

JERZY KORCZAK
ORCID: 0000-0003-1104-4837
Uniwersytet Wrocławski
jerzy.korczak@uwr.edu.pl

Gmina wyznaniowa w świetle koncepcji Tadeusza Bigi

Abstrakt: Artykuł poświęcony jest analizie statusu prawnego gmin wyznaniowych w świetle przepisów prawa przełomu wieków XIX i XX oraz okresu II Rzeczypospolitej. Jego celem jest ustalenie, czy status ten odpowiada założeniom koncepcji Tadeusza Bigi zaliczenia gmin wyznaniowych do kategorii pojęciowej związków publicznoprawnych.

Słowa kluczowe: gmina wyznaniowa, prawo wyznaniowe, kościół, związek wyznaniowy.

Wstęp

W dorobku naukowym Tadeusza Bigi problematyka związków publicznoprawnych należy do jednej z kluczowych. Mimo upływu blisko 100 lat od opublikowania habilitacji poświęconej wynikom jego ówczesnych badań zachowuje ona ciągle aktualność, chociaż współcześnie badania w doktrynie prowadzone są raczej w wybranych dla każdego z jej przedstawicieli obszarach korporacji osobowych bądź terytorialnych. Bez wątpienia restytucja samorządu terytorialnego od 1990 roku spowodowała znaczny wzrost zainteresowania korporacjami terytorialnymi, ale nie oznacza to zarzucenie badań nad korporacjami osobowymi. Zdaniem Tadeusza Bigi należą do nich gminy wyznaniowe, które na tle publikowanych wyników badań dotyczących innych korporacji osobowych, wydają się być nieco zapoznane i rzadko obejmowane bardziej szczegółową uwagą badawczą.

Chociaż z racji liczebnej dominacji wyznawców w doktrynie zasadniczą uwagę poświęca się Kościołowi Katolickiemu i jego stosunkom z państwem, zwłaszcza po zawarciu konkordatu, to jednak z uwagi na zobowiązania prawno-

międzynarodowe i konstytucyjne gwarancje swobody wyznań, każde wyznanie bez względu na liczbę osób, którą skupia, jest tak samo ważne i zajmuje tę samą pozycję prawną. Problematyka gmin wyznaniowych jest jednak rzadko podejmowana we współczesnej doktrynie administratywistycznej i tym bardziej zasługuje na uwagę. Zdawać sobie przecież należy sprawę z tego, że w istocie każde z wyznań, które dzisiaj funkcjonuje jako kościół, zaczynało swój byt jako gmina wyznaniowa, czego przykładem może być sam Kościół katolicki¹. Jest zatem wartym badania zagadnienie przekształcania się gmin w kościoły, jak również pozostawania w formie gminy i istoty różnic między gminą wyznaniową a kościołem jako takim.

1. Pojęcie korporacji publicznoprawnej w ujęciu Tadeusza Bigo

Tematyka korporacji publicznoprawnych wprowadzona została przez Tadeusza Bigę z jego szerszych rozważań o istocie rozdziału prawa prywatnego i publicznego. Dochodził on do wniosku, że jest podział ten „tworem pozytywnego prawa i rezultatem specyficznego rozwoju historycznego”². To prowadziło do ustaleń, że możliwe do wyróżnienia w XIX i na początku XX wieku systemy prawne — francuski, angielski i niemiecki — różniły się zasadniczo, od negacji dualizmu (system angielski), przez czysto formalne podstawy (system francuski), po oparte na kryterium władztwa cechującego sferę prawa publicznego (system niemiecki). Na tle stanu polskiego porządku prawnego, a zwłaszcza art. 3 Konstytucji marcowej, Bigo przyjmował, że system polskiego prawa „jest dualistyczny i że istnieje tendencja przeprowadzenia linii demarkacyjnej między obydwoma działami prawa mniej więcej w ten sam sposób, co w systemie niemieckim”³. Skłaniało to Bigę do ustalenia kręgu podmiotów, którym można było przypisać osobowość prawa publicznego, co przesądzało o odróżnieniu go od prawa prywatnego o zbiorowym podmiocie. Jak pisał, „osoba prawna jest konstrukcją, której odpowiada zawsze pewna grupa osób, a nigdy sam substrat rzeczowy”⁴. W dalszej kolejności było to przyczynkiem do skupienia uwagi na korporacjach⁵,

¹ O gminach pierwszych chrześcijan pisze Andrzej Luft, *Kościół pierwszych chrześcijan*, [w:] *Eucharystia pierwszych chrześcijan. Ojcowie Kościoła nauczają o Eucharystii*, wyb. M. Starowieyski, Kraków 2014, s. 41.

² Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 16.

³ *Ibidem*, s. 25.

⁴ *Ibidem*, s. 47–48.

⁵ Zaliczane do podmiotów publicznoprawnych fundacje Bigo celowo wyłączał z dalszych rozważań z uwagi na ich odmienny cel i zasadę działania, wskazując, że o ile w korporacji substratem osobowym są członkowie, którzy ustalają aktem konstytucyjnym jej powstanie, a tym samym jej

przy czym jak wskazywał, w języku prawniczym termin „korporacja” był używany synonimicznie z terminem „związek publicznoprawny”, co pozwalało na używanie obu tych określeń, a także terminu „osoba publicznoprawna” czy też „osoba prawa publicznego”⁶.

W stosunku do istniejących wcześniej korporacji prywatnych funkcjonowała definicja zaproponowana przez Romana Longchamps de Bèrier, który określał je jako „związki ludzkie, do których powstania potrzeba zgodnej woli więcej ludzi i których substrat realny stanowią kaźdocześni członkowie związku” i który był korporacji uzależniał od owej woli akcentując tym samym dobrowolność zrzeszania się⁷. Bigo podkreślał, że istotą korporacji publicznoprawnych jest przymus ich tworzenia⁸ i przymus przynależności⁹, co wyposaża je we władztwo administracyjne, które odróżniał od władztwa korporacyjnego korporacji prywatnych¹⁰. Tak pojmowane korporacje publicznoprawne traktował jako typ administracji od-

organizację i organy, o tyle akt utworzenia fundacji należy do fundatora, który określa organizację i dokonuje wskazania organu, co powoduje, że substratem osobowym fundacji jest jej zarząd — zob. *ibidem*, s. 49.

⁶ Bigo dokonał w tym zakresie analizy przepisów prawa szeregu aktów normatywnych używających wszystkich ww. terminów — *ibidem* s. 52–56.

⁷ R. Longchamps de Bèrier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 108 n.

⁸ Choć zarazem powołując się na rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych (Dz.U. Nr 39, poz.386), które nie знаło związków przymusowych, wskazywał, że ich tworzenie zależne jest woli przyszłych członków — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 83. W świetle współczesnych regulacji polskiego prawa, zważywszy na art. 64 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), ustawa może nałożyć jednak obowiązek utworzenia związku, czego przykładem było nie tylko m. st. Warszawa w latach 1990–2002 będące związkiem gmin warszawskich z mocy prawa (na mocy ustaw o ustroju tegoż miasta: z dnia 18 maja 1990 roku i z dnia 25 marca 1994 roku), ale też — na razie w praktyce martwy przepis — art. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1662) nakładający obowiązek utworzenia związku gmin w razie przekraczania granic gminy przez granice uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej lub co najmniej pokrywania się tych granic z granicami gminy więcej niż jednej gminy. Można stwierdzić, że stanowisko to nie jest już tak jednolicie aktualne.

⁹ Zarazem jednak zwracał uwagę, że dla pewnych celów, na przykład ewidencyjnych, może być ustanowiony przymus przynależności do korporacji prywatnej, jak choćby stowarzyszenia, co ilustrował przykładem towarzystw hodowców gołębi pocztowych z ustawy z dnia 2 kwietnia 1925 roku o gołębiach pocztowych (Dz.U. poz. 311), wskazując, że skoro ustawowo towarzystwom tym powierzono rejestrację hodowców, to tym samym hodowca musi przynależć do towarzystwa, ale nie zyskuje ono przez to cechy korporacji publicznoprawnej — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 116.

¹⁰ Zob. *ibidem*, s. 85. Zauważał przy tym, że istotą korporacji prywatnych jest ograniczenie władztwa korporacyjnego wyłącznie do ich członków (na przykład nakładania kar w różnej postaci w tym pieniężnych), z kolei władztwo korporacji publicznoprawnych może rozciągać się na inne osoby (współcześnie ilustracją są bez wątpienia akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego). Jednak bez wątpienia analizowane w niniejszej publikacji gminy wyznaniowe są przykładem korporacji publicznoprawnej, która obejmuje władztwem wyłącznie jej członków przynależnych przymusowo do gminy z racji swego wyznania religijnego, co wcale nie odbiera jej publicznoprawnego charakteru.

mienny od sprawowanej przez administrację rządową, będący przejawem decentralizacji administracji, którą określał jako „podział terytorjalny państwa połączony z podziałem władzy między różne organy [...], w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej”¹¹. Najdalej idącym efektem decentralizacji był, zdaniem Bigi, samorząd terytorjalny rozumiany jako forma decentralizacji administracji wykonywana przez jednostki tego samorządu¹², ale zaliczał do niej także pozycję ustrojową:

1. kas chorych i ich związków,
2. korporacji przemysłowych (samorząd gospodarczy),
3. cechów i izb rzemieślniczych,
4. izb rolniczych (samorząd rolników),
5. samorządu zawodowego,
6. spółek wodnych, drogowych i łowieckich,
7. gmin wyznaniowych (głównie na przykładzie gmin żydowskich).

2. Korporacje osobowe a terytorialne

W prowadzonych rozważaniach należy wziąć pod uwagę przesłankę przynależności do korporacji. Otóż bez wątpienia przynależność do korporacji typu kasa chorych¹³, korporacje przemysłowe¹⁴ czy izby lekarskie¹⁵ opierała się na określonej sytuacji prawnej osób, które z racji swego zatrudnienia czy zarabkowania były zobowiązane albo uprawnione do uczestnictwa w danej korporacji. Nietrudno zauważyć, że członkostwo w nich odbywało się w ramach ich terytorialnej organizacji, żadna z tych korporacji nie funkcjonowała bowiem w nieograniczonej przestrzeni. Kasy chorych zgodnie z art. 1 tworzone były „po jednej na każdy powiat”, ale w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców mogły zostać utworzone oddzielne kasy, przy czym zakładano też oddzielne kasy dla określonych grup zawodowych, na przykład pracowników kolei. Korporacje przemysłowe zgodnie z art. 72

¹¹ *Ibidem*, s. 121.

¹² *Ibidem*, s. 152.

¹³ Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 3 ustawy z dnia 19 maja 1920 roku o kasach chorych (Dz.U. Nr 44, poz. 272), który przewidywał, że „Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają wszystkie osoby bez różnicy płci, zatrudnione na podstawie stosunku roboczego lub służbowego”.

¹⁴ Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 69 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 roku — Prawo przemysłowe (Dz.U. Nr 53, poz. 468), który przewidywał, że „prowadzący samodzielnie przemysł mogą zrzeszać się [...] w korporacje”, jak również na art. 160 tegoż rozporządzenia, stanowiącego wówczas, że „Prowadzący samoistnie rzemiosło mogą zrzeszać się [...] w wolne cechy t.j. wolne korporacje rzemieślników”.

¹⁵ Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1921 roku o ustroju i zakresie działania izb lekarskich (Dz.U. Nr 105, poz. 763), który przewidywał, że „Izbę lekarską tworzą wszyscy zamieszkali w jej okręgu i zapisani na jej listę lekarze, jako członkowie Izby”.

ustawy organizowane były w okręgach tożsamych z poszczególnymi powiatami, ale mogły za zgodą odpowiednich władz wojewódzkich obejmować więcej niż jeden powiat lub przynależne do sąsiedniego powiatu gminy na obszarze danego województwa, za zezwoleniem zaś Ministra Przemysłu i Handlu — wykraczać poza granice województw. Izby lekarskie zorganizowane zostały w okręgach stanowiących co do zasady obszar województwa (art. 2 ust. 4), ale art. 2 ust. 5 dopuszczał powoływanie izb na części województwa, przynależności części województwa do obszaru sąsiedniego okręgu lub tworzenie izby dzielnicowej dla połączonych województw. Jak zatem można ustalić, to nie z faktu miejsca zamieszkania lub też miejsca prowadzenia działalności przemysłowej czy rzemieślniczej lub wykonywania zawodu lekarza wynikał obowiązek przynależności do struktury terytorialnej odpowiedniej korporacji. Wynikał on natomiast z właściwości miejscowa danej korporacji dla zrealizowania w niej nałożonego prawem obowiązku wpisania się na listę lub uprawnienia do przynależności czy wręcz utworzenia korporacji, jak w przypadku prowadzących samodzielnie przemysł czy rzemiosło.

Zupełnie inny charakter miała natomiast korporacja publicznoprawna samorządu terytorialnego. Tu bowiem członkostwo jest, jak pisał Bigo, „przymusowe, powstaje *ipso iure*, gdy tylko zachodzą oba warunki ustawowe”, czyli „posiadanie obywatelstwa i zamieszkania”. Jak zaznaczał też, „wola członków jest zatem na drugim planie; o powstaniu, przekształceniu i skasowaniu związku decydują władze państwowe”¹⁶. Oczywiście członkowie samorządów miejskich i powiatowych dokonywali wyboru swoich organów i to w dodatku spośród siebie — tak jak miało to miejsce w przypadku rad jednostek samorządu terytorialnego, co więcej także w przypadku organów wykonawczych. Pamiętać należy, że zarządy gmin i miast a także wydziały powiatowe pochodziły wyłącznie z łona rad nie było dopuszczalne jak obecnie wybieranie wójta, burmistrza, prezydenta, czy członków zarządów powiatu i województwa z osób niezamieszkałych na terytorium tych jednostek. Jak jednak podkreślał „Nie mają natomiast członkowie związku sam. wpływu na samo powstanie, zmianę obszaru jako podstawy terytorialnej związku ani na jego likwidację — co wynika z charakteru przymusowego tych organizacji”. Zatem w tym przypadku pierwiastek terytorialny stanowił czynnik wyznaczający sytuację prawną członka korporacji terytorialnej, sama zaś kwestia przestrzennej organizacji korporacji odgrywała znaczenie drugorzędne nie tylko z racji pozostawania poza wpływem jej członków (podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku korporacji osobowych), ale też dlatego, że opiera się ona na istniejącym już podziale terytorialnym państwa. Innymi słowy, dla jej powstania nie wprowadza się jednostek organizacyjnych, które odnosi się dopiero do siatki podziału zasadniczego, jak w przypadku każdej z korporacji osobowych (co zostało już wcześniej opisane).

¹⁶ *Ibidem*, s. 57.

3. Gminy wyznaniowe w świetle ustawodawstwa polskiego

3.1. Uwagi wstępne

Jak wspomniano we wstępie, w istocie każde z wyznań, które dzisiaj funkcjonuje nawet jako kościół, zaczynało swój byt jako gmina wyznaniowa. Nie jest współcześnie możliwe odtworzenie procesu ewolucji form organizacyjnych, a zachowane źródła historyczne są niekompletne i nie dokumentują ciągłości tego procesu. Przyjąć jednak można, że podobnie jak w przypadku innych form organizacyjnych, także i tu na pewnym poziomie złożoności elementów składowych charakteryzujących dane wyznanie oraz liczebności wyznawców musiało dojść do ich instytucjonalizacji, a następnie formalizacji ich zachowań i przekształcenia luźnych form organizacyjnych w instytucje ze swoimi strukturami organizacyjnymi. Struktury te dotyczą zwłaszcza organów kierujących ich funkcjonowaniem, w tym decydujących zarówno o dostępie do organizacji, jak i o wykluczeniu z niej.

Państwowe prawo prywatne i publiczne nie obejmuje regulacji prawnych odnoszących się do kwestii wyznań jego obywateli w ramach samej organizacji wyznaniowej, poza potwierdzeniem ich prawa w zakresie wyznania, jak również w zakresie umożliwienia organizacjom tworzonym przez wyznawców realizacji tego prawa. Jednak w sytuacji, gdy struktury te uzyskują uprawnienia odnoszące się do kształtowania praw i obowiązków ich członków rzutujących na ich prawa jako obywateli, państwo jest wręcz zobowiązane do uregulowania relacji między tymi organizacjami a sobą i swoimi organami¹⁷. Przejawiało się to przede wszystkim w zezwoleniu na osiadanie wyznawców danej grupy wyznaniowej na terenie państwa, nabywanie przez nich własności nieruchomości na rzecz swoich gmin wyznaniowych, łączenie wyznania z funkcjami państwowymi czy też realizacją obowiązków publicznoprawnych¹⁸.

¹⁷ W prawie wyznaniowym podkreśla się ogromny wpływ religii na kształtowanie się nie tylko życia indywidualnego, ale społecznego, narodowego i państwowego — zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 11. Nie bez przyczyny Erich Fromm uważał, że nie było i nie będzie kultury bez religii — zob. E. Fromm, *Szkice z psychologii religii*, Warszawa 1966, s. 134. Zarazem podkreśla się, że jest to jedna z najbardziej konfliktowych sfer stosunków prawnych, bo „władcy świeccy natomiast uważali się często za absolutnych suwerenów nie tylko w dziedzinach życia materialnego, ale i duchowego swoich podwładnych” — H. Misztal, *Pojęcie prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 11–12.

¹⁸ Przykładem mogą być Karaimi, których 383 rodziny Wielki Książę Witold sprowadził do Wielkiego Księstwa Litewskiego, osadzając na granicy z ziemiami krzyżackimi i nadając im odpowiednie przywileje. Odnawiane były one przez następnych władców Obojga Narodów w latach 1441, 1507 i 1646. Każda gmina (dżymat) posiadała wybieralnego dożywotniego wójta (hazzana)

3.2. Regulacje prawa na ziemiach polskich do końca I wojny światowej

Po aktach o charakterze incydentalnym w rodzaju przywilejów dotyczących poszczególnych grup wyznaniowych, a nawet wręcz odnoszących się do poszczególnych gmin, pod koniec XVIII wieku pojawiają się regulacje o charakterze generalnym odnoszące się do praw wyznaniowych poddanych, czego dobrym przykładem jest pruski *Landrecht*¹⁹. Zwraca przy tym uwagę dominacja regulacji odnoszących się do niektórych wyznań zdecydowanie mniejszościowych na tle powszechnych odłamów chrześcijańskich, stąd też najwięcej regulacji dotyczyło wyznania mojżeszowego i żydowskich gmin wyznaniowych.

Po upadku I Rzeczypospolitej zaborcy wprowadzali na ziemiach polskich swoje odrębne regulacje prawne, niekiedy odnoszące się wyłącznie do tych ziem, a niekiedy dotyczące całości terytorium państwa zaborczego. Przykładem pierwszego rozwiązania może być Generalne urządzenie Żydów w prowincjach Prus Wschodnich i Nowowschodnich nadane przez Fryderyka Wilhelma III dnia 17 kwietnia 1797 roku²⁰, na mocy którego między innymi w Warszawie utworzono dwie gminy żydowskie, a ich członkom przyznano prawo swobodnego handlu i pobytu w mieście²¹. Po powstaniu Księstwa Warszawskiego rozwiązania te znacznie ograniczono poprzez wydanie dekretów z 7 września i 17 października 1808 roku, zawieszających prawa obywatelskie i polityczne na dziesięć lat, a poprzez dekret z 19 listopada 1808 roku również na dziesięć lat prawo nabywania nieruchomości. Ponadto podjęto prace nad dekretem, który miał uregulować kompleksowo sytuację żydów i gmin wyznaniowych w Księstwie. Choć projekt przygotowany 14 listopada 1809 roku, to nigdy nie został wydany i tym samym nie wszedł w życie. Istotne są jednak projektowane przepisy o charakterze poli-

odpowiedzialnego jedynie przed monarchą. Karaimi zajmowali się wojskowością, obejmując wiele znaczących funkcji w armiach królów polskich, ale też byli zatrudniani w komorach celnych i innych urzędach publicznych, wreszcie prowadzili działalność handlową. Zob. M. Tomczak, *Karaimi — najmniej mniejszość w Polsce*, <https://histmag.org/karaimi-najmniej-mniejszosc-w-Polsce.-14005> (dostęp: 20.02.2021).

¹⁹ Por. *Allgemeine Landrecht für preußischen Staaten*, cz. II, tytuł XI. *Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und Geistlichen Gesellschaften*, dostępny w 4 częściach wydanych nakładem Gottfrieda Carla Naucka w 1804 roku w Berlinie (<https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/suche?queryString=PPN646281224>, dostęp: 30.06.2018). W komentarzach podkreśla się, że *Landrecht* znacznie ograniczył znaczenie religii z racji swego laickiego charakteru — zob. K. Jakowska, *Przepisy Landrechtu Pruskiego z 1794 r. dotyczące pogwałcenia moralności i zdrowia publicznego oraz nierzędu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10, s. 160.

²⁰ Generaljudenreglement für Süd- und Neu-Ostpreußen, Berlin den 17. April 1797, <https://polona.pl/item/general-juden-reglement-fur-sud-und-neu-ostpreussen-de-dato-berlin-den-17-april,NzUzMDI3NTk/0/#info:metadata> (dostęp: 20.02.2021).

²¹ Szersza analiza w Z. Filipiak, *Projekt urządzenia ogólnego ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim w 1809 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 68, 2016, z. 2, s. 149–154.

cyjnym dotyczące organizacji gmin wyznaniowych zwanych kahałami, na czele których stać mieli rabini lub kantor ze służą kahałowym (art. 29–30 projektu). Poza czynnościami czysto obrzędowymi rabinom przyznawano prawo godzenia stron w sporach cywilnych (art. 40), obrzezania i udzielania ślubów (art. 42–49) oraz sprawiania pochówku (art. 50–54), jak również sprawowania nadzoru nad kahałnymi szkołami i szpitalami (art. 59). Kahały w liczbie 3–5 organizowane miały być w synagogi, na czele których planowano ustanowić dyrektora i sekretarza mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych, którym projektowano przyznać szerokie uprawnienia nadzorcze nad kahałami między innymi w zakresie rozstrzygania sporów w sprawach wewnętrznych kahałów (art. 64 i 66) oraz gospodarki finansowej i mieniem (art. 67–70). W każdym z departamentów projektowano utworzenie konsystorza z prezesem i sekretarzem oraz sześcioma powoływanymi przez monarchę asesorami (art. 76–77), który poza rozstrzyganiem w sprawach religijnych (na przykład zatwierdzania ksiąg modlitewnych) miał szerokie uprawnienia nadzorcze względem synagog, mogąc egzaminować rabinów i kantorów oraz usuwać ich z urzędu (art. 94–95), nadzorując finanse i zarządzanie majątkiem (art. 96–99)²².

Upadek Księstwa i ponowny podział jego ziem między zaborców spowodował między innymi powrót władzy carskiej z jej równie antysemickim nastawieniem, jak to obecne w pozostałej części Rosji. Stąd też zarówno samych żydów, jak i ich gminy wyznaniowe starano się usuwać z wielu miast Królestwa Kongresowego lub przynajmniej wyznaczać rewiry, w których wolno było im się osiedlać, a tym samym prowadzić obrzędy religijny, wznosić budowle sakralne i cmentarze wyznaniowe. Jak dowodzą badania Henryka Bartoszewicza, w większości miast bez względu na ich rozmiar w ciągu kilku lat wydano kilkadziesiąt dekretów i postanowień regulujących ściśle te kwestie²³. Dominacja na obszarze zaboru wyznania i Kościoła Prawosławnego wynikająca z faworyzowania go przez władze carskie powodowała nie tylko ograniczenie swobody wyznań, ale i osłabienie pozycji pozostałych kościołów²⁴. Dopiero ukaz z dnia 17/30 kwietnia 1905 roku o utwier-

²² *Ibidem*, s. 154–162.

²³ H. Bartoszewicz, *Projekty rewirów dla ludności żydowskiej w miastach mazowieckich 1807–1830*, „Rocznik Mazowiecki” 18, 2006, s. 104–120. Osobno zostało wydane postanowienie carskie z dnia 7 maja 1822 roku o urządzeniu mieszkań żydów po miastach (Dz.Pr.Kr.P. 1820, Nr 31, T. 7, s. 384–390).

²⁴ Przykładem są ukazy podporządkowujące kościoły protestanckie z dnia 8/22 lutego 1849 roku dla Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Królestwie Polskim oraz o zarządzie spraw Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. XLII, Nr 129, s. 4–247), ale też dotyczące Kościoła Katolickiego: z dnia 27 października/8 listopada 1864 roku o klasztorach rzymskokatolickich w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. LXII, Nr 192, s. 406–419), który stał się podstawą do kasaty zakonów i z dnia 14/26 grudnia 1865 roku o urządzeniu duchowieństwa świeckiego Rzymsko-Katolickiego w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. LXIII, Nr 206, s. 368–389), na mocy którego władze uzyskały uprawnienie do obsadzania stanowisk duchownych oraz skonfiskowały majątek kościelny.

dzeniu zasad tolerancji religijnej deklarujący swobodę wyznań oraz ich równoprawność, a następnie ukaz z dnia 16/30 października 1906 roku zezwalający na rejestrowanie nowych gmin wyznaniowych przez osoby, które opuściły dotychczasowe wyznanie, w połączeniu z ukazem z dnia 25 czerwca/8 lipca 1905 roku anulującym kary za zmianę wyznania prawosławnego²⁵, złagodził tę asymetrię. W ocenie współczesnych była ona jednak ciągle odczuwalna, a tolerancja bardziej pozorowana niż rzeczywista w porównaniu z innymi zaborami²⁶. Niemniej po zatwierdzeniu przez właściwe władze zarejestrowana gmina zyskiwała prawo do budowania domów modlitwy, odprawiania w świątyniach i domach modlitewnych należących do nich nabożeństw, wyboru władz gmin i duchownych, a także otwierania towarzyszących wyznaniu zakładów dobroczynnych i szkół, nabywania i zbywania składników majątkowych służących realizacji zadań statutowych gminy, jak również prowadzenia gospodarki finansowej.

Polacy z zaboru rosyjskiego często odwoływali się do zaboru austriackiego, na którego obszarze obowiązywała wielość regulacji spraw wyznaniowych przynoszących obywatelom monarchii znacznie większą swobodę wyznaniową. W przeciwieństwie do regulacji prawnych z XVIII wieku, w których monarcha autorytarnie ustalał prawa swoich poddanych w zakresie praktykowania ich wyznań²⁷, w drugiej połowie wieku XIX zasadniczą rolę odgrywała kompleksowa ustawa o międzywyznaniowych stosunkach obywateli państwa²⁸, która w art. 4 gwarantowała każdemu po ukończeniu 14. roku życia swobodę wyboru wyznania religijnego pod ochroną władz państwowych. Wolność ta łączyła się jednak z obowiązkiem powiadomienia władz gminnych właściwych ze względu na miejsce zamieszkania, jak również przełożonych lub duszpasterzy kościoła lub stowarzyszenia religijnego, do którego od urodzenia na mocy wyboru jego rodziców należał, przy wystąpieniu, a złożenia odpowiedniego oświadczenie tymże

²⁵ Zob. P. Ludwiczak, *Prawo karne Królestwa Polskiego w latach 1815-1905*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 70, 2018, z. 11, s. 234-238.

²⁶ Por. F. Nowodworski, *Tolerancja religijna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1905, nr 31, s. 497 n.; J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 360 n. oraz H. Świątkowski, *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego. Część I. Wyznania i związki religijne*, Warszawa 1937, s. 47 n.

²⁷ Przykładowo patent tolerancyjny cesarza Józefa II z 7 maja 1789 roku był ostatnim etapem jego procesu zmniejszenia izolacji ludności żydowskiej od pozostałych poddanych, w ramach której zakazywał niektórych form działalności gospodarczej a preferował osadnictwo rolne, nakazywał przyjmowanie nazwisk niemieckojęzycznych, a ostatecznie zlikwidował samorząd żydowski i podzielił ludność żydowską Galicji między 141 gmin wyznaniowych oraz ustalił ogólne zasady organizacji gminy mojej szowej zob. *Patent. Kraft welchen den Juden alle Begünstigungen und Rechte der übrigen, Unterhalten gewähret sind*, [w:] *Cintinutio edictorum* (1789), s. 90–100.

²⁸ Ustawa z dnia 25 maja 1868 roku o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli państwa (Dz.U.P. nr 49) zob. *Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązującym do użytku organów c.k. Władz rządowych i Władz autonomicznych*, zebrał, ułożył i spisał J.R. Kasparek c.k. Starosta, t. 3, Kraków 1873, s. 2168 n.

przełożonym lub duchownym przy wstąpieniu (art. 6)²⁹. Ustawa przewidywała w art. 5, że z chwilą zmiany wyznania przez wystąpienie ustawały wszelkie prawa korporacyjne kościołów i stowarzyszeń religijnych względem tej osoby. Ponadto w art. 7 zakazywano korporacjom religijnym nakłaniania „członków innej korporacji przymusem lub podstępem do przestąpienia”, zakazywano też dokonywania jakichkolwiek czynności religijnych względem osób przynależnych do innych korporacji religijnych z sankcją bezskuteczności podejmowanych w ich ramach aktów prawnych (art. 8), jak również nakładania jakichkolwiek danin i świadczeń — z wyłączeniem ponoszonych na pokrycie kosztów zakładania i utrzymania wspólnych szkół — na osoby nienależące do ich kościoła lub stowarzyszenia religijnego (art. 9 i 10). Przy takiej swobodzie wyznaniowej ustawa respektowała zarazem określone regulacje statutowe korporacji religijnych w zakresie wzajemnego poszanowania przez nie dni świątecznych swoistych dla poszczególnych wyznań (art. 13), a także zakładania i utrzymania swoich cmentarzy wyznaniowych. Zakazywała jednak gminom religijnym w art. 12 odmowy pochówku osób należących do innej korporacji, jeśli chodziło o pochowanie w „grobie familijnym” oraz „jeśli tam, gdzie zgon nastąpił, lub zwłoki znaleziono, w obrębie gminy miejscowej nie znajduje się cmentarz, dla przynależnych kościoła albo stowarzyszenia zmarłej osoby przeznaczony”.

Natomiast uregulowanie samego prawa do tworzenia i funkcjonowania związków religijnych nastąpiło w ustawie z 1874 roku³⁰, która uznawała istniejące wcześniej kościoły i żydowskie gminy wyznaniowe z mocy prawa, dla tworzenia zaś nowych związków w § 2 wymagała uznania przez ministra wyznań, który winien był zbadać, czy nazwa związku oraz zasady wyznania, nabożeństw i organizacji nie są gorszące lub sprzeciwiające się ustawie zgodnie z § 1. Ustawa zastrzegała możliwość wyboru osób sprawujących funkcje religijne wyłącznie spośród obywateli austriackich

Na uwagę zasługuje kwestia gmin żydowskich, które były przedmiotem osobnego uregulowania w statucie organicznym dla izraelitów z dnia 7 maja 1789 roku³¹ ostatecznie zniesionego wspomnianą ustawą z 1868 roku, a w jej następstwie

²⁹ Prawo statutowe poszczególnych wyznań regulowało tok i formę czynności przyjęcia do danej korporacji, zob. np. Reskrypt c.k. Naczelnej Rady kościelnej ewangelickiej wyzn. a. i h. z dnia 7 listopada 1893 roku, l. 1525 z prowizoryczną mocą obowiązującą a na podstawie uchwał synodów generalnych ewang. wyzn. a. i h. 1895 z reskryptem z dnia 7 listopada 1896 roku, l. 1824 z definitywną mocą obowiązującą ogłoszone „Postanowienia o przyjęciu kościelnym osób, przechodzących na łono kościoła ewangelickiego wyzn. a. względnie wyzn. h.” (Dz. Rozp. NRK, rocznik XX, zeszyt 2, względnie rocznik XXIII, zeszyt 2, Nr 10, za: *Patent Cesarski z dnia 8. kwietnia 1861 r. Ustawa kościoła ewangelickiego z dnia 9. grudnia 1891 r. w jej brzmieniu obowiązującym od chwili ogłoszenia zmian potwierdzonych przez Monarchę Najwyższem postanowieniem z dnia 11. lipca 1913 r. i inne dodatki*, Wiedeń 1913, s. 140–143).

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1874 roku o uznawaniu prawnym społeczności religijnych (Dz.U.P. Nr 68).

³¹ Zob. *Zbiór ustaw administracyjnych...*, s. 2250.

szczegółowe regulacje następowały w drodze aktów ministerialnych. Przykładowo na mocy rozporządzenia z dnia 28 lutego 1869 roku utworzenie nowych gmin wyznaniowych mogło nastąpić jedynie za zgodą administracji rządowej, jeżeli żądający wykazali, że „posiadają bożnicę i nauczyciela do uczenia dzieci religii, potem cmentarz i łaźnię, urządzoną stosownie do przepisów religijnych”. Przy tym wnioskujący winni byli wskazać, „na które gminy polityczne rozciągać się ma okręg nowy gminy wyznaniowej, i że w tym okręgu mieszkający izraelici zgadzają się na wydzielenie ich z dotychczasowej i na przydzielenie do nowo utworzyć się mającej gminy wyznaniowej”³². Zgodnie zaś z reskryptem z dnia 1 stycznia 1872 roku przyznano gminom wyznaniowym prawo ustanowienia własnych statutów (po zatwierdzeniu przez odpowiednie organy), w których ustalały swoje terytorium, prawo przynależności do gminy, prawa wyborcze, organy gminy wraz z zakresem ich właściwości oraz kadencją, zasady zarządu majątkiem oraz finansami gminy, zasady rozstrzygania sporów w ramach gminy i wyłączność gminnych sądów polubownych, zasady powoływania i odwoływania funkcjonariuszy gminnych i ich wynagradzania, zasady zmiany statutu oraz rozwiązywania gmin wraz z kwestiami majątkowymi w ich następstwie³³.

Jeśli idzie o zabór pruski, to po okresie wspomnianej już odrębnej regulacji dla ziem wschodnich włączonych do państwa po rozbiorach, w połowie XIX wieku rozpoczął się okres jednolitego dla całego państwa regulowania kwestii praw obywatelskich w zakresie swobody wyznań i zrzeszania się w tym celu. Począwszy od pierwszej Konstytucji Państwa Pruskiego z 1850 roku³⁴, która w art. 12 zagwarantowała swobodę wyznań i przynależności do stowarzyszeń religijnych równość wyznań, a w art. 15 przy odpowiednim zastosowaniu art. 14 równość kościołów i towarzystw religijnych, przez ustawę z 1869 roku o równouprawnieniu wyznawców religii w dostępie do funkcji publicznych³⁵, po ustawy gwarantujące nieporównywalne z zaborem rosyjskim i austriackim swobody występowania ze związków religijnych³⁶, ukształtowany został stan dużych swobód religijnych tak indywidualnych, jak i zorganizowanych, choć oczywiście państwo w różnych okresach z większą lub mniejszą aktywnością sprawowało nadzór nad kościołami i związkami religijnymi. Praktycznie każdy mógł zatem w zaborze pruskim praktykować dowolny kult religijny i organizować jego praktykowanie z innymi wyznawcami, korzystając z ogólnych przepisów o stowarzyszeniach i zebra-

³² *Ibidem*, s. 2253.

³³ *Ibidem*, s. 2254.

³⁴ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staaten vom 31. Januar 1850 (Preußische Gesetzversammlung 1850, S. 17 ff).

³⁵ Gesetz, betreffend die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung vom 3. Juli 1869 (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1869, Nr. 28, S. 292).

³⁶ Gesetz, betreffend den Austritt aus der Kirche vom 14. Mai 1873 (Gesetzsamml. S. 207); Gesetz, betreffend die Erleichterung des Austritts aus der Kirche und aus den jüdischen Synagogengemeinde vom 13. Dezember 1918 (Gesetzsamml. S. 199).

niach³⁷. Natomiast kościoły i związki religijne posiadały osobowość publiczno-prawną i tym samym funkcjonowały na podstawie albo uznania przez państwo stanu zastanego (dotyczyło to zwłaszcza kościołów chrześcijańskich oraz gmin żydowskich), albo wyrażenia zgody na ich utworzenie. Porządek prawny jednak gwarantował im prawo do regulacji wewnętrznej organizacji oraz zasad przynależności a także nakładania na wyznawców wynikających z nich obowiązków³⁸.

3.3. Gminy wyznaniowe w II RP

Odrodzona Rzeczypospolita, oprócz wielu innych obszarów prac legislacyjnych związanych ze scaleniem byłych dzielnic rozbiorowych, musiała podjąć działania także w zakresie jednolitego uregulowania spraw wyznaniowych obywateli nowego państwa. W jakimś stopniu była do tego zobligowana tak zwanym Małym Traktatem Wersalskim³⁹, którego art. 2 zobowiązał władze polskie do zapewnienia ochrony życia i wolności obywateli bez względu na wyznawaną religię oraz „[prawa] swobodnego wykonywania praktyk zarówno publicznie jak i prywatnie każdej wiary, religii lub wierzenia, o ile praktyki nie będą niezgodne z porządkiem publicznym i dobrymi obyczajami”, art. 7 zaś równość wobec praw politycznych i cywilnych „bez różnicy [...] religii”, w tym zwłaszcza „gdy chodzi o dopuszczenie do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, lub o wykonywanie różnych zawodów i przemysłu”. Na uwagę zasługuje podkreślenie w Traktacie konieczności ochrony mniejszości etnicznych, językowych i religijnych, dlatego też w art. 8 Polska zobowiązywała się do zapewnienia osobom należącym do mniejszości religijnych takiego samego traktowania i takich samych gwarancji ustawowych, a zwłaszcza „prawa do zakładania, prowadzenia i kontrolowania własnym kosztem instytucji dobroczynnych, religijnych lub społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych”, jak również swobodnego wykonywania praktyk religijnych we właściwym dla nich języku. Również w art. 9 założono, że w przypadku zamieszkiwania w gminach i innych jednostkach terytorialnych osób należących do danej mniejszości w liczbie znaczącej w stosunku do ogółu ich populacji, zapewniony będzie im odpowiedni udział w budżetach lokalnych w zakresie środków publicznych przeznaczanych na cele wychowawcze, religijne i dobroczynne. Osobno potraktowano kwestię gmin żydowskich, którym zostały zapewnione między innymi możliwości finansowe utrzymania szkół żydowskich (art. 10), ochrona dni świątecznych tego wyznania (szabasu) i praw żydów do ich przestrzegania (art. 11). W art. 12 twórcy zawarli gwarancje przestrzegania

³⁷ Zob. K. Kościński, *Nowe prawo o stowarzyszeniach i zebraniach z 19-ego kwietnia 1908 r.*, Poznań 1908, który powoływał się na orzeczenia Najwyższego Sądu Rzeszy w Lipsku oraz Najwyższego Pruskiego Sądu Administracyjnego w Berlinie dla uzasadnienia tej tezy.

³⁸ Zob. K. Rothenbücher, *Die Trennung von Staat und Kirche*, München 1908, s. 458–462.

³⁹ Traktat między głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 roku (Dz.U. z 1920 r. Nr 110, poz. 728).

tych postanowień względem mniejszości, poddając je pod kontrolę Rady Związku Narodów, bez której zgody przepisy prawa krajowego nie mogły być w tym zakresie zmieniane, jak również która mogła zwracać uwagę na przekraczanie tych postanowień. Co więcej, spory wynikłe na tym tle miały być poddane jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

Realizacja tych zobowiązań nie przebiegała jednak bezproblemowo⁴⁰. Zdecydowana większość społeczeństwa była wyznania katolickiego i pochodzący z niej parlamentarzyści oraz członkowie władz administracyjnych reprezentowali raczej interesy Kościoła Katolickiego, który zresztą ustawicznie o to zabiegał⁴¹. Powodowało to, że prace legislacyjne w sprawach wyznaniowych przebiegały na ogół wolno i w atmosferze sporów, a ich wynik często był odmienny od oczekiwań przedstawicieli innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Przykładem jest sama Konstytucja Marcowa⁴², w której ostatecznie znalazły się przepisy nawiązujące do zobowiązań traktatowych (art. 95 gwarantujący ochronę życia i wolności obywatela bez względu na jego wyznanie, art. 110 gwarantujący ochronę praw mniejszości, w tym religijnych, art. 111 gwarantujący wolność sumienia i wyznania oraz równość wobec prawa), zarazem jednak dawały o sobie znać pozostałości regulacji z okresu zaborów, gdy uznawano podporządkowanie wyznania władzy rodziców lub opiekunów nad dziećmi (art. 112). Deklaracja równości wyznań z art. 113 gwarantującego związkom religijnym uznanym przez Państwo prawo urządzania publicznych i zbiorowych nabożeństw, prowadzenie własnych spraw wewnętrznych, dysponowania majątkiem i funduszami, a także prowadzenia „zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych”, była zrównoważona gwarancją dominacji wyznania rzymskokatolickiego (art. 14) oraz uzależnieniem uznania kościołów i związków mniejszości religijnych od decyzji

⁴⁰ Przede wszystkim z uwagi na brak stosownych regulacji prawa krajowego nie ustalono jednoznacznie charakteru prawnego postanowień traktatowych dla realizacji praw obywateli w konstytucjach i ustawach, co skutkowało nie tylko odmiennymi wypowiedziami doktrynalnymi, ale też orzeczeniami sądów różnych typów i instancji. Ostatecznie kwestie te rozstrzygnęło Orzeczeniem Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1923 roku, Z.S. 15/21, „Zbiór Orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego r. 1922, 1923, 1924 i 1925”, Warszawa 1926, nr 14, w którym ustalono, że dotyczą one zobowiązań Państwa wobec innych stron Traktatu, ale nie wobec jego obywateli i tym samym nie mogli się oni powołać na swoje uprawnienia, które miałyby z niego wynikać.

⁴¹ Nastawienie to dawało się odczuć w publikacjach czołowych przedstawicieli nauk prawnych, w tym prawa administracyjnego, czego przykładem może być artykuł W.L. Jaworskiego, *Kościół Rzymskokatolicki a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, Kwartał I, s. 8, w którym wyrażał zaniepokojenie dominacją racjonalizmu nad religijnością. W tym samym czasie jednak inny uznawany za przedstawiciela nurtu katolickiego autor, W. Abraham (*Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół*, „Nasza Konstytucja” [cykl odczytów], Kraków 1922, s. 112–118), wręcz aprobował równość wyznań gwarantowaną przez ówczesne konstytucje większości państw europejskich i odejście od tradycji określania religii panującej w danym państwie.

⁴² Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

państwa i podporządkowania ich działania odrębnym regulacjom prawnym o ich stosunku do państwa (art. 15), podobnie jak nowo tworzonych związków wyznaniowych wcześniej prawnie nieuznanych (art. 116). W międzywojniu nigdy nie doszło do kompleksowego uregulowania sprawy wyznań, a tym samym kościołów i związków wyznaniowych, ostatecznie gmin wyznaniowych. Były one natomiast przedmiotem regulacji jednostkowych.

Chociaż Bigo do związków publicznoprawnych zaliczył jedynie gminy żydowskie⁴³, to w świetle obowiązujących w II RP przepisów prawa należałoby tę kategorię pojęciową rozszerzyć na inne konfesje. Z uwagi na wielość wyznań i tym samym ich organizacji w doktrynie wprowadzano klasyfikacje porządkujące, które ułatwiały analizy stanu prawnego oraz odpowiednie wnioski z nich wynikające. Jerzy Stefan Langrod w ślad za przepisami Konstytucji marcowej dokonywał podziału związków religijnych na:

1. Kościół Katolicki wszystkich obrządków i kościoły mniejszości religijnych niewymagające osobnych aktów uznania oraz inne prawnie uznane związki religijne (Żydowski Związek Religijny, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Muzułmański Związek Religijny, Karański Związek Religijny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny);

2. Kościoły i związki religijne o stosunku uregulowanym nie w drodze ustawowej (6 Kościołów ewangelickich, Kościół Starokatolicki, Kościół Mariawicki, Mennonici), związki religijne prawnie nieuznane (Adwentyści dnia siódmego, Anglikański Kościół, Badacze Pisma Świętego, Baptyści, Ewangeliczni chrześcijanie) oraz związki o nieunormowanym statusie publicznoprawnym (przykładowo wymieniał 13 związków)⁴⁴.

O ile jednak w strukturach organizacyjnych głównych Kościołów (Katolickiego, Prawosławnego i części ewangelickich) nie wyodrębniano jednostek organizacyjnych określanych mianem gminy i tym samym pozbawionych osobowości publicznoprawnej, o tyle w części pozostałych kościołów oraz związków religijnych występowały osobne gminy wyznaniowe.

⁴³ Uzasadniał to tym, że jedynie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o uporządkowaniu stanu prawnego organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (Dz.U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500) w art. 2 określiło związek religijny gmin żydowskich związkiem publicznoprawnym — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 68 i 112.

⁴⁴ Por. J.S. Langrod, *Wyznania*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 326–328. Z kolei K.W. Kumaniecki poświęcał zasadniczą uwagę 4 kościołom i żydowskim gminom wyznaniowym, a w stosunku do pozostałych 20 kościołów i związków wyznaniowych ograniczał się jedynie do ich wyliczenia, zastrzegając zarazem, że „Ponadto istnieją w Polsce jeszcze i takie związki religijne, które nie mają dotąd praw korporacji” — K.W. Kumaniecki, *Administracja wyznaniowa*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 208–239.

Przykładów dostarczał Kościół Starobrzędowy, którego gminy wyznaniowe były uznane za osoby prawne podlegające osobnej rejestracji przez wojewodów, w związku z czym posiadały własne organy i mogły rozporządzać własnym majątkiem⁴⁵. Zgodnie z jego statutem „gminy wyznaniowe tworzy społeczność osób wyznania starobrzędowego na danym terenie, mająca na celu zaspokojenie swych potrzeb religijnych” (§ 33)⁴⁶. Przynależność do gminy wynikała ze stanu zastanego przed zatwierdzeniem statutu (to jest gmin wcześniej utworzonych i zarejestrowanych), zapisu w księgach stanu cywilnego odnośnie do danej gminy oraz przystąpienia do gminy za zgodą jej duchownego z prawem odwołania do Sądu Duchownego razie odmowy (§ 34). Statut w § 35 przyznał grupie co najmniej 50 pełnoletnich osób wyznania starobrzędowego uprawnienie do złożenia Naczelnej Rady Starobrzędowców deklaracji utworzenia nowej gminy wyznaniowej, która na podstawie § 37 decydowała o jej utworzeniu i komunikowała odpowiedniemu wojewodzie celem jej zarejestrowania. W deklaracji zgodnie z § 36 należało określić nazwę i teren przyszłej gminy, miejscowość świątyni, domu modlitwy lub innego odpowiedniego pomieszczenia (istniejących lub projektowanych) oraz imiona, imiona rodziców i nazwiska oraz miejsca zamieszkania sygnatariuszy deklaracji. Przepis § 40 regulował przekształcanie gmin co do nazwy i terytorium oraz miejsca świątyni, z treści przepisu § 43 wynikało zaś, w jaki sposób gmina mogła ulec rozwiązaniu.

Ustrój gminy zgodnie z § 42 najwyższą władzę powierzał walnemu zgromadzeniu członków gminy oraz wybranej przez niego radzie gminy. Walne zgromadzenia — poza pierwszym po utworzeniu gminy zwoływanym przez sygnatariuszy deklaracji – zwoływane były przez rady gminy z własnej inicjatywy co najmniej raz w roku, na wniosek co najmniej jednej dziesiątej członków gminy lub na żądanie Naczelnej Rady (§ 44). Do ich kompetencji należały, w myśl § 45, sprawy personalne (wybór: duchownych, prezesa i członków rady oraz komisji rewizyjnej a także pełnomocników gminy, jak również zwalnianie z tych stanowisk oraz pozbawianie prawa głosu członka gminy), sprawy finansowe (zawieranie rocznego bilansu wydatków i dochodów, ustanawianie opłat na rzecz gminy, zaciąganie pożyczek), majątkowe (zbywanie i nabywanie składników majątkowych, decydowanie o obudowie świątyni i innych budynków), organizacyjnych (wprowadzania zmian dotyczących terytorium gminy, otwieranie instytucji dobroczynnych i oświatowych). Ważność obrad walnego zgromadzenia warunkowana była obecnością co najmniej $\frac{1}{3}$ członków mających prawo głosu (§ 49), przy czym w obradach brali udział pełnoletni członkowie gminy z wyłączeniem zalegających z opłatami na rzecz gminy i Naczelnej Rady oraz pozbawionych

⁴⁵ Zob. art. 9–11 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Starobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. Nr 38, poz. 363).

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 roku o uznaniu statutu Wschodniego Kościoła Starobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej (M.P. Nr 210, poz. 482).

prawa głosu, natomiast udział kobiet w zgromadzeniu oraz radzie zgodnie z § 46 był uzależniony od zgody walnego zgromadzenia. Walne zgromadzenie obradowało pod przewodnictwem przewodniczącego wybieranego większością głosów spośród uczestników i podejmowało uchwały w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, z wyjątkiem spraw wymienionych w § 49 wymagających dwóch trzecich większości głosów, ponadto na wniosek co najmniej 5 członków głosowanie odbywało się tajnie. Osoby przeciwne podjętym uchwałom miały prawo zgłosić *votum separatum* do protokołu. Można było również wnosić skargi na uchwały do Naczelnej Rady (§ 50). Rada gminy była organem kolegialnym składającym się z co najmniej 5 osób (w tym prezesa) wybieranych na trzyletnią kadencję spośród członków walnego zgromadzenia (§ 51), na członkostwo w radzie mógł wyrazić zgodę także duchowny gminy (przy większej ich liczbie wchodził najstarszy wiekiem). Spośród członków rady wybierano prezydium składające się z prezesa, wiceprezesa, sekretarza i skarbnika (§ 52). Rada obradowała przy obecności co najmniej połowy swego składu podejmując uchwały bezwzględną większością głosów (§ 53), a do jej kompetencji należało wykonywanie uchwał walnego zgromadzenia, przekazywanie uchwał zgromadzenia oraz protokołów z jego posiedzenia Naczelnej Radzie, jak również sporządzanie budżetów i bilansów, utrzymywanie świątyń, domów modlitwy, cmentarzy, instytucji filantropijnych i innych, opieka nad majątkiem, ściąganie opłat i przyjmowanie ofiar, sporządzanie umów oraz zatrudnianie i zwalnianie pracowników gminnych (§ 54). Członek rady mógł zostać zawieszony przez Naczelną Radę w razie stwierdzenia jego działalności szkodliwej dla dobra państwa lub Kościoła, lub gminy (§ 55).

Podobnie Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej dla zaspokojenia potrzeb religijnych wyznawców Islamu mógł tworzyć na obszarze państwa gminy wyznaniowe na podstawie zarządzeń Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego za zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁴⁷, które zgodnie z art. 35 ustawy były wyposażone w osobowość prawną. Ustawa określała bezpośrednio ustrój gminy, ustanawiając na jej czele imama, który podobnie jak jego zastępca i pomocnik *muezzin* wybierany był przez ogólne zebranie członków gminy spośród kandydatów wcześniej zgłoszonych wojewodzie właściwemu ze względu na położenie gminy przez Muftiego stojącego na czele Związku, z możliwością wniesienia odwołania do ministra w razie sprzeciwu wojewody wobec kandydata (art. 18). W art. 20 ustawa przewidywała środek nadzoru o charakterze *ad personam* w postaci żądania właściwego wojewody do Muftiego o wydanie odpowiednich zarządzeń zapobiegawczych lub wręcz usunięcia imama lub muezzina w razie stwierdzenia ich szkodliwej działalności dla państwa. W razie braku jego realizacji wojewoda występował do właściwego ministra, który mógł „uznać stanowisko odnośnego duchownego za opróżnione”. Ustawa

⁴⁷ Zob. art. 17 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.).

w art. 31 przyznała imamom funkcje urzędników stanu cywilnego prowadzących księgi stanu cywilnego dla ludności muzułmańskiej na obszarze danej gminy stanowiącej odpowiednio okręg stanu cywilnego na podstawie upoważnienia wojewody wydawanego na wniosek Muftiego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 imamowie używali pieczęci z godłem wyznaniowym i nazwą gminy, w tym także w zakresie prowadzenia ksiąg stanu cywilnego (art. 31 ust. 5). Gminy wyznaniowe, wyposażone w osobowość prawną, mogły posiadać majątek ruchomy i nieruchomy oraz zarządzać nim w granicach prawa dla celów wyznaniowych i dobroczynnych, przy czym jednak do działań prawnych tak całego Związku jak i poszczególnych gmin uprawniony był ustawowo Mufti (art. 36), a zbycie nieruchomości wchodzących w skład mienia gminy wymagało zgody właściwego miejscowo wojewody (art. 37). Gminy były uprawnione do zakładania, rozszerzania i zamykania cmentarzy wyznaniowych oraz zarządu nimi (art. 40).

Postanowienia ustawy uszczegóławiały i rozszerzały przepisy statutu Związku⁴⁸, ustalając między innymi maksymalną liczbę muezzinów — dwóch (§ 29 ust. 3), określając szczegółowy zakres zadań imama, na przykład nadawanie imion, udzielanie ślubów i grzebanie zmarłych (§ 30 ust. 1) oraz zarządzanie meczetem, cmentarzem i majątkiem gminy (§ 31). Statut w § 32 określał kwalifikacje kandydatów na imama i muezzina (poza wyznaniem muzułmańskim i obywatelstwem polskim wymóg ukończenia co najmniej dwudziestego piątego roku życia dla imama i dwudziestego trzeciego roku dla muezzina, posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz niekaralności), a w § 33 procedurę wyboru imama i muezzina, co do zasady wybieranych przez zebranie członków gminy i zatwierdzanych przez muftiego, z powtarzalnością wyboru w razie odmowy zatwierdzenia, a w razie bezskuteczności wyboru mianowanych przez muftiego. Ponadto w § 34 określał przesłanki zawieszenia, złożenia z urzędu lub ukarania dyscyplinarnie imama lub muezzina przez muftiego. W rozdziale VII Statutu regulował organizację i działanie ogólnego zebrania członków gminy wyznaniowej, jako że ustawa ograniczała się jedynie do wskazania jego zwoływania celem dokonywania wyborów imama i muezzina oraz zobowiązywała imama lub muezzina do zawiadamiania starosty o terminie ogólnego zebrania (art. 21). I tak w § 36 ustalono, że ogólne zebrania zwołuje Najwyższe Kolegium Muzułmańskie (organ pomocniczy Muftiego) za pośrednictwem imama lub muezzina, a w § 37 — że członkami ogólnego zebrania są wszyscy mężczyźnie wyznania muzułmańskiego będący obywatelami polskimi, którzy ukończyli dwudziesty pierwszy rok życia, zamieszkujący od co najmniej roku w danej gminie wyznaniowej i posiadający pełną zdolność do czynności prawnych oraz umieszczeni w spisie uprawnionych do głosowania sporządzanym przez imama lub muezzina (z możliwością przeglądania i wnoszenia zażaleń z powodu nieumieszczenia w nim do Najwyższego

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 roku o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 517).

Kolegium). Zgodnie z § 38 prawomocność zebrania była warunkowana obecnością co najmniej zwykłej większości uprawnionych (w razie braku spełnienia tego warunku po upływie trzech godzin odbywało się następne niezależnie od liczby uczestniczących), a wybór następował, gdy kandydat uzyskał największą liczbę głosów (każdy był odnotowywany w spisie głosowania). Przy tym sposób głosowania określało samo zebranie, z kolei w przypadku równej liczby rozstrzygnięcie następowało w drodze losowania.

Oczywiście spełnienie cech osobowej korporacji publicznoprawnej w stopniu najwyższym występowało w przypadku wspomnianych już gmin żydowskich. Ich status prawny w odrodzonym państwie kształtowany był już od pierwszych miesięcy jego istnienia w ramach procesu wyrównywania różnic między byłymi dzielnicami rozbiorowymi. Za przykład można uznać dekret Naczelnika Państwa z 1919 roku⁴⁹, który nie tylko rozciągał przepisy wprowadzone w 1916 roku na obszarach Królestwa Polskiego okupowanych przez armię niemiecką⁵⁰ na pozostałą jego część (art. 1), ale też dokonywał w tych tymczasowych przepisach licznych zmian (art. 2–12). W następnych latach następowało sukcesywne rozciągnięcie tych przepisów na kolejne województwa⁵¹, ale dopiero w 1927 roku doszło do połączenia wszystkich gmin żydowskich w jeden związek⁵² i tym samym do utraty mocy obowiązującej przepisów prawa zaborców. Rozporządzenie z 1927 roku w przepisach o organizacji gmin wyznaniowych stanowiących jego załącznik wyposażało w art. 1 gminy w prawa korporacyjne, co Bigo ostatecznie kwalifikował jako korporację przymusową⁵³, uzasadniając to głównie tym, że jest gmina jest związkiem przymusowym powstającym z mocy ustawy bez wpływu

⁴⁹ Dekret z dnia 7 lutego 1919 roku o zmianach w organizacji gmin żydowskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 175).

⁵⁰ Rozporządzenie Generalnego Gubernatora Warszawy z dnia 1 listopada 1916 roku o organizacji Żydowskiego Towarzystwa Religijnego (Dz.Rozp.GG Nr 56, poz. 184).

⁵¹ Na województwa wołyńskie, poleskie i nowogrodzkie, powiaty grodzieński i wołkowyjski oraz niektóre gminy powiatu bielskiego województwa białostockiego, a także okręg administracyjny wileński — rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1925 roku (Dz.U. Nr 114, poz. 807); na niektóre powiaty województwa białostockiego — rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 9 marca 1927 roku (Dz.U. Nr 23, poz. 175).

⁵² Nastąpiło to rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o uporządkowaniu stanu prawnego organizacji gmin żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego (Dz.U. Nr 52, poz. 500), z praktycznym rozciągnięciem na województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie doprowadziło ono do połączenia żydów byłych zaborów austriackiego i rosyjskiego. Jednak dopiero rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku zmieniające to rozporządzenie (Dz.U. Nr 28, poz. 259) rozciągające jego skutki na województwa pomorskie i poznańskie połączyło żydów wszystkich trzech zaborów w jeden związek (terytorium województwa śląskiego jako nienależące do I Rzeczypospolitej nie mogło być traktowane jako były zabór).

⁵³ T. Bigo, *op. cit.*, s. 68.

jej członków na akt powstania, choć członkostwo ich było przymusowe⁵⁴. Zarazem przyjmował, że „[z] punktu widzenia kryterjum władztwa admin. musimy także wyznaniowe żyd. gminy zaliczyć do związków publi.-prawnych”⁵⁵. Zwracał przy tym uwagę, że gmina na podstawie art. 48 miała prawo nakładać składki i opłaty, które mogła ściągać w drodze egzekucji administracyjnej⁵⁶. Zarazem gmina winna była zapewnić swoim członkom zaspokojenie potrzeb religijnych, a w tym organizowanie i utrzymanie rabinatu, zakładanie i utrzymanie synagogi, domu modlitwy, kąpieli rytualnych i cmentarzy, czuwania nad religijnym wychowaniem młodzieży, troszczenie się o dostarczenie koszerne mięsa, zarządzanie majątkiem gminnym i fundacjami, urządzeniami i zakładami, a ponadto była uprawniona do udzielania pomocy dobroczynnej i zakładania instytucji dobroczynnych (art. 3).

Przepisy organizacyjne z 1927 roku dokonywały podziału gmin na mniejsze i większe⁵⁷, co przekładało się na ich ustrój. W gminach mniejszych — liczących do pięciu tysięcy mieszkańców żydów — jedynym organem był zarząd złożony z rabina i ośmiu członków, wybierany w wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych na czteroletnią kadencję (art. 4 ust. 1

⁵⁴ W art. 2 przepisów przyjęto, że gminę wyznaniową tworzą żydzi będący mieszkańcami jednej gminy politycznej (czyli gminy samorządu terytorialnego) „o ile są dość liczni by ponosić ciężary utrzymania instytucji i funkcjonariuszów gminnych”. Przepis dopuszczał: 1) utworzenie gminy wyznaniowej obejmującej kilka gmin politycznych, 2) połączenie kilku gmin wyznaniowych w jedną, 3) podział gminy wyznaniowej na kilka terytorialnie oddzielnych gmin, z wyjątkiem przypadku gminy wyznaniowej utworzonej w jednej gminie politycznej. O tworzeniu gmin i zmianach w tym zakresie decydował Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego po wysłuchaniu opinii Rady Religijnej Gmin Żydowskich. Jak ocenia to współcześnie P. Borecki, *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Glosa do wyroku SN z dnia 19 lutego 2007 r., III CSK 411/06*, „Glosa” 2020, nr 2, s. 121: „społeczność żydowska w II RP nie cieszyła się pełną samorządnością”. Por. M. Winiarczyk-Kossecka, *Sytuacja gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7–8, s. 44–45.

⁵⁵ T. Bigo, *op. cit.*, s. 112.

⁵⁶ Przepis co prawda zastrzegł, że nałożenie przymusowych składek i opłat musi być uzasadnione brakiem pokrycia potrzeb gminy i Rady Religijnej z dochodu z majątku gminy, a uchwała gminy wymaga zatwierdzenia władz nadzorczych. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 9 września 1931 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu w sprawie gospodarki finansowej gmin wyznaniowych żydowskich (Dz.U. Nr 89, poz. 698) wymieniało taksy za ubój (§ 9–10) oraz opłaty za miejsca cmentarne i pomnikowe (§ 11) wraz z ich granicami, a także ustalało zasady nakładania obowiązku płacenia składki (§ 14), podstawę jej obliczania i granice wymiaru (§ 15–25) oraz rozkładania na raty (§ 26). W § 31 rozporządzenie odwoływało się do ogólnych przepisów o ściągnięciu należności w trybie przymusowym.

⁵⁷ Zgodnie z danymi podanymi w *Polski słownik judaistyczny. Dzieje, kultura, religia, ludzie*, t. 1, red. Z. Borzmińska, R. Żebrowski, Warszawa 2003, s. 493, w 1939 roku istniało 81 gmin większych i 727 gmin mniejszych, zaś P. Borecki (*Status prawny wyznawców judaizmu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 9, s. 46) podaje liczbę łączną 818 gmin, czyli o dziesięć więcej, jednak bez wskazania, której kategorii i w jakiej liczbie różnica ta dotyczy.

i art. 5 ust. 1). Czynne prawo wyborcze przysługiwało jedynie mężczyznom o wyznaniu żydowskim zamieszkającym przez co najmniej jeden rok w obrębie gminy, którzy ukończyli 25 lat, z wyłączeniem pozbawionych praw obywatelskich, ubezwłasnowolnionych, karanych pozbawieniem wolności, korzystających z dobroczynności publicznej, poza tym prawo wyborcze było zawieszone na czas postępowania upadłościowego (art. 5). Kandydować zaś mogli posiadający czynne prawo wyborcze posiadający obywatelstwo polskie, ukończone 30 lat i nieskazitelną obywatelską (art. 6), przy czym każdy członek gminy mógł wnieść zażalenie do miejscowej władzy nadzorczej (starosty) w ciągu czternastu dni od dnia opublikowania wyniku wyborów (art. 7). Funkcje rabina i pozostałych członków zarządu były wyłącznie honorowe, a w miarę potrzeb wybierano też podrabina (art. 5 ust. 1 i art. 8). Zgodnie z art. 9 zarząd wybierał zwykłą większością głosów (w razie braku wyniku rozstrzygającego wybór następował w drodze losowania) przewodniczącego zwołującego zebrania i kierującego obradami zarządu (w razie potrzeb zastępowanego najstarszym wiekiem członkiem zarządu). Do zadań zarządu należało reprezentowanie gminy we wszystkich stosunkach prawnych (art. 10) oraz sporządzanie budżetu na każdy rok obrachunkowy (art. 12). Zarząd miał także prawo tworzenia odpowiednich komisji i powoływania osób spoza zarządu do wykonywania poszczególnych zadań (art. 11). Z kolei w gminach wielkich, czyli liczących powyżej pięciu tysięcy członków, ustawowo istniała rada gminy i zarząd, których liczbę ustalał właściwy minister sprawujący nadzór dla poszczególnych gmin. Przy tym co do zasady zarząd winien był liczyć co najmniej osiem osób i rabina (zgodnie z art. 23 Rada Religijna mogła za zgodą właściwego ministra dokonywać podziału gminy na okręgi rabiniczne z osobnymi rabinami wybieranymi przez rady gmin), a minister mógł powołać do zarządu jeszcze trzy osoby spośród członków gminy posiadających bierne prawo wyborcze (art. 15). W konsekwencji podstawowa różnica w stosunku do gminy mniejszej dotyczyła procedury wyborczej; w wyborach powszechnych wybierano radę gminy, ta zaś dokonywała wyboru zarządu — oba organy na czteroletnią kadencję. Oba również wybierały swoich przewodniczących (art. 16–19). Kolejna dotyczyła podziału kompetencji między organy, w tym bowiem przypadku to rada uchwałała budżet, ustalała składki i opłaty, decydowała o zaciąganiu pożyczek, zakładała i przekształcała zakłady gminne, a także podejmowała decyzje dotyczące spraw majątkowych (art. 21 ust. 1). Uchwały podejmowane były na wniosek zarządu, którego członkowie mogli brać udział w posiedzeniach rady z głosem doradczym, i zapadały zwykłą większością głosów (art. 21 ust. 2). Zarząd w pozostałym zakresie zarządzał gminą (art. 22).

Gminy wyznaniowe, podobnie jak ich związki, podlegały nadzorowi sprawowanemu przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, natomiast miejscową władzą nadzorczą byli starostowie (art. 50). Jednakże przepisy rozporządzeń wykonawczych wprowadzały bardziej szczegółowe regulacje w tym zakresie, przewidując zatwierdzanie budżetów przez wojewodów z daleko

idącymi uprawnieniami, takimi jak skreślanie, obniżanie lub podwyższanie pozycji w budżecie lub zmiany ich wysokości⁵⁸.

Osobnej uwagi wymaga Karaimski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, który, mimo że należał do kategorii mniejszości religijnych, miał uregulowany stosunek do państwa i swój ustrój⁵⁹. Otóż zarówno ustawa w art. 12–13, jak i statut uznany przywołanym rozporządzeniem w rozdziale VII przewidywały, że „[celem] zaspokajania potrzeb religijnych Karaimów Hachan może tworzyć na całym obszarze Państwa karaimskie gminy wyznaniowe” (art. 12 ustawy i § 19 Statutu). Ustalały też ich ustrój, ustanawiając na czele gminy *hazzana* z *szamaszem* jako zastępcą i pomocnikiem oraz *ochuwczu* jako pomocnika szamasza (art. 13 ust. 1 ustawy i § 20, 21, 23) wybieranych przez ogólne zebranie członków gminy spośród kandydatów zatwierdzonych przez *Hachana* (art. 13 ust. 1 ustawy i § 22 Statutu, *ochuwczy* był powoływany przez *Hachana* zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy i § 23 Statutu), a także co najmniej pięcioosobowy zarząd gminy wybierany przez ogólne zebranie członków gminy na czteroletnią kadencję do zarządzania majątkiem Związku położonym w obrębie gminy, w skład którego z urzędu wchodził *hazzan* (art. 31 ustawy i § 26 Statutu). Ogólne zebranie karaimskiej gminy wyznaniowej było zwoływane celem wyboru organów gminy (*hazzana*, *szamasza* i zarządu) oraz delegata do dokonania wyboru *Hachana* (§ 29), brali w nich udział mężczyźni Karaimowie posiadający obywatelstwo polskie, mający ukończone 21 lat, mieszkający co najmniej rok na terenie gmin, posiadający zdolność do czynności prawnych i umieszczeni w spisie wyborców (§ 28), wybory zaś odbywały się zwykłą większością głosów (*hazzana* bezwzględną większością) w głosowaniu tajnym. Przy tym bierne prawo wyborcze przysługiwało członkom gminy posiadającym czynne prawo wyborcze, którzy ukończyli 30 lat z wyłączeniem karanych pozbawieniem wolności, osób, które są „pozostające pod śledztwem za przestępstwo, zagrożone karą więzienia” oraz zawieszonych przez władzę duchowną lub złożonych z urzędu (§ 33). Wiele zatem z rozwiązań prawnych wydawałoby się zbliżonych do wcześniej analizowanych w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych posiadających w swych strukturach gminy wyznaniowe będące osobowymi korporacjami publicznoprawnymi, jednak w tym przypadku art. 28 ust. 1 ustawy przesądza negatywnie o takiej kwalifikacji karaimskich gmin wyznaniowych. Oto bowiem jedynie Związek posiada osobowość prawną. Ustawa nie przyznawała jej gminom, przyjmując, że jedynym właścicielem mienia pozostaje Związek, zarządy gmin zaś zarządzają jedynie składnikami tego majątku położonymi w obrębie danej gminy pod ścisłym nadzorem *hazzana*, który z kolei podlega *Hachanowi* (art. 29).

⁵⁸ Zob. § 1–6 rozporządzenia z 1931 roku.

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 241) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 roku o uznaniu statutu Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 518).

Obok terminu „gmina wyznaniowa” w Polsce międzywojennej w prawie politycznym pojawiał się też termin „gmina kościelna”, jak miało to miejsce w przypadku Ewangelickiego Kościoła Unijnego, który z racji braku polskich regulacji opierał się na ordynacji o gminach kościelnych i synodach z 1873 roku⁶⁰ oraz incydentalnych regulacjach polskich⁶¹. Gminy owe występowały jedynie w województwie poznańskim i pomorskim⁶². Jak charakteryzował ustrój tego Kościoła Langrod, „jest więc synodalno-konsystorski z osobowością prawną gmin”⁶³. Na Górnym Śląsku istniał osobny Ewangelicki Kościół Unijny działający na podstawie odrębnej ustawy⁶⁴, zgodnie z którą każdy ewangelik zamieszkały na obszarze górnośląskiej części Województwa Śląskiego należał do jednej z jego gmin (art. 1 ust. 3), przy czym zgodnie z art. 7 ust. 1 wszystkie gminy tworzył z mocy ustawy Górnośląski Związek Synodalny z siedzibą w Katowicach. Członkowie gmin kościelnych nabywali prawa wyborcze czynne z chwilą ukończenia dwudziestego czwartego roku życia pod warunkiem co najmniej trzymiesięcznego zamieszkania na obszarze danej gminy, bierne z ukończeniem trzydziestego roku życia pod warunkiem posiadania prawa czynnego (art. 6 ust. 2 i 3). Ponieważ jednak ustawa zasadniczą uwagę poświęcała Górnośląskiej Radzie Kościelnej, toteż nie ustalała kwestii osobowości prawnej gmin kościelnych ani ich wewnętrznego ustroju. Fakt ten zdaniem Langroda pozwalał ocenić, że „Prowizoryczny ustrój tego Kościoła pokrywa się z ustrojem Ewang. Kościoła Unijnego w Polsce przy silnym zaakcentowaniu nadzoru rządowego”⁶⁵, co przesądza o osobowości prawnej gmin kościelnych i w tym wypadku.

Z kolei w Kościele Ewangelicko-Augsburskim i Helweckiego wyznania pojawił się termin „gmina parafialna”. W tym przypadku również nie doszło do uregulowania jego ustroju w przepisami prawa polskiego a jedynie rozdzielono część superintendencji galicyjskiej na pozostającą w granicach nowego państwa. Jak

⁶⁰ Gesetz, betreffend die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 25. Mai 1874 (Gesetzsammlung, S. 147), która zmieniała wcześniejszą ordynację wprowadzoną zarządzeniem królewskim Allerhöchste Erlaß, betreffend die Einführung in Posen, Schlesien und Sachsen, sowie die Berufung einer außerordentlichen Generalsynode für die acht älteren Provinzen vom 10. September 1873 (Gesetzsammlung, S. 418).

⁶¹ Najpierw rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 3 lipca 1920 roku (Dz.U.b.Dz. Pr. Nr 35, poz. 327) ograniczyło organizację Kościoła do granic Polski i podporządkowanie Konsystorzowi w Poznaniu oraz kontroli administracyjnej Ministra (później Ministra Wyznań i Oświecenia), a następnie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o zwołaniu Synodu Nadzwyczajnego Ewangelickiego Kościoła Unijnego (Dz.U. Nr 30, poz. 278) powołało ów Synod.

⁶² Ich wykaz znajdował się we wspomnianym rozporządzeniu z 1928 roku. W 1937 roku istniało 407 gmin skupionych w 27 superintendenturach — zob. S. Grelewski, *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej*, Lublin 1937, s. 327–333.

⁶³ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 363.

⁶⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1937 roku o tymczasowej organizacji Ewangelickiego Kościoła Unijnego na Górnym Śląsku (Dz.U. Śl. Nr 16, poz. 33).

⁶⁵ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 364–365.

oceniał Langrod, istniejące w nim gminy parafialne korzystały z osobowości prawnej⁶⁶, a zdaniem Kumanieckiego pozwalały, by świecki zarząd był wybierany (podobnie jak proboszcz) przez członków gminy spośród jej członków, który kierował zborem⁶⁷.

Poza prowadzonymi tu rozważaniami pozostają wyznania występujących w niektórych regionach Polski o bardzo małej liczbie wyznawców, ale też o nieuregulowanym statusie prawnym, w których strukturach funkcjonowały gminy o innym charakterze. Stanisław Piekarski⁶⁸ wymieniał między innymi gminy braterskie u Braci Morawskich, gminy apostołskie u Irwingjanów, gminy nowoapostołskie, wolne gminy. Ich charakter prawny był na tyle nieuregulowany⁶⁹, że nie jest możliwe ustalenie ich kwalifikacji jako gmin wyznaniowych w znaczeniu tu przyjętym.

Zakończenie

Przeprowadzona w artykule analiza ukazuje bardziej złożony stan regulacji niż ten przyjęty dla potrzeb rozprawy Bigi. Zatem nie tylko żydowskie gminy wyznaniowe, ale też gminy wyznaniowe Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego i Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP należy zaliczyć do tej samej kategorii osobowych korporacji publicznoprawnych. Co więcej, należy też uwzględnić gminy kościelne Ewangelickiego Kościoła Unijnego w Polsce i Ewangelickiego Kościoła Unijnego na Górnym Śląsku oraz gminy parafialne Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego i Helweckiego wyznania. Wszystkie one bowiem posiadały odrębną od ich kościołów lub związków osobowość publicznoprawną, nosiły charakter korporacji przymusowych i dysponowały odpowiednim władztwem administracyjnym względem swoich członków, podlegały też osobno nadzorowi władz administracji publicznej, a nie tylko swoim władzom kościelnym czy związkowym.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu materia mimo upływu czasu pozostaje nadal istotną i ważną dla współczesnych badań nad istotą osobowych korporacji publicznoprawnych. Mimo faktu znacznej redukcji liczby mniejszościowych kościołów i związków, a zwłaszcza śladowej liczby lub wręcz braku przedstawicieli niektórych wyznań tu opisanych z racji zmiany granic Polski po 1945 roku, jak również warunków politycznych z lat 1945–1990, należałoby nadal prowadzić badania nad fenomenem gminy wyznaniowej, podmiotu zupełnie odmiennego od występujących powszechnie w Polsce parafii jako jednostek or-

⁶⁶ Zob. *ibidem*, s. 365.

⁶⁷ Zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 229.

⁶⁸ S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927, s. 76–92.

⁶⁹ K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 238–239.

ganizacyjnych nie tylko Kościoła Katolickiego. Odmienność gmin wyznaniowych jest oczywista, nie wymaga szczególnego dowodzenia i w obliczu nawet tak zdominowanej przez jedną konfesję sytuacji wyznaniowej w Polsce zasługuje na szczególną uwagę. Koncepcja Tadeusza Bigi, by zaliczyć gminy wyznaniowe do związków publicznoprawnych, zwłaszcza wobec jej zastosowania dla wyjaśniania istoty centralizacji i decentralizacji władzy, skłania do dalszych badań z perspektywy współczesnych regulacji prawa, gdy prawo polskie pozostaje pod istotnym wpływem międzynarodowego, a przede wszystkim konsekwencji akcesji unijnej z 2004 roku.

Bibliografia

- Abraham W., *Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół*, „Nasza Konstytucja” (cykl odczytów), Kraków 1922.
- Bartoszewicz H., *Projekty rewirów dla ludności żydowskiej w miastach mazowieckich 1807–1830*, „Rocznik Mazowiecki” 18, 2006.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Borecki P., *Status prawny wyznawców judaizmu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 9.
- Borecki P., *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Glosa do wyroku SN z dnia 19 lutego 2007 r., III CSK 411/06*, „Glosa” 2020, nr 2.
- Filipiak Z., *Projekt urzędzenia ogólnego ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim w 1809 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 68, 2016, z. 2.
- Grelewski S., *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej*, Lublin 1937.
- Fromm E., *Szkice z psychologii religii*, Warszawa 1966.
- Jackowska K., *Przepisy Landrechtu Pruskiego z 1794 r. dotyczące pogwałcenia moralności i zdrowia publicznego oraz nierzędu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10.
- Jaworski W.L., *Kościół Rzymskokatolicki a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, Kwartal I.
- Kościński K., *Nowe prawo o stowarzyszeniach i zebraniach z 19-ego kwietnia 1908 r.*, Poznań 1908.
- Kumaniecki K.W., *Administracja wyznaniowa*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Langrod J.S., *Wyznania*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Ludwiczak P., *Prawo karne Królestwa Polskiego w latach 1815–1905*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 70, 2018, z. 11.
- Luft A., *Kościół pierwszy chrześcijan*, [w:] *Eucharystia pierwszych chrześcijan. Ojcowie Kościoła nauczają o Eucharystii*, wyb. M. Starowieyski, Kraków 2014.
- Nowodworski F., *Tolerancja religijna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1905, nr 31.
- Misztal H., *Pojęcie prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004.
- Piekarski S., *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.

- Polski słownik judaistyczny. Dzieje, kultura, religia, ludzie*, t. 1, red. Z. Borzmińska, R. Żebrowski, Warszawa 2003.
- Rothenbücher K., *Die Trennung von Staat und Kirche*, München 1908.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.
- Świątkowski H., *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego. Część I. Wyznania i związki religijne*, Warszawa 1937.
- Tomczak M., *Karaimi — najmniejsza mniejszość w Polsce*, <https://histmag.org/karaimi-najmniejsza-mniejszosc-w-Polsce.-14005>.
- Winiarczyk-Kossecka M., *Sytuacja gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7–8.
- Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskiem obowiązującym do użytku organów c.k. Władz rządowych i Władz autonomicznych*, zebrał, ułożył i spisał J.R. Kasparek c.k. Starosta, t. 3, Kraków 1873.

Religious Municipality in the Light of Tadeusz Bigo's Concept

Summary

The article is dedicated to analyzing the legal status of religious communes in the light of the law during the turn of the nineteenth and twentieth centuries as well as the Second Polish Republic period. Its purpose is to determine whether this status corresponds to the assumptions of Tadeusz Bigo's concept regarding including religious communities in the conceptual category of public law associations.

Keywords: religious municipality, religious law, Church, religious relationship.