z 1936 r. przynajmniej od r. 1971, gdy uznany został przez dyrektora UdsW statut uchwalony w 1969 r. Akt z 1936 r. nie był stosowany od kilkudziesięciu lat. Istniały zatem przesłanki, by przyjąć, że wygasł on przez *desuetudo*.

W innym przypadku osoba fizyczna w drodze powództwa z dnia 2 lutego 2015 r. przeciwko MZR zażądała stwierdzenia nieważności uchwały XV Nadzwyczajnego Kongresu Związku z 20 marca 2004 r. w przedmiocie wyboru dotychczasowego piastuna urzędu Muftiego³⁹. Sąd okręgowy orzeczeniem z 25 lutego 2015 r. odrzucił powództwo, uznając, że sprawa nie jest sprawą cywilną ani w sensie formalnym, ani w sensie materialnym. Swoje stanowisko uzasadnił, powołując się na konstytucyjną zasadę poszanowania autonomii i niezależności państwa i związków wyznaniowych, jak również ich współdziałania dla dobra

³⁷ <http://orzeczenia.nas.gov.pl/doc/7349E51A32> [dostęp: 13.11.2017].

³⁸ WSA w Warszawie już w orzeczeniu z 19 lutego 2015 r. (sygn. akt I SA/Wa 2240/14) uznał w uzasadnieniu, że jedynym obowiązującym do dziś statutem MZR jest statut uznany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. Dokument z 2009 r. zwany „statutem” nie zawiera takiego przymiotu zdaniem sądu, ponieważ nie został zatwierdzony w trybie obowiązującej ustawy. Może on stanowić jedynie projekt statutu, który moc obowiązującą może uzyskać dopiero w drodze rozporządzenia Rady Ministrów – zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D9656ABB> [dostęp: 13.11.2017].

³⁹ Zob. <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrtguytimjyg4yti> [dostęp: 13.11.2017].

człowieka i dobra wspólnego. Stwierdził, że sąd powszechny nie ma prawa ingerencji w wewnętrzne sprawy żadnego Kościoła bądź związku wyznaniowego, a taką jest sprawa wyboru Muftiego MZR. W związku z tym uznał, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna.

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

Z kolei Sąd Najwyższy (SN), oddalając postanowieniem z 12 maja 2016 r. (sygn. akt IV CSK 529/15) skargę kasacyjną, przyjął m.in. tezę, że MZR korzysta z autonomii i niezależności w „swoim zakresie” w rozumieniu i w granicach określonych przez art. 25 ust. 3 Konstytucji, a regulacje ustawy o MZR (np. art. 6 ust. 1, art. 7, art. 8 ust. 3 i art. 9) w granicach, w których miałyby z tym kolidować, nie mogą stać temu na przeszkodzie, w granicach zaś, w których są akceptowane przez MZR, mogą być traktowane jako jego własne prawo odnoszące się do tego zakresu. Według SN gwarancja autonomii i niezależności Kościoła lub związku wyznaniowego w ramach „swojego zakresu” statuowana w art. 25 ust. 3 Konstytucji implikuje niedopuszczalność ingerencji sądu jako organu władzy państwowej w „swoją zakres” Kościoła lub związku wyznaniowego, a więc także niedopuszczalność sądowej oceny prawidłowości stosowania własnego prawa przez Kościół lub związek wyznaniowy, w tym co do wyboru zwierzchnika religijnego. Podsumowując, SN podkreślił, że art. 25 ust. 3 Konstytucji ma moc derogacyjną w stosunku do ustawy z 1936 r. Analizowane

orzeczenie umacnia autonomię MZR – wyklucza kognicję sądów powszechnych w rozstrzygnięciu sporów wewnętrznych związanych ze stosowaniem jego prawa wewnętrznego. SN zachował bardzo daleko idącą powściągliwość – uchylił się, w przeciwieństwie od WSA, od oceny, który statut obowiązuje w Związku – ten z 1936 r. czy ten z 2009 r. Oparł się przy tym na interpretacji zasady niezależności i autonomii związków wyznaniowych w swoim zakresie ugruntowanej w doktrynie prawa.

Minister właściwy do spraw wyznań religijnych postanowieniem z dnia 20 lipca 2017 r. odmówił przyjęcia od elekta powiadomienia o wyborze w 2016 r. przez II Wszechpolski Kongres Elekcyjny Muzułmański na stanowisko muftiego MZR. Resort stanął na stanowisku, że większość przepisów ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do MZR nie ma obecnie zastosowania w związku z zasadniczą zmianą realiów społeczno-politycznych i prawnych, a także ze względu na zmianę granic państwa. Minister nie wskazał jednak postanowień Konstytucji RP czy ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które miałyby w praktyce derogować niektóre postanowienia ustawy z 1936 r. Według wspomnianego organu ustawa pozostaje jednak obowiązującym aktem prawnym i do czasu jej zmiany w trybie przewidzianym przepisami prawa stosowane powinny być m.in. art. 3, 4 ust. 1 i 2 zdanie pierwsze, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 10 ust. 1⁴⁰. Minister, ważąc wartości konstytucyjne, dał pierwszeństwo zasadzie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego przed ściśle rozumianym legalizmem. Stwierdził, że nazwa Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego, który w 2004 r. dokonał wyboru Muftiego, w kontekście stabilizacji porządku publicznego nie ma znaczenia formalnego⁴¹. W ocenie ministra istotnym zagadnieniem jest stabilizacja porządku prawnego jako wartości większej niż ewentualna weryfikacja wyboru Muftiego dokonanego przez wzmiankowany Kongres 20 marca 2004 r.⁴² Na podkreślenie zasługuje konstatacja ministra, że w żadnym wypadku MSWiA nie może być uznany za stronę wewnętrznego sporu na tle obsady urzędu Muftiego, w szczególności nie posiada kompetencji do jego rozstrzygnięcia. Zarazem rzeczony organ państwa konsekwentnie stoi na stanowisku, że stanowisko Muftiego jest dożywotnie, zatem wybór nowej osoby na tę godność należy uznać za sprzeczny z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do MZR.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy MSWiA w postanowieniu z 20 października 2017 r. podtrzymało dotychczasowe stanowisko. Na jego zmianę nie wpłynęło zwłaszcza podniesienie przez wnioskodawcę, że wybór

⁴⁰ Uzasadnienie postanowienia z 20 października 2017 r., dz. cyt., s. 3.

⁴¹ Tamże, s. 7.

⁴² Zob. uzasadnienie postanowienia MSWiA RP z dnia 20 lipca 2017 r. – pismo o znaku: DWRMNIe-wrp-026-10/2017, s. 4 (Archiwum DWRMNIe MSWiA RP).

Muftiego w 2004 r. był od początku kwestionowany ze względów formalnoprawnych. Podtrzymano co do zasady argumentację prezentowaną dotychczas przez MSWiA. Organ zastrzegł przy tym, że postanowienie nie stanowi ingerencji w wewnętrzne sprawy Związku.

4. Wnioski, postulaty i konkluzja

Należy zauważyć, że organy państwowe III RP nie prezentowały konsekwentnego stanowiska w sprawie podstaw prawnych działalności MZR. Najpierw przez lata przyjmowano, że obowiązuje statut z 1969 (1971) r., następnie – akt z 2009 r., by ostatecznie, ok. 2012 r. stanąć na stanowisku, że obowiązujący jest statut z 1936 r. Także WSA uznaje moc obowiązującą regulacji przedwojennej. Pomimo to organy państwa odzęgnują się od badania, czy mufti ustanowiony w 2004 r. został wybrany zgodnie z ustawą i statutem z 1936 r. Można odnieść wrażenie, że zarówno centralna administracja wyznaniowa, jak i sądy na czele z SN i WSA nie chcą wikłać się w wewnętrzny spór trawiący MZR. Powyższa postawa niewątpliwie minimalizuje ryzyko naruszenia przez Polskę standardów sformułowanych przez ETPCz na podstawie art. 9 w zw. z art. 11 EKPCz. Cechuje ją dążenie do zachowania neutralności. Podważa ona natomiast zaufanie do państwa polskiego ze strony części członków MZR. Zarazem trzeba przyznać, że uznanie przez organy państwowe, zgodnie ze stanowiskiem II Wszechpolskiego Kongresu Elekcyjnego z 2016 r., że wybór muftiego w 2004 r. jest nieważny *ex tunc*, zupełnie kolidowałoby z zasadą bezpieczeństwa obrotu i miało daleko idące negatywne skutki dla samego MZR i dla jego kontrahentów.

Pilną koniecznością zatem jest ustanowienie nowej regulacji ustawowej dotyczącej MZR, odpowiadającej wymogom Konstytucji RP z 1997 r. w dziedzinie wolności sumienia i religii oraz stosunków państwo – związki wyznaniowe. Obecny stan prawny jest sprzeczny z zasadą pewności prawa i zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego. Paradoksalnie w tym kontekście zasadna jest konstatacja, że status Związku, najstarszej muzułmańskiej wspólnoty religijnej w państwie polskim, jest gorszy niż położenie prawne innych muzułmańskich związków wyznaniowych⁴³. Ich uprawnienia, jako wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, jednoznacznie wynikają z ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴⁴. W szczególności ich statuty

⁴³ Są to: Stowarzyszenie Jedności Muzułmańskiej, Islamskie Zgromadzenie Ahl-ul-Bayt, Stowarzyszenie Islamskie Ahmadiyya, Zachodni Zakon Sufi w Polsce, Wiara Bahá'í oraz Liga Muzułmańska w RP.

⁴⁴ P. Borecki, *Status prawny wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 82.

wskazują organy kierownicze uprawnione do reprezentacji⁴⁵. Analizowany stan prawny nie odpowiada także, jak można przypuszczać, aspiracjom znacznej części członków Związku. Utrzymuje autorytarny ustrój, przez co utrudnia wypracowanie kompromisu organizacyjnego między stronami sporu⁴⁶. W połączeniu z urazami osobistymi katalizuje kryzys wewnętrzny MZR, przejawiający się m.in. odpływem wiernych⁴⁷.

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

Przewidziany w art. 25 ust. 5 Konstytucji tryb określenia stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi związkami wyznaniowymi, jako dotyczący także MZR, może utrudnić uchwalenie nowej ustawy. Dotychczas na podstawie rzeczonoego przepisu została zawarta jedna umowa⁴⁸, a na jej podstawie nie uchwalono kompleksowej ustawy wyznaniowej, lecz akt bardzo szczegółowy⁴⁹. Nadal nie została ustalona procedura realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że organem reprezentującym MZR w negocjacjach z rządem oraz sygnatariuszem ewentualnej umowy będzie mufti. W obecnym stanie prawnym jako naczelny organ Związku może on sabotować wszelkie próby osłabienia jego pozycji w nowej regulacji ustawowej, zwłaszcza polegające na rozszerzeniu kompetencji organów kolegialnych – NKM lub Wszepocholskiego Kongresu Muzułmańskiego, powołaniu stałego, szczególnego organu kontrolnego

⁴⁵ Zob. szerzej R. Kaczmarczyk, *Status prawny...*, dz. cyt. Autor charakteryzuje nie tylko regulacje prawne, w tym statuty poszczególnych muzułmańskich związków wyznaniowych, lecz także ich skład, daje także ich rys historyczny i doktrynalny.

⁴⁶ Kompromis mógłby polegać np. na rozdzieleniu funkcji muftiego i przewodniczącego NKM.

⁴⁷ Zob. przypis nr 1.

⁴⁸ Jest to umowa z dnia 6 kwietnia 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym, opublikowana w: „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 152; zob. P. Borecki, *Uwagi w sprawie umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4, s. 229–232.

⁴⁹ Jest to ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz.U. z 2011 r. Nr 144, poz. 849).

czy na zniesieniu dożywotności godności muftiego. Instrumenty prawne presji na muftiego w trakcie prac legislacyjnych są bardzo ograniczone⁵⁰.

W przypadku dalszego utrzymywania się opisanej sytuacji konfliktowej zwolennikom muftiego wybranego w 2016 r. nie pozostanie nic innego, jak założyć nowy muzulmański związek wyznaniowy. Nie będą oni jednak mieli prawa do składników majątku MZR jako należących do odrębnej od swoich członków osoby prawnej⁵¹.

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

⁵⁰ Bodaj 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.

⁵¹ M. Pietrzak uważa jednak, że jeżeli liczba wyznawców zostających w związku wyznaniowym znajduje się w dysproporcji do wartości majątku, państwo, kierując się przesłankami sprawiedliwości, ma prawo zmniejszyć ich dobra i przekazać odpowiednią część na rzecz grupy, która wyszła ze związku wyznaniowego – zob. tenże, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 279.

Bibliografia

- Borecki P., *Równouprawnienie Kościołów i innych związków wyznaniowych* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Borecki P., *Status prawny wyznawców islamu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1.
- Borecki P., *Uwagi w sprawie umowy z dnia 6 kwietnia 2011 r. między Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2012, t. 4.
- Borecki P., Janik Cz., *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych a państwowy porządek prawny* [w:] *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce. Wybór aktów prawnych*, wyb. i oprac. nauk. P. Borecki, Cz. Janik, Warszawa 2012.
- Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.
- Cieciela P., *Wyznania religijne w Polsce 2012–2014*, Warszawa 2016.
- Hucał M., *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Kaczmarczyk R., *Status prawny i faktyczny muzułmańskich związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2016, t. 19.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Krasnowska V., *Mufti niezgody*, „Polityka” 2017, nr 35.
- Krasowski K., *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1988.
- Langer T., *Państwo a nierzymskokatolickie związki wyznaniowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Pietrzak M., *Prawo kanoniczne w polskim systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Przełom w polskim ustawodawstwie wyznaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 2.
- Polityka wyznaniowa. Tło, warunki, realizacja*, red. W. Mysiek, M.T. Staszewski, Warszawa 1975.
- Religia. Encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2003.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.

- Walczuk W., *Zasada bilateralności* [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.
- Wysoczański W., *Prawo wewnętrzne kościołów i wyznań nierzymskokatolickich w PRL*, Warszawa 1975.
- Wysoczański W., Pietrzak M., *Prawo Kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*, Warszawa 1997.
- Zieliński T.J., *Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. jako „magna charta” swobód światopoglądowych w Polsce* [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Katowice–Bielsko-Biała 2009.

STRESZCZENIE

W Muzułmańskim Związku Religijnym trwa spór o obsadę urzędu Muftiego. Od 2016 r. trwa schizma w tej wspólnocie wyznaniowej. Sytuacja ta jest dla organów państwa – administracji wyznaniowej oraz sądów – źródłem wyzwań w stosowaniu szeregu zasad Konstytucji RP z 1997 r. Są to zasady: autonomii i niezależności związków wyznaniowych w swoim zakresie, legalizmu, pewności prawa czy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Status prawny Związku opiera się na anachronicznych aktach prawnych: ustawie z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz statucie zatwierdzonym przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia z 26 sierpnia 1936 r. W praktyce Muzułmański Związek Religijny stosuje statut wewnętrzny z 2009 r. Organy administracji wyznaniowej oraz sądy starają się zachować neutralność i nie ingerować w spór wewnętrzny w Muzułmańskim Związku Religijnym. Jest to zgodne ze standardami wynikającymi z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz z konstytucyjną zasadą autonomii i niezależności związków wyznaniowych w swoim zakresie. Istnieje jednak stan niepewności prawa. Pilną koniecznością jest uchylenie ustawy i statutu z 1936 r. Może to nastąpić w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego albo w wyniku uchwalenia nowej ustawy na podstawie umowy Muzułmańskiego Związku Religijnego z Radą Ministrów.

Słowa kluczowe

Muzułmański Związek Religijny, mufti, Konstytucja RP, autonomia i niezależność związków wyznaniowych, wolność religijna

SUMMARY

Filling in the post of Mufti of the Muslim Religious Union and principles of the Constitution of the Republic of Poland

In the Muslim Religious Union there is a dispute over the establishment of the Mufti office. From 2016, a schism has arisen in this religious community. This situation is a source of challenges for the authorities of the state administration and the courts in the application of a number of principles of the 1997 Constitution of the Republic of Poland. There are principles: autonomy and independence of religious associations in their scope, legalism, legal certainty or confidence of citizens in the state and their rights. The legal status of the Union is based on anachronistic legislation: the Act of April 21, 1936, on the relationship of the State to the Muslim Religious Union in the Republic of Poland and the statute approved by the Council of Ministers by way of an ordinance of August 26, 1936. In practice, the Muslim Religious Association applies the 2009 internal statute. Religious authorities and courts try to remain neutral and not interfere in the internal dispute in the Muslim Religious Union. This is in line with the standards stemming from the judgments of the European Court of Human Rights and the constitutional principle of autonomy and independence of religious associations in their own. However, there is a state of legal uncertainty. It is urgent to repeal the Act and the Statute of 1936. This can be done either by a Constitutional Court decision or by passing a new law on the basis of the Muslim Religious Union Agreement with the Council of Ministers.

Keywords

Muslim Religious Union, Mufti, Constitution of the Republic of Poland, autonomy and independence of religious associations, religious freedom