

PAWEŁ BORECKI

Uniwersytet Warszawski

USTAWA Z 20 LUTEGO 1997 R. O STOSUNKU PAŃSTWA
DO GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIETLE
KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

I. WPROWADZENIE

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona w ramach ostatniej puli indywidualnych ustaw wyznaniowych¹. Po wejściu w życie 16 października 1997 r. nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nastąpiła swoista hibernacja indywidualnego ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce. Nie ustanowiono dotychczas żadnej nowej kompleksowej tego rodzaju ustawy. Brak jest zarazem w praktyce instrumentów prawnych, aby skutecznie skłonić kompetentne organy państwa do zmiany polityki wyznaniowej w tym aspekcie². Prace nad tzw. ustawą

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798.

² Por. O. RYBCZYŃSKA, *O potrzebie dostosowania procesu negocjowania tzw. umów wyznaniowych do standardów strasburskich*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 151-169, a także T.J. ZIELIŃSKI, *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, «PiP» 58.7/2003, s. 51, oraz M. OLSZÓWKA, *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010, s. 63.

żydowską trwały najdłużej spośród ostatecznie uchwalonych indywidualnych ustaw, dotyczących nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych. Wskazuje to, że wzbudzała ona największe kontrowersje w tej grupie aktów normatywnych. Już w drugiej połowie 1992 r., w okresie premierostwa Hanny Suchockiej, Zarząd Główny Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich złożył do Urzędu Rady Ministrów projekt założeń przyszłej ustawy wraz z uzasadnieniem³. Prace nad projektem ustawy rozpoczęły się w końcu 1992 r. Po kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbyły się 19 września 1993 r. i zakończyły sukcesem ugrupowań lewicowych oraz centrowych, prace kontynuowały kolejne rządy koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, finalizując je pomyślnie w lutym 1997 r.⁴ Jak się wydaje, czynnikiem stymulującym prace legislacyjne nad ustawą z 20 lutego 1997 r. były starania ówczesnych władz o przyjęcie Polski do paktu północnoatlantyckiego⁵.

Omawiana ustawa nie jest aktem rozbudowanym; składa się na nią 38 artykułów oraz krótki załącznik. Dzieli się jedynie na pięć rozdziałów. Brak jest wyższych jednostek systematyzacyjnych. Dla porównania ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP⁶ składa się z 67 artykułów, zaś ustawa z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego⁷ – z 60 artykułów. Wskazuje to na fakt, że analizowana ustawa nie zawiera szeregu korzystnych regulacji, analogicznych do tych występujących w większości indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997, szczególnie w ustawach dotyczących odpowiednio Kościoła Katolickiego i Kościoła Prawosławnego.

³ P. WILDSTEIN, *Z działalności Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 r.*, «Almanach Żydowski» 1997/1998, s. 144.

⁴ A. CZOHARA, T.J. ZIELIŃSKI, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 30.

⁵ Projekt ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP został złożony przez Rząd do Sejmu w tzw. trybie pilnym.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1347.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1726.

Trzeba podkreślić, że tytułowa ustawa została ustanowiona jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁸ Niektóre zasady konstytucyjne, jak na przykład zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych czy zasada poszanowania ich autonomii, zaczęły zatem obowiązywać jako wzorce ustrojowe po wejściu w życie ustawy z 20 lutego 1997 r.⁹ i nie wiązały formalnie ustawodawcy w trakcie długoletniego procesu przygotowywania projektu ustawodawczego oraz jego uchwalania¹⁰. Ewentualnie można zatem mówić o tzw. wtórnej niekonstytucyjności niektórych jej postanowień.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP w kontekście postanowień, zwłaszcza zasad – fundamentalnych norm, wynikających ze współczesnej polskiej ustawy zasadniczej, aby tym samym uzasadnić potrzebę nowelizacji wspomnianej indywidualnej ustawy wyznaniowej. W związku z tym posłużono się metodami: formalno-dogmatyczną oraz porównawczą.

2. NIEZGODNOŚCI Z ZASADAMI I SZCZEGÓŁOWYMI POSTANOWIENIAMI KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Z punktu widzenia zasad wynikających z Konstytucji RP z 1997 r. krytycznie należy ocenić tytuł ustawy z 20 lutego 1997 r. Sugeruje on bowiem nieadekwatnie do rzeczywistości społecznej i prawnej, że ustawa dotyczy wszystkich żydowskich gmin wyznaniowych żydowskich¹¹. Tak

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. weszła w życie 16 października 1997 r.

⁹ Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP weszła w życie 11 maja 1997 r.

¹⁰ Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych została bezpośrednio poddana jurydyzacji, ale na szczeblu ustawowym w art. 9 ust. 2 pkt 3 i art. 19 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1153).

¹¹ Por. odmiennie D. WALENCIK, *Status prawny gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Prawo i Religia» 2/2011, s. 93 i n.

nie jest¹². Odnosi się ona bowiem tylko do żydowskich gmin wyznaniowych skupionych w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP (ZGWŻ). Nie można zakładać, że Związek ów jest jedyną korporacją, w ramach której mogą istnieć żydowskie gminy wyznaniowe. Opisana interpretacja byłaby sprzeczna z wolnością sumienia i religii (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a także z wolnością zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP). Nasuwa się zatem wniosek, że tytuł ustawy nie jest w pełni adekwatny do jej treści. Akt ten w istotnej mierze dotyczy również stosunku państwa do ZGWŻ. To zaś oznacza, że nie odpowiada zasadzie poprawnej legislacji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Uzasadniona jest opinia, że art. 2 ust. 1 analizowanej ustawy, przewidujący, że gminy żydowskie mają zrzeszać tylko pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie i zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, koliduje z wieloma wzorcami konstytucyjnymi¹³. Już samo szczegółowe uregulowanie przez ustawodawcę państwowego kwestii tak wewnętrznej, jak członkostwo w związku wyznaniowym, trzeba uznać w demokratycznym, prawnym państwie wolnościowym za przekroczenie przezeń jego uprawnień. Oznacza to bowiem naruszenie autonomii wewnętrznej związku wyznaniowego (zob. art. 25 ust. 3 Konstytucji RP). Zagadnienie członkostwa powinno być co do zasady normowane samodzielnie przez wspólnotę religijną. Kryterium polityczne, tzn. obywatelstwo polskie, jako jeden z warunków członkostwa w żydowskich gminach wyznaniowych należy uznać za wyjątkowe na tle indywidualnego ustawodawstwa

¹² Obecnie (styczeń 2022 r.) w Polsce poza Związkiem Gmin Wyznaniowych Żydowskich oficjalnie działają trzy inne judaistyczne związki wyznaniowe, które uzyskały osobowość prawną poprzez wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Są to: Niezależna Gmina Wyznania Mojżeszowego z siedzibą w Gdańsku, zarejestrowana 3 lutego 2000 r.; Gmina Wyznaniowa Starozakonných w Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie, zarejestrowana 2 września 2003 r., oraz Beit Polska – Związek Postępowych Gmin Żydowskich z siedzibą w Warszawie, zarejestrowany 30 lipca 2009 r. Wymienione podmioty określane są potocznie mianem „niezależnych gmin żydowskich”.

¹³ Por. M. WINIARCZYK-KOSSAKOWSKA, *Sytuacja prawna gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2010, s. 49.

wyznaniowego z lat 1989-1997¹⁴. Tylko w ustawie z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP (art. 5 ust. 1) znalazło się ograniczenie, że do tegoż Kościoła należą osoby wyznania ewangelicko-metodystycznego zamieszkałe lub przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należące do parafii ewangelicko-metodystycznych. Przytoczona regulacja nie jest jednak tak restrykcyjna, jak ta w analizowanej ustawie z 20 lutego 1997 r. Tym samym zasadne jest uznanie opisanego unormowania za kolidujące z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP). Opisana regulacja w zamyśle ustawodawcy miała zapobiec zdominowaniu rodzimych żydowskich gmin wyznaniowych przez cudzoziemców, a w konsekwencji uniemożliwić przejęcie kontroli nad majątkiem gmin, powiększonym w wyniku przewidzianej przez ustawodawcę restytucji. Należy podkreślić, że krytykowany przepis został przyjęty w 1996 r. przez odpowiednią komisję sejmową przy sprzeciwie przedstawicieli ZGWŻ¹⁵. Generalnie krytykowaną regulację wypada ocenić także jako sprzeczną z wolnością sumienia i religii (zob. art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Niezgodny z konstytucyjną zasadą poszanowania przez państwo autonomii związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3) wydaje się art. 3 ust. 2 omawianej ustawy z 20 lutego 1997 r. Przewiduje on uchwalenie prawa wewnętrznego, określającego w szczególności organizację gmin żydowskich, dla Walnego Zebrania Związku Gmin, działającego w porozumieniu z Radą Religijną tegoż Związku. Ustawodawca w analizowanym przepisie przesądził wiele kwestii wewnętrznych ZGWŻ i zrzeszonych w nim gmin. Związek musi zatem posiadać nie tylko Zarząd, lecz także Walne Zebranie oraz Rada Religijna. O organizacji żydowskich gmin wyznaniowych rozstrzyga Związek. Przyjęta regulacja zapewni ZGWŻ wyższość nad żydowskimi gminami wyznaniowymi¹⁶. To niezgodne z historyczną tradycją organizacyjną judaizmu, w którym

¹⁴ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2015 r., S 2/15.

¹⁵ J. KICHLER, *Komentarz do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP z 20.02.97*, «Almanach Żydowski» 1998/1999, s. 93.

¹⁶ Na temat m.in. tendencji unitarnych w ZGWŻ oraz zgodności prawa wewnętrznego Związku z analizowaną ustawą z 20 lutego 1997 r. zob. T.J. ZIELIŃSKI, *Prawo*

podstawową i pierwotną jednostką organizacyjną skupiającą wyznawców jest gmina wyznaniowa. Wydaje się, że ustawodawca posunął się zbyt daleko. Określenie wewnętrznych form organizacyjnych ZGWŻ, poza kwestiami zasad reprezentacji Związku w obrocie prawnym, należało pozostawić samym zainteresowanym, czyli wyznawcom judaizmu skupionym w pełni autonomicznych gminach wyznaniowych żydowskich. To one same powinny decydować o stopniu i szczegółowych formach integracji. W innych indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989-1997 ustawodawca nie normuje aż tak szczegółowo treści prawa wewnętrznego i trybu jego stanowienia.

Za dyskryminującą, naruszającą zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁷ trzeba uznać pozbawienie ZGWŻ oraz zrzeszonych w nim gmin prawa do zapewnienia opieki religijnej żołnierzom wyznania mojżeszowego w Wojsku Polskim za pośrednictwem kapelanów, na terenie jednostek wojskowych. Zgodnie z art. 14 ustawy z 20 lutego 1997 r. żołnierzom pełniącym czynną służbę wojskową zapewnia się możliwość uczestniczenia, lecz poza terenem jednostek wojskowych, w nabożeństwach i czynnościach religijnych w dni świąteczne, jeżeli w miejscowościach stacjonowania jednostki wojskowej lub w jej pobliżu znajduje się synagoga lub dom modlitwy i nie koliduje to z ważnymi obowiązkami służbowymi. W istocie rzeczyż możliwość urzeczywistniania wolności sumienia i religii żołnierzy wyznania mojżeszowego zależy od uznania i dobrej woli ich dowódców. Przy obecnym stanie prawnym jest ona zdecydowanie utrudniona z uwagi na nieliczne synagogi i domy modlitwy. Owe ograniczenia mogłyby złagodzić dopuszczenia do jednostek wojskowych kapelanów konfesji mozaistycznej. Ustawodawca tego jednak nie przewidział. Należy to uznać także za niezgodne z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP, który w ramach gwarantowanej każdemu wolności religii zapewnia w szczególności „prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się

wewnętrzne gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce a normy ustawowe, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 14/2011, s. 25-45.

¹⁷ Na temat ww. zasady zob. m.in.: P. BORECKI, *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. MEZGLEWSKI, Warszawa 2014, s. 378-386.

znajdują”. Spośród konfesji posiadających indywidualną regulację ustawową równie niekorzystne unormowania w zakresie duszpasterstwa wojskowego ma Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP¹⁸. Trzy Kościoły prowadzą działalność pastoralną w formie samodzielnych struktur duszpasterskich w Siłach Zbrojnych, stanowiących integralną część składową Wojska Polskiego. Jest to zrozumiałe ze względu na społeczny zasięg właściwych konfesji¹⁹. Dziesięć Kościołów i innych związków wyznaniowych, wśród nich porównywalne liczebnością ze ZGWŻ, może sprawować opiekę religijną nad żołnierzami za pomocą kapelanów na terenie jednostek wojskowych oraz poza jednostkami, poprzez duszpasterzy zaangażowanych we własnych terenowych jednostkach organizacyjnych²⁰.

Niedostateczne są ustawowe gwarancje wolności praktykowania religii dla członków żydowskich gmin wyznaniowych zrzeszonych w ZGWŻ, przebywających w zakładach o zaostrzonym rygorze pobytu (*vel* instytucjach zamkniętych). Artykuł 16 ustawy o stosunku Państwa do g.w.ż. w RP zasadnie może być oceniony jako sprzeczny z art. 53 ust. 2 i 5, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, a także z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Analizowany przepis rzezzonej ustawy z 20 lutego 1997 r. jest niejednoznaczny. Nie wiadomo bowiem, czy użyty w nim termin „przepisy prawa wewnętrznego” dotyczy postanowień prawa wewnętrznego żydowskich gmin wyznaniowych, czy regulacji wewnętrznych odpowiednich zakładów o obostrzonym rygorze pobytu. Jest to uchybienie ustawodawcy, co należy ocenić jako sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

¹⁸ Por. art. 12 ust. 4 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 483).

¹⁹ Są to: Kościół Katolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP.

²⁰ Są to: Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Katolicki Mariawitów w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Kościół Zielonoświątkowy w RP, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, nieposiadający hierarchii duchownej, Muzułmański Związek Religijny w RP oraz Karaïmski Związek Religijny w RP.

Zakładając, że sformułowanie użyte w art. 16 ustawy dotyczy przepisów prawa wewnętrznego, obowiązującego w tzw. instytucjach zamkniętych²¹, przepis ten w konsekwencji trzeba ocenić jako limitujący wolność uzewnętrzniania religii przez akty prawne rangi niższej niż ustawa(y). Jest to niezgodne z art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, który przewiduje, że wolność uzewnętrzniania religii, w tym prawo do korzystania przez osoby z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują, może być ograniczone jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

W ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP zabrakło potwierdzenia prawa członków tych gmin do wykonywania praktyk religijnych w zakładach o zaostrzonym rygorze pobytu, w tym świątowania szabasu i przestrzegania zasad dietetycznych²². Ciężar zaopatrzenia w żywność kosztowną spoczął przede wszystkim na żydowskich gminach wyznaniowych²³. Tymczasem gwarancje prawa do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych zawarte zostały w pozostałych indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989-1997. Należy zwrócić także uwagę na pominięcie w ustawie analizowanej gwarancji prawa do wykonywania praktyk religijnych oraz korzystania z posług religijnych dla dzieci i młodzieży wyznania mojżeszowego, korzystających ze zorganizowanych form wypoczynku. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że członkowie żydowskich gmin wyznaniowych w zakresie urzeczywistniania swej wolności praktykowania religii w tzw. instytucjach zamkniętych mają skromniejsze gwarancje prawne niż wyznawcy innych konfesji, które uzyskały indywidualne ustawy w latach 1989-1997, zwłaszcza wyznawcy Kościoła Adwentystów

²¹ Odmienna interpretacja zob.: A. CZOHARA, T.J. ZIELIŃSKI, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce...*, s. 135-136.

²² Zob. zwłaszcza art. 18 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1889).

²³ W zakładach karnych, aresztach śledczych, a także w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich osoby tam umieszczone mają prawo do korzystania z posiłków z uwzględnieniem wymogów religijnych. Jest ono jednak realizowane, jak stanowi art. 109 kodeksu karnego wykonawczego, „w miarę możliwości”.

Dnia Siódmego w RP. Jest to naruszenie równości wobec prawa gwarantowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz zakazu dyskryminacji, o którym mowa w ust. 2 tegoż artykułu. Można także przyjąć, że w ten sposób ograniczono, poprzez przemilczenie, uprawnienia ZGWŻ i skupionych w nim żydowskich gmin wyznaniowych w porównaniu ze wspomnianymi Kościołami. Pośrednio istniejący stan prawny należy uznać za niezgodny z ustrojową zasadą równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych.

Dyskryminujący charakter ma postanowienie art. 25 ust. 3 pkt 3 lit. a ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP, które przewiduje zwolnienie od podatku od nieruchomości, nieruchomości lub ich części przeznaczonych na cele mieszkalne duchownych, jeżeli znajdują się one w budynkach stanowiących siedziby zarządu gmin żydowskich, lecz tylko tych, które istniały w dniu wejścia w życie ustawy. Analogicznego ograniczenia czasowego nie zawierają inne indywidualne ustawy wyznaniowe z lat 1989-1997²⁴. Dlatego też analizowany przepis można ocenić jako niezgodny z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych).

Należy zwrócić uwagę, że użyty w art. 30 ust. 1 i 2 analizowanej ustawy termin „inne wyznaniowe żydowskie osoby prawne” jest terminem pozbawionym desygnatów²⁵. Ma zatem jedynie pozorne znaczenie normatywne. Prowadzi to do konstatacji, że ustawodawca, formułując powyższy przepis, dopuścił się naruszenia wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasad: poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Zgodnie z zasadą poprawnej legislacji treść ustawy nie

²⁴ Por. np.: art. 55 ust. 5 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, art. 40 ust. 5 pkt 3 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 34 ust. 4 pkt 2 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 43), czy art. 29 ust. 3 pkt 3 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 13).

²⁵ Zob. szerzej P. BORECKI, *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r.*, sygn. III CSK 411/06, «Studia Prawa Publicznego» 29.1/2020, s. 163 i n.

powinna zawierać terminów, które pozbawione są realnego znaczenia. Tekst prawny interpretowany jest bowiem jako całość. Zarówno użyte wyrażenia jako dokonane przemilczenia mają swoją wymowę. Jedną z zasadniczych funkcji tekstu prawnego jest wszakże funkcja normatywna. Tymczasem analizowany termin przy zawężającej interpretacji przedstawionej przez Sąd Najwyższy staje się swoistą prawną atropą²⁶. Jego obecność w praktyce nie służy niczemu. Świadczy natomiast o niezdolności ustawodawcy do skutecznego uregulowania określonej sfery życia. Analizowany termin jawi się, zwłaszcza w warunkach dokonania wykładni formalistycznej, jako zbędny. Przytoczony stan rzeczy przeczy zasadzie racjonalności działań ustawodawcy²⁷. Nie powinien on wprowadzać adresatów norm prawnych w błąd względnie zmuszać do interpretacyjnej ekwilibrystyki. W analizowanej ustawie zabrakło adekwatnej historycznie oraz legalnej definicji pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Takiej definicji nie było także w prawie polskim okresu międzywojennego²⁸.

Nasuwa się w związku z powyższym refleksja ogólna, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa miałyby zostać naruszona poprzez nadanie w istotnej mierze fikcyjnego, deklaratywnego charakteru procesowi reprivatyzacji nieruchomości na rzecz żydowskiej gminy wyznaniowej i Związku Gmin. Ograniczona reprivatyzacja nieruchomości żydowskiego na rzecz wymienionych podmiotów wyznaniowych ma służyć ochronie dziedzictwa kulturowego polskich Żydów oraz odbudowie wyznaniowej społeczności żydowskiej poprzez jej uposażenie w niezbędny majątek i dostarczenie środków finansowych na bieżącą działalność. Tymczasem Państwo

²⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r., III CSK 411/06.

²⁷ Zob. B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32.

²⁸ Na temat statusu prawnego mniejszości żydowskiej w II RP zob. P. BORECKI, *Uwagi o statusie prawnym wyznawców judaizmu na ziemiach polskich*, «CPH» 72.2/2010, s. 69-81; M. ORŁOWSKA-BEDNARZ, *Ustrój i status wyznaniowego samorządu żydowskiego w okresie międzywojennym*, «Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Administracja Publiczna» 2/2000, s. 91-97, czy M. WINIARCZYK-KOSSAKOWSKA, *Sytuacja prawna gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce...*, s. 40-45.

Polskie poprzez swoje organy zachowuje się niekonsekwentnie²⁹. Z jednej strony stwarza ekspektatywę długofalowego przysporzenia majątkowego grupie społecznej gruntownie poszkodowanej przez procesy historyczne i decyzje polityczne, a z drugiej wyraźnie owo przysporzenie ogranicza, w niektórych aspektach wręcz uniemożliwia. Jest to zachowanie ustawodawcy co najmniej niełojalne w stosunku do części obywateli³⁰. Tym bardziej zasługujące na krytykę, że w przeszłości państwo, wykorzystując pozycję suwerena, przejęło w praktyce cały majątek nieruchomości żydowskich gmin wyznaniowych. Po zakończeniu II wojny światowej ocalało z Zagłady nawet około 425 tysięcy polskich Żydów³¹. Istniały zatem, jak się wydaje, przynajmniej warunki demograficzne do reaktywowania działalności niektórych żydowskich gmin wyznaniowych³². Władze państwowe nie wyraziły jednak na to zgody. Można przypuszczać, że jednym z motywów było dążenie władz do przejścia majątku ruchomego i nieruchomego po byłych żydowskich gminach wyznaniowych³³. Powstałe po wojnie żydowskie kongregacje religijne nie zostały uznane za następców prawnych przedwojennych żydowskich gmin wyznaniowych. Nie uzyskały zatem żadnych praw do pozostałego po owych gminach majątku³⁴. Ów majątek przejęło przede wszystkim państwo. W tym kontekście należy również rozważyć zarzut

²⁹ Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019, s. 29 i n.

³⁰ Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, I, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Warszawa 2016, s. 127-131.

³¹ A. STANKOWSKI, P. WEISER, *Demograficzne skutki Holokaustu, [w:] Następstwa zagłady Żydów. Polska 1944-2010*, red. F. TYCH, M. ADAMCZYK-GARBOWSKA, Lublin 2011, s. 37.

³² Por. K. KUBERSKA, *Wybrane aspekty organizacyjno-prawne i majątkowe statusu społeczności żydowskiej w II Rzeczypospolitej i w Polsce Ludowej*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 7/2015, s. 86-89.

³³ Zob. okólnik nr 3 Ministra Administracji Publicznej z 6 lutego 1945 r. (Dep. Wyzn. 911/45) o tymczasowym uregulowaniu spraw wyznaniowych ludności żydowskiej (Dz. Urz. MAP Nr 1, s. 21); zob. też zwłaszcza dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.).

³⁴ Zob. postanowienie SN z 13 października 1960 r. (3 CC 27/60) w sprawie Skarb Państwa c/a Żydowska Kongregacja Religijna w Krakowie, odpis z odpisu – mps powiel. w zbiorach autora.

naruszenia przez ustawodawcę zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Jest obiektywnym faktem, że po II wojnie światowej Państwo Polskie oraz część społeczeństwa polskiego uwłaszczyła się na majątku pożydowskim. Wobec praktycznej i prawnej niemożliwości kompleksowego cofnięcia następstw tego procesu jawi się jako obowiązek Rzeczypospolitej okazanie realnego wsparcia dla wyznaniowej społeczności żydowskiej.

Ustawodawca w świetle art. 30 ust. 4 analizowanej ustawy wyjątkowo rygorystycznie określił granice postępowania regulacyjnego na rzecz żydowskich gmin wyznaniowych i ZGWŻ. Stwierdził generalnie, że regulacja, o której mowa w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy, nie może naruszać praw nabytych przez osoby trzecie³⁵. Tymczasem odpowiednie przepisy innych ustaw wyznaniowych, normujące właściwe postępowania regulacyjne wobec innych kościołów i związków wyznaniowych, ustanawiają łagodniejsze rygory. Głoszą bowiem, że regulacja nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, a w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych³⁶. Zasygnalizowany stan prawny wypada ocenić jako niezgodny z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych³⁷.

Jako wyjątkową, nieznajdującą analogii w innych ustawach wyznaniowych normujących tzw. postępowania regulacyjne, trzeba ocenić normę wynikającą z art. 31 ust. 2 analizowanej ustawy. Zgodnie z nią zwłaszcza w odniesieniu do cmentarzy żydowskich regulacja może

³⁵ Zob. D. WALENCIK, *Regulacja spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich*, [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. WALENCIK, Katowice-Bielsko-Biała 2009, s. 376.

³⁶ Zob.: art. 38d ust. 7 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1154), art. 61 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, art. 47 ust. 2 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, art. 40 ust. 4 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP.

³⁷ Zob. w ogóle D. WALENCIK, *Regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych realizacją zasady ich równouprawnienia?*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 9/2017, s. 181-209.

polegać jedynie na przekazaniu nieruchomości lub ich części. W razie niemożności dokonania takiej regulacji ustawodawca wykluczył możliwość przyznania odpowiedniej nieruchomości zamiennej, a gdyby to także było niemożliwe – przyznania odszkodowania. Scharakteryzowana norma narusza w związku z tym zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, a także, jak można sądzić, równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (zob. art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Ustawodawca poprzez analizowany przepis wyraźnie ograniczył zakres restytucji nieruchomości na żydowskie gminy wyznaniowe oraz ZGWŻ³⁸. Można także dopatrywać się w analizowanym przepisie naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca w sposób dorozumiany obciążył żydowskie gminy wyznaniowe i ich Związek obowiązkiem troski o dziedzictwo żydowskie na ziemiach polskich, zwłaszcza o cmentarze, a jednocześnie ograniczył im możliwość pozyskiwania środków na ten cel z procesu restytucji³⁹. Jest to wyraźna niekonsekwencja ustawodawcy.

Za nieodpowiadający zasadzie poprawnej legislacji⁴⁰ trzeba uznać art. 36 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP. Przepis ten uchyla rozporządzenie Prezydenta z 14 października 1927 r., a poza tym zawiera ogólną klauzulę derogacyjną przewidującą utratę mocy przez wszystkie inne przepisy dotyczące spraw unormowa-

³⁸ Tego rodzaju ograniczeń nie przewidywał rządowy projekt analizowanej ustawy, zob. druk sejmowy nr 1622 z 4 kwietnia 1996 r.

³⁹ Por. J. BOCIAN, *Spóźniony spadek. Czego nie ma w ustawie*, «Midrasz» 19.11/1998, s. 8-9. Według danych zawartych w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP przed rokiem 1939 na terenie obecnej Polski było około 1020 cmentarzy żydowskich. Do pierwszej połowy 1996 r. charakter nekropolii zachowało 415 cmentarzy, 343 cmentarze były wówczas całkowicie zdewastowane, tzn. pozbawione nagrobków, 262 cmentarze przeznaczono na inne cele (wykorzystano jako tereny budowlane, przemysłowe, komunikacyjne itp.). Jedynie 47 cmentarzy należało do ZGWŻ. Większość cmentarzy żydowskich była w rozpatrywanym okresie własnością gmin samorządowych – zob. druk nr 1622, Sejm II kadencji.

⁴⁰ Na temat ww. zasady konstytucyjnej zob. m.in. M. CHMAJ, M. URBANIAK, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2022, art. 2, s. 144-145.

nych w ustawie. W imię bezpieczeństwa obrotu prawnego ustawodawca powinien wymienić jednak precyzyjnie przepisy (akty normatywne), które tracą moc obowiązującą⁴¹.

3. PRZEMILCZENIA USTAWODAWCZE

W ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich można zaobserwować istotne przemilczenia (pominięcia) ustawodawcze. Ukształtowany w ten sposób stan prawny, generalnie rzecz ujmując, wydaje się kolidować przede wszystkim z konstytucyjną zasadą równoprawienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

W analizowanym akcie nie zamieszczono regulacji zapewniającej swobodę organizowania imprez o charakterze religijnym na drogach publicznych pod warunkiem uzgodnienia, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z właściwymi organami administracji rządowej lub samorządowej⁴², a zarazem pełną swobodę organizowania konduktów pogrzebowych odbywających się stosownie do miejscowego zwyczaju⁴³.

Ustawodawca pominął w analizowanej ustawie przepis, że jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (w tym: wydawnictwa wyznaniowe, zakłady wytwórcze, usługowe i handlowe, zakłady charytatywno-opiekuńcze, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze oraz opiekuńczo-wychowawcze) działają w ramach wyznaniowych żydowskich osób prawnych, które je powołały lub wskazanych przez

⁴¹ Zob. A. CZOHARA, T.J. ZIELIŃSKI, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce...*, s. 270-271.

⁴² Unormowania szczegółowe w tym zakresie na mocy indywidualnych ustaw wyznaniowych dotyczą: Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Kościoła Polskokatolickiego, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów oraz Kościoła Zielonoświątkowego.

⁴³ Szczegółowo i krytycznie na temat aktualnego stanu prawnego w rzeczonyj dziedzinie zob. D. WALENCIK, K. PLUTA, *Reżim prawny obowiązujący w czasie imprez o charakterze religijnym organizowanych na drogach publicznych*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 203-220.

Zarząd ZGWŻ, względnie zarząd żydowskich gmin wyznaniowych. Nie zagwarantowano, aby owe jednostki organizacyjne mogły otrzymać na podstawie decyzji właściwych władz skarbowych status odrębnych podmiotów podatkowych⁴⁴.

W ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP nie ma obecnie nawet wzmianki o możliwości nauczania religii mojżeszowej w systemie szkolnictwa publicznego. W art. 12 rzeczonyj ustawy potwierdzono jedynie ogólnie oczywiste prawo gmin żydowskich do prowadzenia katechezy i nauczania religii, odsyłając w kwestii zasad i trybu realizacji tego prawa do odrębnych przepisów. Gwarancje zawarte w innych indywidualnych ustawach wyznaniowych z lat 1989-1997 dla odpowiednich kościołów są w tym zakresie bardziej szczegółowe.

Żydowskie gminy wyznaniowe uzyskały w porównaniu z innymi kościołami posiadającymi indywidualną regulację ustawową z lat 1989-1997 węższe uprawnienia w zakresie prowadzenia szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych⁴⁵. Ustawodawca w art. 13 analizowanej ustawy poprzestał na ogólnym stwierdzeniu odpowiedniego prawa i odesłaniu do odrębnych przepisów. Zabrakło w ustawie z 20 lutego 1997 r. gwarancji, że placówki te mają charakter wyznaniowy i podlegają odpowiedniej władzy konfesyjnej. Nauczyciele, wychowawcy i pracownicy zatrudnieni w tych szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, a także w szkołach rabinackich nie podlegają odpowiednio przepisom dotyczącym uprawnień nauczycieli, wychowawców i pracowników zatrudnionych w szkołach i placówkach publicznych. Także uczącym się w tych szkołach nie przysługują z mocy analizowanej ustawy świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych oraz ulgi w opłatach za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego na równi z uczniami szkół publicznych.

Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP jedynie wspomina w art. 15 ust. 1 i 3 o szkołach rabinackich. Nie

⁴⁴ Por. art. 55 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP i art. 40 ust. 8 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

⁴⁵ D. WALENCIK, K. PLUTA, *Reżim prawny...*, s. 120.

statuuje jednak ich uprawnień w zakresie nadawania kwalifikacji (np. stopnia licencjata teologii)⁴⁶; nie określa uprawnień socjalnych nauczycieli i studentów placówek tego typu⁴⁷. Zasygnalizowany stan trudno uznać za zgodny z zasadą równości wobec prawa i prawem do równego traktowania przez władze publiczne oraz z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

Prawodawca polski zrezygnował z wprowadzenia konstrukcji prawnych stymulujących działalność charytatywno-opiekuńczą żydowskich gmin wyznaniowych oraz ich Związku, analogicznych do tych, jakie znajdują zastosowanie do tego rodzaju działalności prowadzonej przez kościelne osoby prawne Kościołów chrześcijańskich, które uzyskały indywidualne ustawy wyznaniowe w latach 1989-1997. Największymi beneficjentami działalności ustawodawczej państwa stały się Kościół Katolicki oraz PAKP⁴⁸. Tylko darczyńcy na działalność charytatywno-opiekuńczą tych Kościołów mogą odliczać od podstawy opodatkowania całość przekazanych kwot, bez względu na ich wysokość, i to zarówno, gdy darczyńca jest osobą fizyczną, jak i osobą prawną. W przypadku darowizn dokonywanych na rzecz kościelnych osób prawnych Kościołów: Ewangelicko-Augsburskiego, Ewangelicko-Reformowanego, Ewangelicko-Methodystycznego, Chrześcijan Baptystów, Adwentystów Dnia Siódmego, Polskokatolickiego, Katolickiego Mariawitów, Starokatolickiego Mariawitów oraz Zielonoświątkowego mogą być one odliczane od podstawy opodatkowania bez ograniczeń przez darczyńców będących osobami fizycznymi. Tymczasem, mimo że znaczna część wyznawców judaizmu w Polsce to osoby w podeszłym wieku, a działalność charytatywno-opiekuńcza od stuleci stanowiła jeden z zasadniczych aspektów działalności żydowskich gmin wyznaniowych, to nie

⁴⁶ Por. np. art. 15 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP.

⁴⁷ Por. np. art. 17-18 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

⁴⁸ Zob. m.in. A.M. ABRAMOWICZ, *Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą – postulatory de lege lata i de lege ferenda*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 5-23, i D. WALENCIK, *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 13/2010, s. 261-277.

mogą one na podstawie właściwej ustawy indywidualnej korzystać z tak daleko idących udogodnień prawnofinansowych. Opisany stan prawny ewidentnie narusza ustrojową zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

W przeciwieństwie do kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, wbrew zasadzie równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, żydowskie gminy wyznaniowe, ZGWŻ oraz inne wyznaniowe żydowskie osoby prawne nie mogą korzystać z takich samych zwolnień od podatku od spadków i darowizn. W przypadku wymienionych Kościołów obowiązują normy, w myśl których nabywanie i zbywanie rzeczy i praw majątkowych przez właściwe kościelne osoby prawne w drodze czynności prawnych oraz spadkobrania, zapisu i zasiedzenia jest zwolnione od podatku od spadków i darowizn, jeżeli ich przedmiotem są: rzeczy i prawa nieprzeznaczone do działalności gospodarczej, a także sprowadzane z zagranicy maszyny, urządzenia i materiały poligraficzne oraz papier⁴⁹. Ewentualne analogiczne zwolnienie podatkowe dla wyznaniowych żydowskich osób prawnych miałyby korzystne konsekwencje prawno-majątkowe, z uwagi na fakt, że znaczna część wyznawców judaizmu w Polsce to osoby w podeszłym wieku.

Nabywanie i zbywanie rzeczy i praw majątkowych, o których mowa wyżej, zostało zwolnione z opłat sądowych, z wyjątkiem opłat kancelaryjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do kościelnych osób prawnych Kościoła Katolickiego oraz PAKP żydowskie gminy wyznaniowe oraz ZGWŻ nie korzystają ze zwolnień z opłat notarialnych. Zakres zwolnienia od opłaty skarbowej (podatku od czynności cywilnoprawnych) jest przy tym wyjątkowo wąski. Dotyczy tylko żydowskich gmin wyznaniowych oraz ich Związku, a nie w ogóle wyznaniowych żydowskich osób prawnych, podczas gdy inne indywidualne ustawy wyznaniowe z lat 1989-1997 przewidują zwolnienia od odpowiednich opłat (podatków) kościelne osoby prawne właściwych konfesji. Opisany

⁴⁹ Zob.: art. 55 ust. 6 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP i art. 40 ust. 6 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

stan prawny zasługuje na negatywną ocenę jako naruszający zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

W ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP nie przewidziano możliwości tworzenia przez gminy żydowskie lub ich Związek tzw. fundacji wyznaniowych. Taką możliwość przewidują natomiast odpowiednio indywidualne ustawy wyznaniowe dotyczące: Kościoła Katolickiego, PAKP, Kościoła Starokatolickiego Mariawitów, Kościoła Katolickiego Mariawitów, Kościoła Chrześcijan Baptystów, Kościoła Polskokatolickiego, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego i Kościoła Zielonoświątkowego. Odpowiednie przepisy niektórych, indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997 dają stronie wyznaniowej większą kontrolę nad tego rodzaju fundacjami, a przede wszystkim nad ich majątkiem. Utrudniają one wyprowadzenie majątku spoza sfery oddziaływania danego związku wyznaniowego. Nadzór nad działalnością tzw. fundacji wyznaniowych, oprócz właściwych ministrów i starostów, sprawują kościelne osoby prawne będące fundatorami lub wskazane w statutach fundacji. Odmienne niż w przypadku ogólnych reguł prawa fundacyjnego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zarządzaniu fundacją, czynności nadzorcze mogą zostać podjęte przez odpowiedni organ państwowy dopiero po zwróceniu się przezeń do kościelnej osoby prawnej sprawującej nadzór nad fundacją i bezskutecznym upływie wyznaczonego przez organ terminu na usunięcie nieprawidłowości. Nie może on być krótszy niż trzy miesiące. Poza tym w razie konieczności poddania fundacji zarządowi przymusowemu, sąd orzekający nie ma swobody wyboru zarządcy. Zarząd ten będzie sprawowała wyznaniowa osoba prawna, wyznaczona przez przewidziany właściwą indywidualną ustawą wyznaniową organ związku wyznaniowego. W kwestii przeznaczenia majątku pozostałego po likwidacji fundacji kościelnej pierwszeństwo mają regulacje statutowe. W razie braku postanowień statutowych w tej dziedzinie o losie majątku nie decyduje sąd, lecz co do majątku pozostałego za granicą decyduje wskazany właściwą ustawą indywidualną podmiot, natomiast pozostały w kraju przechodzi na nadrzędną wyznaniową osobę prawną. Jeżeli taka osoba nie istnieje lub nie działa w Polsce, majątek przechodzi na osobę prawną wskazaną przez

właściwą, indywidualną ustawę wyznaniową⁵⁰. Niestety ani żydowskie gminy wyznaniowe, ani ZGWŻ z niewiadomych powodów nie mogą korzystać z tego rodzaju udogodnień prawnych.

Nie jest natomiast żadnym przywilejem możliwość realizowania praw majątkowych przez żydowskie gminy wyznaniowe oraz ZGWŻ także przez utworzoną w tym celu fundację z udziałem innych krajowych osób fizycznych i prawnych oraz zagranicznych organizacji Żydów pochodzących z Polski i Światowej Żydowskiej Organizacji Restytucji (zob. art. 22 ust. 2 analizowanej ustawy). Owa fundacja (Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego) nie podlega żadnemu szczególnemu reżimowi prawnemu. Działa na podstawie przepisów ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁵¹. Rodzi się pytanie o sens umieszczenia rzeczonoego przepisu w ustawie z 20 lutego 1997 r. Można mu przypisać jedynie pewien walor gwarancyjny i być może polityczny w odniesieniu do diaspory żydowskiej. W przeciwnym razie należałoby uznać art. 22 ust. 2 rzeczonoj ustawy za normatywnę *superfluum*, kolidującą z zasadą poprawnej legislacji.

W ustawie z 20 lutego 1997 r. zabrakło dyspozycji występującej odpowiednio w innych, indywidualnych ustawach wyznaniowych, że wyznaniowe żydowskie osoby prawne, niezależnie od ustawowego ubezpieczenia duchownych, mogą prowadzić wewnętrzną działalność ubezpieczeniową na rzecz duchownych i ich rodzin, która w rozumieniu ustawy nie byłaby działalnością gospodarczą⁵².

Ustawodawca nie zagwarantował wyznaniowym żydowskim osobom prawnym możliwości realizacji inwestycji sakralnych i kościelnych. Brak jest przepisu, że na wniosek wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują

⁵⁰ Szerzej na temat tzw. fundacji kościelnych zob. A. MEZGLEWSKI, H. MISZTAŁ, P. STANISZ, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 269-273.

⁵¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2167.

⁵² Por. np. art. 22 ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, art. 34 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w RP, art. 31 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 14).

także inwestycje sakralne i kościelne oraz żydowskie cmentarze wyznaniowe. Brak jest również gwarancji, że aby grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby żydowskiej gminy wyznaniowej lub ZGWŻ, na wniosek wyznaniowych żydowskich osób prawnych mogły być im oddawane w wieczyste użytkowanie lub sprzedawane⁵³.

Ustawodawca, naruszając ustrojową zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, w ogóle nie umożliwił ZGWŻ oraz żydowskim gminom wyznaniowym występowania, nawet w ograniczonych ramach czasowych, z wnioskami do wojewodów albo organów gmin w zakresie ich własności o nieodpłatne przekazanie nieruchomości lub ich części w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego żydowskich gmin wyznaniowych działających na Ziemiach Zachodnich i Północnych, o powierzchni do 15 ha użytków rolnych dla jednej gminy wyznaniowej. Taką możliwość natomiast ustawodawca zapewnił we właściwych indywidualnych osobom prawnym siedmiu Kościołów chrześcijańskich, nierzymskokatolickich⁵⁴. W zakresie nabywania gruntów na Ziemiach Zachodnich i Północnych uprzywilejowane zostały właściwe osoby prawne Kościoła Katolickiego⁵⁵.

Najpoważniejszym, jak się wydaje, pominięciem polskiego ustawodawcy jest nieuznanie żydowskich gmin wyznaniowych działających obecnie na podstawie ustawy z 20 lutego 1997 r. za następców prawnych właściwych żydowskich gmin wyznaniowych funkcjonujących w odpowiednich miastach na obszarze II Rzeczypospolitej w dniu 1

⁵³ Por. zwłaszcza: art. 41 i 42 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz art. 33 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

⁵⁴ Są to: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny, Kościół Chrześcijan Baptystów, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego, Kościół Polskokatolicki oraz Kościół Zielonoświątkowy.

⁵⁵ Zob. art. 70a ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Ów stan sprzeczny z konstytucyjną zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych doczekał się jednak legitymizacji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2011 r., K 3/09, «OTK ZU» 5A/2011, poz. 39. Szczegółowo zob. Z. BOREK, *Ziemie pozyskane*, «Polityka» 23/2021, s. 30-32.

września 1939 r. Ten stan prawny, w kontekście zaniechania reaktywowania żydowskich gmin wyznaniowych na podstawie okólnika nr 3 Ministerstwa Administracji Publicznej z 6 lutego 1945 r., należy uznać za sprzeczny z prawdą historyczną oraz z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) zasadą zaufania obywateli do państwa. Żydowskie gminy wyznaniowe współcześnie w zdecydowanej większości tworzą nie konwertycy na judaizm czy wyznawcy tej religii przybyli z zagranicy, lecz potomkowie polskich Żydów należących przed II wojną światową do żydowskich gmin wyznaniowych w ówczesnej Polsce. Należy podnieść, że tego rodzaju regulacja nie byłaby czymś nadzwyczajnym w polskim systemie prawnym. W odniesieniu do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego i Kościoła Chrześcijan Baptystów oraz ich osób prawnych uznano ich następstwo prawne po odpowiednio: parafiach, zborach, gminach, organizacjach metodystycznych czy baptystycznych działających na terytorium RP przed dniem 1 września 1939 r.⁵⁶ Uznanie następstwa prawnego współczesnych żydowskich gmin wyznaniowych po właściwych gminach przedwojennych, przynajmniej z terenów II RP, znajdujących się obecnie w granicach Polski, byłoby wyrazem sprawiedliwości dziejowej. Wskazywałoby, że Państwo Polskie uznaje żyjących wyznawców judaizmu za trwałą, pożyteczną, w konsekwencji – pożądaną – składnik życia społecznego i polskiej spuścizny dziejowej.

4. PODSUMOWANIE

Kompleksowa analiza ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP prowadzi do wniosku, że pierwszoplanowym celem ustawodawcy nie jest rozwój żydowskiej wspólnoty wyznaniowej, jej odrodzenie w Polsce. Ustawodawca czytelnie

⁵⁶ Zob. art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w RP oraz art. 4 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP.

w szczególności nie popiera powstawania nowych żydowskich gmin wyznaniowych. Te, które istniały w dniu wejścia w życie analizowanej ustawy, winny koncentrować się, poza funkcjami religijnymi, przede wszystkim na trosce o kulturową spuściznę żydowską, zwłaszcza dbać o istniejące jeszcze cmentarze żydowskie. Analizowany akt wykazuje względne podobieństwo do innych indywidualnych ustaw wyznaniowych z lat 1989-1997, z zastrzeżeniem, że – jako to ujęto w projekcie właściwej podkomisji sejmowej – „[...] w rozmiarze dostosowanym do istniejącej organizacji gmin wyznaniowych żydowskich i w stopniu słusznym do oczekiwań wyznawców religii mojżeszowej [...]”. Już w listopadzie 1998 r. mec. Franciszek Kotulski, członek Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich, stwierdził: „[...] że ten stopień i rozmiar są nazbyt ciasne”⁵⁷.

Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP jest co prawda regulacją normatywną najbardziej korzystną dla wyznawców judaizmu spośród dotychczas obowiązujących w tej dziedzinie na ziemiach polskich⁵⁸. Jednak jest w wielu aspektach zbyt lapidarna. Pomimo deklaracji przedstawicieli Rządu RP, wyrażanych w trakcie prac parlamentarnych nad projektem analizowanej ustawy, w tym akcie normatywnym nie zdołano zwłaszcza konsekwentnie urzeczywistnić zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Niektóre postanowienia omawianej ustawy, a także przemilczenia ustawodawcy kolidują z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Wątpliwości dotyczą również poszanowania zasady poprawnej legislacji oraz zasady poszanowania przez państwo (ustawodawcę) wewnętrznej autonomii żydowskich gmin wyznaniowych i ich Związku. W sumie można odnieść wrażenie, że ustawodawca prezentuje wobec wyznawców judaizmu w Polsce postawę ambiwalentną.

⁵⁷ *Odbieranie niektórych składników. Rozmowa z Franciszkiem Kotulskim, prawnikiem, jednym z reprezentantów Związku Gmin w Komisji Regulacyjnej, «Midrasz» 11/1998, s. 14.*

⁵⁸ J. MATWIEJUK, *Pozycja prawna gmin wyznaniowych żydowskich w świetle ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 5/2002, s. 31.*

Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP po upływie ćwierćwiecza od jej ustanowienia zasługuje na kompleksową nowelizację.

USTAWA Z 20 LUTEGO 1997 R. O STOSUNKU PAŃSTWA DO GMIN
WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH W RZECZYSPOLITEJ POLSKIEJ
W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Streszczenie

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP była najbardziej sporną indywidualną ustawą wyznaniową uchwaloną po 1989 r. Prace legislacyjne nad tym aktem trwały w latach 1992-1997. Ta ustawa jest najbardziej korzystną regulacją normatywną dotycząca wyznawców judaizmu spośród dotychczas obowiązujących na ziemiach polskich. Szczegółowa analiza rzezonego aktu ujawnia jednak pewną ambiwalencję ustawodawcy polskiego. Porównanie z innymi indywidualnymi ustawami wyznaniowymi z lat 1989-1997 pozwala na sformułowanie tezy, że w szeregu swoich postanowieniach ustawa jest niezgodna z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zachodzi, co wielce prawdopodobne, wtórna niekonstytucyjność jej postanowień. Wiele spośród nich wydaje się kolidować zwłaszcza z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, zasadą poszanowania przez państwo ich autonomii, zasadą poprawnej legislacji, zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, a nawet wolnością sumienia i religii. Rażąco jest zwłaszcza wprowadzenie kryterium obywatelstwa polskiego jako przesłanki członkostwa w żydowskich gminach wyznaniowych. Gorsze jest także w pewnych aspektach unormowanie tzw. postępowania regulacyjnego. Można również mówić, że w ustawie z 20 lutego 1997 r. prawodawca dopuścił się istotnych przemilczeń w porównaniu z innymi ustawami wyznaniowymi. Nie uznał zwłaszcza następstwa prawnego współczesnych żydowskich gmin wyznaniowych po ich przedwojennych poprzedniczkach. Należy stwierdzić, że ustawa

z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP po upływie ćwierćwiecza od jej ustanowienia domaga się kompleksowej nowelizacji.

THE RELATIONS OF THE POLISH STATE AND THE JEWISH RELIGIOUS COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF POLAND ACT OF FEBRUARY 20, 1997 IN LIGHT OF THE 1997 CONSTITUTION OF REPUBLIC OF POLAND

Summary

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP (the Relations of the Polish State and the Jewish Religious Communities in the Republic of Poland Act of February 20, 1997) is the Polish legislative act concerning religions which has raised the most controversy since 1989. The work to draft the Act was carried out in 1992-1997. It is the most favorable of all the legislative acts previously in force in Poland for the followers of Judaism. However, on examination, we may observe a certain amount of ambivalence in the approach the Polish legislator has taken. Some of the provisions in this Act have turned out to be unconstitutional with respect to the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 and are most likely marked by a secondary degree of unconstitutionality. A comparison with other Polish legislation concerning Churches and religious unions passed in 1989-1997 suggests that in a number of its provisions, the 1997 Act regulating the Polish State's relations with Jewish Religious Communities is inconsistent with the provisions of the Polish Constitution of 1997. A number of them appear to infringe the principle of equal rights for all the Churches and other religious unions, the principle of the State's recognition and respect of their autonomy, the principle of good legislation, the principle of citizens' trust in the State and the laws it enacts, and even freedom of conscience and religion. The introduction of the criterion of Polish citizenship as a condition for membership of a Jewish religious community registered in Poland is a particularly glaring example of legislative malpractice. Some aspects of the 1997 Act appear to be defective as regards its provisions for regulatory proceedings. Another

defect the 1997 Act has been accused of is that the legislator made significant omissions in comparison with other legislation concerning Churches and religious unions. In particular, it did not recognize the legal succession of contemporary Jewish religious communities to their pre-war predecessors. 25 years after its adoption, the 1997 Act on the relations of the Polish State with the Jewish Religious Communities in the Republic of Poland requires comprehensive amendment.

Słowa kluczowe: Judaizm; gminy wyznaniowe żydowskie; Konstytucja RP; ustawy wyznaniowe; równouprawnienie związków wyznaniowych.

Keywords: Judaism; Jewish religious communities; the Constitution of the Republic of Poland; legislation concerning religions; equal rights for Churches and religious unions.

Literatura

- ABRAMOWICZ A.M., *Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 5-23.
- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- BOCIAN J., *Spóźniony spadek. Czego nie ma w ustawie*, «Midrasz» 11/1998, s. 6-10.
- BORECKI P., *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. MEZGLEWSKI, Warszawa 2014, s. 378-386.
- BORECKI P., *Uwagi o statusie prawnym wyznawców judaizmu na ziemiach polskich*, «CPH» 62.2/2010, s. 49-90.
- BORECKI P., *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r., sygn. III CSK 411/06*, «Studia Prawa Publicznego» 29.1/2020, s. 163-180.
- BORECKI Z., *Ziemie pozyskane*, «Polityka» 23/2021, s. 30-32.
- CHMAJ M., URBANIAK M., *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2022, art. 2.
- CHOHARA A., ZIELIŃSKI T.J., *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012.
- KICHLER J., *Komentarz do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP z 20.02.97*, «Almanach Żydowski» 1998/1999, s. 91-97.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, I, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Warszawa 2016.
- KUBERSKA K., *Wybrane aspekty organizacyjno-prawne i majątkowe statusu społeczności żydowskiej w II Rzeczypospolitej i w Polsce Ludowej*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 7/2015, s. 79-100.
- MATWIEJUK J., *Pozycja prawna gmin wyznaniowych żydowskich w świetle ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 5/2002, s. 31-47.
- MEZGLEWSKI A., MISZTAŁ H., STANISZ P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Odbieranie niektórych składników. Rozmowa z Franciszkiem Kotulskim, prawnikiem, jednym z reprezentantów Związku Gmin w Komisji Regulacyjnej*, «Mಿದראש» 11/1998, s. 12-14.
- OLSZÓWKA M., *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*, Warszawa 2010.
- ORŁOWSKA-BEDNARZ M., *Ustrój i status wyznaniowego samorządu żydowskiego w okresie międzywojennym*, «Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Administracja Publiczna» 2/2000, s. 91-97.
- RYBCZYŃSKA O., *O potrzebie dostosowania procesu negocjowania tzw. umów wyznaniowych do standardów strasburskich*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 151-169.
- STANKOWSKI A., WEISER P., *Demograficzne skutki Holokaustu*, [w:] *Następstwa zagłady Żydów. Polska 1944-2010*, red. F. TYCH, M. ADAMCZYK-GARBOWSKA, Lublin 2011, s. 15-38.
- WALENCIK D., *Darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą kościelnych osób prawnych*, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 13/2010, s. 261-277.
- WALENCIK D., PLUTA K., *Reżim prawny obowiązujący w czasie imprez o charakterze religijnym organizowanych na drogach publicznych*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 12/2020, s. 203-220.
- WALNCIK D., *Regulacja spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich*, [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. WALENCIK, Katowice-Bielsko-Biała 2009, s. 371-389.
- WALENCIK D., *Regulacja spraw majątkowych związków wyznaniowych realizacją zasady ich równouprawnienia?*, «Przegląd Prawa Wyznaniowego» 9/2017, s. 181-209.
- WALENCIK D., *Status prawny gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Prawo i Religia» 2/2011, s. 85-101.
- WILDSTEIN P., *Z działalności Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 r.*, «Almanach Żydowski» 1997/1998, s. 144-155.

- WINIARCZYK-KOSSAKOWSKA M., *Sytuacja prawna gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2010, s. 29-53.
- ZIELIŃSKI T.J., *Prawo wewnętrzne gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce a normy ustawowe*, «Studia z Prawa Wyznaniowego» 14/2011, s. 27-45.
- ZIELIŃSKI T.J., *Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, «PiP» 58.7/2003, s. 48-54.