

USTAWA O STOSUNKU PAŃSTWA DO GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH W POLSCE

KOMENTARZ

Andrzej Czohara
Tadeusz J. Zieliński

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

USTAWA O STOSUNKU PAŃSTWA DO GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH W POLSCE

KOMENTARZ

Andrzej Czohara
Tadeusz J. Zieliński



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 31 października 2011 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Michał Pietrzak

Dr hab., prof. nadzw. Dariusz Walencik

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Andrzej Gudowski

Poszczególne części napisali:

Andrzej Czohara – geneza ustawy; art. 22, 23, 29–35;

Tadeusz J. Zieliński – art. 1–21, 24–28, 36, 37.

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-1666-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne.....	15
Od autorów	21
Geneza ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej.....	25
Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej.....	33
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	33
Art. 1. [Przedmiot regulacji, relacja między ustawą wyznaniową a innymi przepisami prawa, struktura ustawy i kwalifikowany tryb jej zmiany]	33
Art. 2. [Członkostwo w gminach żydowskich, przynależność gmin do Związku Gmin]	44
Art. 3. [Autonomia gmin żydowskich w sprawach własnych].....	48
Art. 4. [Niezależność organizacyjna gmin żydowskich i Związku Gmin od podmiotów zagranicznych]	58
Rozdział 2. Osoby prawne i ich organy	60
Art. 5. [Osobowość prawna rodzajowo i imiennie wskazanych jednostek organizacyjnych, ich organy i reprezentacja prawna].....	60
Art. 6. [Nabywanie osobowości prawnej przez inne jednostki organizacyjne]	65
Art. 7. [Tryb tworzenia, przekształcania i znoszenia gmin żydowskich oraz nabywania przez nie osobowości prawnej].....	67
Art. 8. [Odpowiedzialność za zobowiązania wyznaniowych osób prawnych]	69

Rozdział 3. Działalność gmin żydowskich	71
Art. 9. [Swoboda kultu publicznego]	71
1. Istota kultu publicznego.....	71
2. Kult publiczny jako sprawa własna gmin żydowskich.....	74
3. Wolność wykonywania czynności religijnych specyficznych dla judaizmu.....	76
4. Ochrona prawnokarna kultu publicznego.....	80
Art. 9a. [Wyznaniowa forma zawarcia małżeństwa cywilnego].....	82
1. Fakultatywność wyznaniowej formy zawarcia małżeństwa cywilnego.....	82
2. Przestanki powstania skutków cywilnych małżeństwa wyznaniowego	84
3. Duchowny jako świadek kwalifikowany formy wyznaniowej małżeństwa cywilnego.....	87
4. Elementy formy wyznaniowej pozostające w gestii gmin żydowskich.....	89
5. Ustanie małżeństwa cywilnego zawartego w formie wyznaniowej.....	91
6. Małżeństwa wyznaniowe niewywołujące skutków cywilnych.....	91
Art. 10. [Swoboda organizowania wyznaniowych ceremonii pogrzebowych i żałobnych na cmentarzach komunalnych].....	92
Art. 11. [Prawo do zwolnień z pracy i nauki w cotygodniowe i okazjonalne święta żydowskie].....	95
Art. 12. [Katecheza i nauczanie religii w szkołach publicznych]	101
1. Wyłączenie katechezy i nauczania religii spod reżimu ustawy wyznaniowej.....	101
2. Konstytucyjne i ustawowe podstawy nauki religii w szkole publicznej i przedszkolu publicznym	103
3. Dobrowolny charakter nauki religii w szkole publicznej.....	105
4. Podjęcie nauki religii i rezygnacja z niej.....	107
5. Szczegółowe zasady organizacji nauki religii	110
6. Nauczyciele religii.....	112
7. Ocena z nauki religii.....	113
8. Inne niż nauka religii formy ekspresji religijnej w publicznym systemie oświaty	114
9. Obowiązki władz szkolnych w zakresie podtrzymywania tożsamości religijnej uczniów.....	118

Art. 13. [Prawo zakładania i prowadzenia przez gminy żydowskie szkół i innych instytucji oświatowych oraz zakładów socjalnych]	119
Art. 14. [Prawo żołnierzy do zwolnień w celu odbycia praktyk religijnych]	125
Art. 15. [Sprawa służby wojskowej duchownych i kandydatów na duchownych]	129
Art. 16. [Posługi religijne dla osób przebywających w zakładach o obostrzonym rygorze pobytu]	134
Art. 17. [Organizacje wyznaniowe żydowskie].....	138
Art. 18. [Działalność charytatywna osób prawnych działających na podstawie ustawy]	143
Art. 19. [Zwolnienie wybranych jednostek organizacyjnych z opłat za użytkowanie wieczyste]	145
Art. 20. [Prawo do emitowania nabożeństw i programów w publicznych środkach masowego przekazu]	146
Art. 21. [Współdziałanie organów władzy publicznej i wyznaniowych osób prawnych w zakresie ochrony i promocji dóbr kultury]	149
Rozdział 4. Sprawy majątkowe.....	152
Art. 22. [Prawa majątkowe gmin żydowskich, Fundacja Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego].....	152
1. Uprawnienia gmin wyznaniowych żydowskich i Związku Gmin w sprawach majątkowych.....	152
2. Światowa Żydowska Organizacja Restytucji i jej aspiracje do udziału w restytucji mienia żydowskiego w Polsce	154
3. Podstawy prawne i działalność Fundacji Ochrony Dziedzictwa Żydowskiego.....	158
Art. 23. [Zakaz wywłaszczenia i inne formy ustawowej ochrony cmentarzy żydowskich].....	163
Art. 24. [Sukcesja majątku zniesionej gminy żydowskiej i osoby prawnej z art. 6].....	165
Art. 25. [Zwolnienia gmin żydowskich i Związku Gmin z niektórych danin publicznych].....	166
Art. 26. [Zwolnienie Związku Gmin i gmin żydowskich z niektórych należności celnych]	169
Art. 27. [Wolność zbierania ofiar na działalność własną gmin żydowskich i Związku Gmin].....	171

Rozdział 5. Przepisy przejściowe i końcowe.....	174
Art. 28. [Tożsamość związku wyznaniowego z ustawy wyznaniowej i zarejestrowanego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich].....	174
Art. 29. [Podstawy prawne i procedura uwłaszczenia]	176
Art. 30. [Przesłanki materialnoprawne postępowania regulacyjnego].....	180
1. Pojęcie i cel postępowania regulacyjnego	181
2. Przesłanki materialnoprawne postępowania regulacyjnego wobec nieruchomości na terenie Polski z wyjątkiem Ziemi Zachodnich i Północnych	189
2.1. Kategorie nieruchomości objęte postępowaniem regulacyjnym	189
2.2. Data własności nieruchomości	194
2.3. Przedwojenne podmioty własności nieruchomości objęte postępowaniem	195
2.4. Przejęcie nieruchomości przez państwo	206
3. Przesłanki materialnoprawne postępowania regulacyjnego wobec nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych	208
4. Zasoby nieruchomości służące zaspokajaniu roszczeń w postępowaniu regulacyjnym	214
5. Ochrona praw nabytych osób trzecich.....	217
Art. 31. [Sposoby zaspokajania roszczeń w postępowaniu regulacyjnym]	220
1. Przeniesienie własności nieruchomości w naturze	220
2. Przyznanie nieruchomości zamiennej lub odszkodowania.....	223
3. Sposób regulacji wobec nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych oraz cmentarzy	225
Art. 32. [Przesłanki formalnoprawne postępowania regulacyjnego, organizacja i zasady działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich].....	226
1. Organizacja Komisji Regulacyjnej w świetle ustawy i zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu jej działania.....	227
2. Wymogi formalne wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego i kwestia dopuszczalności wniosku.....	232
3. Środki dowodowe w postępowaniu regulacyjnym	236
Art. 33. [Specyfika ugód i orzeczeń w postępowaniu regulacyjnym].....	242
1. Ugody i ich znaczenie w postępowaniu regulacyjnym	243
2. Orzeczenia Komisji jako przejaw działania władzy publicznej.....	246

3. Brak instancyjności postępowania	250
4. Krytyka art. 33 ust. 6 jako niezgodnego z Konstytucją i problem trybu nowelizacji ustawy w sprawach majątkowych.....	252
Art. 34. [Nieuzgodnienie orzeczenia].....	265
1. Procedura i skutki niezgodnienia orzeczenia	265
2. Przyczyny niezgodnienia orzeczenia	266
Art. 35. [Koszty postępowania regulacyjnego]	267
Art. 36. [Uchylenie przepisów obowiązujących]	268
Art. 37. [Termin wejścia ustawy w życie].....	272
Bibliografia	275
Aneks	287
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego.....	287
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1999 r. w sprawie określenia państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich lub Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich	301
Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich	303
Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej	311

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.)
- Konkordat – Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie w dniu 26 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- pr. szkoln. wyższ. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.)

- rozp. gmin żyd. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (tekst jedn.: Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500)
- rozp. nauk. rel. – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36, poz. 155 z późn. zm.)
- u. cment. – ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.)
- u. dział. leczn. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.)
- u. fund. – ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.)
- u. gosp. nier. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u. Kośc. Adw. Dnia Siódm. – ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 z późn. zm.)
- u. Kośc. Chrz. Bapt. – ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 z późn. zm.)
- u. Kośc. Ew.-Augsb. – ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 323 z późn. zm.)
- u. Kośc. Ew.-Met. – ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479 z późn. zm.)
- u. Kośc. Ew.-Ref. – ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 324 z późn. zm.)
- u. Kośc. Kat. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.)
- u. Kośc. Kat. Mar. – ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 252 z późn. zm.)

-
- u. Kośc. Polskokat. – ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 482 z późn. zm.)
- u. Kośc. Star. Mar. – ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 253 z późn. zm.)
- u. Kośc. Zielonośw. – ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 254 z późn. zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.)
- u. ochron. zabyt. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
- u. Pol. Autokef. Kośc. Praw. – ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.)
- u. pow. obow. obr. – ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.)
- u. syst. ośw. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u. woln. sum. wyzn. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.)
- ustawa żydowska/
ustawa wyznaniowa – ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 z późn. zm.)
- zarządzenie
wykonawcze – zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M.P. Nr 77, poz. 730 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

CPH	– Czasopismo Prawno-Historyczne
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
M.P.	– Monitor Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PPW	– Przegląd Prawa Wyznaniowego
SPW	– Studia z Prawa Wyznaniowego

Inne

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WJRO	– World Jewish Restitution Organization (Światowa Żydowska Organizacja Restytucji)
ZGWŻ/Związek Gmin	– Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej

SŁOWO WSTĘPNE

Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Andrzeja Czohary i Tadeusza Jacka Zielińskiego to książka potrzebna i pożyteczna. Jest pewnym paradoksem, że pomimo bogatej literatury naukowej, która ukazała się w Polsce po roku 1989, dotyczącej Żydów – ich historii i religii w ogólności, a ponadto dziejów społeczności żydowskiej na ziemiach polskich, ze szczególnym uwzględnieniem Holokaustu, nieliczne są opracowania naukowe traktujące o współczesnym położeniu prawnym wyznawców judaizmu w naszym kraju. Są to w zdecydowanej większości artykuły publikowane w periodykach prawnych oraz opracowania stanowiące części składowe prac zbiorowych. Praca A. Czohary i T.J. Zielińskiego wyróżnia się pozytywnie już przez sam fakt, że jest pierwszą kompleksową prezentacją położenia prawnego najstarszej i dominującej wspólnoty religijnej wyznawców mozaizmu w Polsce – Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich (ZGWŻ) w RP oraz żydowskich gmin wyznaniowych w nim skupionych.

Komentarz do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP obala wiele stereotypów. Przede wszystkim niweczy stereotyp masowego zwrotu mienia pożydowskiego. Po lekturze opracowania dla czytelnika jasny staje się fakt, że tzw. restytucji podlegają tylko niektóre, wyraźnie sprecyzowane, kategorie nieruchomości i to wyłącznie na rzecz ZGWŻ oraz tych gmin wyznaniowych żydowskich, które do niego należały w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. i nadal istnieją. Biorąc pod uwagę, że wyznanie mojżeszowe po roku 1939 straciło na ziemiach polskich całość swego majątku nieruchomego, zakres restytucji mienia na rzecz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich i jego gmin należy uznać za relatywnie największy

w porównaniu z innymi uprawnionymi do udziału w postępowaniach regulacyjnych wspólnotami religijnymi.

Komentarz dowodzi także wysokich standardów prac Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Celem działania Komisji w zakresie postępowania dowodowego jest ustalenie prawdy materialnej w oparciu o szeroki wachlarz środków dowodowych, wśród których pierwszorzędą rolę odgrywają dokumenty. Pełnoprawnymi uczestnikami postępowania regulacyjnego są jednostki samorządu terytorialnego. Jest ono prowadzone starannie. Zaś preferowaną przez Komisję formę zakończenia postępowania stanowi ugoda. Wysokie standardy prac Komisji Regulacyjnej to w szczególności następstwo poziomu kompetencji jej członków. W sumie Komisja Regulacyjna w toku swej kilkunastoletniej działalności zdołała uniknąć rozstrzygnięć kontrowersyjnych i kompromitujących. W związku z szeroko analizowanymi przepisami dotyczącymi postępowania regulacyjnego komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. należy uznać za wyjątkowo użyteczny dla organów jednostek samorządu terytorialnego.

Praca A. Czohary i T.J. Zielińskiego uświadamia szczególnie polskiemu czytelnikowi, którego mentalność ukształtowana jest w istotnej mierze przez katolicyzm, że judaizm w Polsce pod względem organizacyjnym ma strukturę zdecentralizowaną. Nie można jej porównywać do organizacji największych kościołów chrześcijańskich w naszym kraju. Podstawową i pierwotną jednostką żydowskiego życia religijnego zgodnie z wielowiekową tradycją jest gmina wyznaniowa. W ZGWŻ oraz w gminach w nim skupionych decyzje podejmowane są w drodze procedur demokratycznych. Pierwszoplanową rolę odgrywają organy kolegialne. Pozycja osób świeckich w zarządzaniu żydowskimi gminami wyznaniowym oraz ich Związkiem jest w pełni równoprawna z pozycją funkcjonariuszy religijnych. Ci ostatni, na czele z rabinami, chociaż cieszący się autorytetem, nie są predestynowani z racji tylko i wyłącznie swego stanu do sprawowania funkcji kierowniczych poza sferą obrzędowości i życia duchowego. Judaizm, w przeciwieństwie do katolicyzmu, ma również strukturę zdecentralizowaną w wymiarze światowym. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. jednoznacznie stwierdza, że gminy wyznaniowe żydowskie oraz Związek Gmin są niezależne organizacyjnie od jakiegokolwiek zagranicznej władzy religijnej i świeckiej.

Należy także odnotować, że ustawodawca określając położenie prawne ZGWŻ oraz jego gmin zachował wyraźną powściągliwość, jeżeli chodzi o zakres i szczegółowość regulacji prawnych. Istotne kwestie, jak w szczególności kryteria przynależności do gminy wyznaniowej żydowskiej, zostały pozostawione do uregulowania samym zainteresowanym na podstawie ich własnego prawa wewnętrznego. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. nie ogranicza także formalnie działalności gmin wyznaniowych żydowskich oraz Związku Gmin do określonego doktrynalnego nurtu judaizmu. Takie ujęcie normatywne może uzasadniać aspiracje do skupienia w ramach ZGWŻ ogółu wyznawców judaizmu w Polsce.

Pracę A. Czohary i T.J. Zielińskiego można traktować także jako źródło podstawowych informacji o judaizmie w ogólności. Komentując odpowiednie przepisy ustawy z dnia 20 lutego 1997 r., autorzy wyjaśniają bowiem elementarne pojęcia dotyczące organizacji gmin wyznaniowych żydowskich, mozaistycznych ceremonii religijnych, świąt czy miejsc kultu religijnego. Poziom wiedzy w tym zakresie w Polsce wciąż pozostawia wiele do życzenia i to pomimo widocznego wzrostu społecznego zainteresowania kulturą żydowską.

Lektura komentarza prowadzi do wniosku o potrzebie wnikliwego rozważenia nowelizacji ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. Od jej wejścia w życie minęło już ponad czternaście lat. W tym okresie ujawniły się nie tylko dobrodziejstwa, ale także wady i braki rzeczzonej regulacji prawnej. Postulat nowelizacji jest aktualny tym bardziej, że już po uchwaleniu omawianej ustawy weszła w życie nowa Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Pojawiły się także pewne nowe okoliczności faktyczne. Jest to przede wszystkim zjawisko pluralizmu organizacyjnego i doktrynalnego wśród religijnej społeczności żydowskiej w Polsce. W związku z tym warte rozważenia są między innymi takie zagadnienia, jak ustawowe sprecyzowanie zakresu normowania prawa wewnętrznego gmin żydowskich oraz stosunku tego prawa do prawa państwowego, wprowadzenie do ustawy legalnej definicji pojęcia „żydowskiej wyznaniowej osoby prawnej”, rozszerzenie zakresu przedmiotowego postępowania regulacyjnego, przywrócenie terminów do składania wniosków o wszczęcie postępowań regulacyjnych czy wprowadzenie możliwości odwołania od rozstrzygnięć zespołów orzekających do Komisji Regulacyjnej w pełnym składzie. Zmiany ustawodawcze we wspomnianych dziedzinach, istotnych we wzajemnych relacjach między Rzeczpospolitą Polską

a gminami żydowskimi, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji, powinny być jednak poprzedzone zawarciem odpowiedniej umowy (umów) między Radą Ministrów a kompetentnymi władzami Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich.

Gwarancją wysokiego poziomu refleksji naukowej oraz bezstronności badawczej odzwierciedlonych w komentarzu do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP są osoby Autorów. Andrzej Czohara i Tadeusz Jacek Zieliński posiadają ugruntowaną pozycję w doktrynie prawa wyznaniowego w Polsce. Są założycielami i członkami władz Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Autorzy zaliczają się do szkoły prawa wyznaniowego, której inicjatorem i mentorem jest prof. dr hab. Michał Pietrzak. W związku z tym reprezentują oni opcję prowolnościową, interpretując przepisy obowiązującego prawa w kierunku zagwarantowania jednostkom oraz wspólnotom religijnym możliwie szerokiego zakresu wolności myśli, sumienia i wyznania. Przy tym znamionuje ich zrozumienie specyfiki i wrażliwość na problemy mniejszości konfesyjnych w Polsce. Szczególnie bliska jest im idea państwa neutralnego światopoglądowo, oddzielonego od związków wyznaniowych, traktowanego jako optymalna gwarancja swobód w sprawach religijnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że Autorów cechuje podejście legalistyczne. Demokratyczne, praworządne państwo, będące, jak głosi Konstytucja w art. 1, dobrem wspólnym wszystkich obywateli, jest dla nich wartością samoistną. Tej wartości są gotowi dać pierwszeństwo w przypadku kolizji z interesami partykularnymi, reprezentowanymi potencjalnie w szczególności przez wspólnoty religijne.

Autorzy są nie tylko znanymi teoretykami, lecz także praktykami prawa wyznaniowego. Uniknęli uwikłania w trudną i niejednoznaczną rzeczywistość stosunków państwo–kościół w okresie Polski Ludowej. Natomiast pozytywnie uczestniczyli w kształtowaniu nowego ładu w stosunkach wyznaniowych w III Rzeczypospolitej, przede wszystkim w jego wymiarze prawnym. Obaj brali aktywny udział w tworzeniu ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce w latach 90. XX wieku, w tym ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP. Andrzej Czohara jako długoletni Dyrektor Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uczestniczył w przygotowaniu wspólnie z przedstawicielami ZGWŻ projektu ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. Następnie do

roku 2006 brał udział w jej realizacji – zwłaszcza organizował Komisję Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Był także współprzewodniczącym jednego z jej zespołów orzekających ze strony rządowej. Tadeusz J. Zieliński, poseł na Sejm RP w latach 1993–2001, jako członek Zgromadzenia Narodowego wniósł wyraźny i konstruktywny wkład w dyskusję nad przepisami wyznaniowymi Konstytucji z 1997 r.

Reasumując, należy stwierdzić, że obaj Autorzy w ramach swej działalności publicznej dali w praktyce wyraz wyznawanym wartościom i demokratycznym ideałom.

Regulacja położenia prawnego wyznawców judaizmu w Polsce wykracza dalece poza aspekt wzajemnych odniesień między państwem a poszczególnymi wspólnotami religijnymi. Jest miarą urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad stosunków wyznaniowych, w szczególności zasady równouprawnienia wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych oraz zasady bezstronności władz publicznych w sprawach światopoglądowych. Wspomniana regulacja wskazuje także na stopień internalizacji przez prawodawcę polskiego uniwersalnych i europejskich standardów w zakresie wolności myśli, sumienia i wyznania oraz zakazu dyskryminacji ze względu zwłaszcza na religię. Wszelako treść regulacji prawnych dotyczących religijnej społeczności żydowskiej świadczy także o czymś więcej. Obrazuje interesujący fenomen stosunku państwa zdominowanego socjologicznie i historycznie przez jedną grupę etniczną, której przedstawiciele w zdecydowanej większości związani są, przynajmniej formalnie, z jednym wyznaniem chrześcijańskim, do odradzającej się, ale wciąż niewielkiej mniejszości, która ma świadomość swej odrębności i coraz bardziej nie obawia się jej akcentować. Unormowanie położenia prawnego gmin wyznaniowych żydowskich oraz ich Związku jest również świadectwem przewyciężenia negatywnych stereotypów w relacjach polsko-żydowskich.

Judaizm w Polsce odradza się. Jest religią żywą. Zadeklarowanie wyznania mojżeszowego przestało mieć charakter stygmatyzujący. Dla wielu osób przynależność do tej religii jest natomiast powodem do dumy. Nie sposób wyobrazić sobie w Polsce pluralistycznego demokratycznego społeczeństwa, owej pierwszorzędnej wartości w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bez udziału naszych żydowskich współobywateli. Aktywna, rozwijająca się społeczność żydowska

to jedno z bogactw współczesnego polskiego życia społecznego i kulturalnego. Począwszy od roku 1989 w sferze stosunków polsko-żydowskich nastąpił zatem zasadniczy postęp. Jego wyraźnym normatywnym dowodem jest komentowana ustawa z dnia 20 lutego 1997 r.

dr Paweł Borecki

OD AUTORÓW

1. Od czasów średniowiecza religia żydowska jest nieodłączną częścią dziejów Polski. Na przestrzeni wieków przeżyła ona na ziemiach polskich wielki rozwój (ok. 3 mln wyznawców w II Rzeczypospolitej), który w okresie II wojny światowej przekreśliła tragedia Holokaustu. Wyrazem ustawicznego oddziaływania na siebie społeczności żydowskiej i polskiej był wpływ XIX-wiecznej walki Polaków o niepodległość na żydowską myśl polityczną i podjęcie idei budowy Państwa Izrael. W tworzeniu tego bytu państwowego uczestniczyło wielu polskich Żydów, wśród nich dwóch premierów Izraela, mających za sobą studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego: Menachem Begin i Icchak Szamir.

Współcześnie judaizm (mozaizm, wyznanie mojżeszowe, religia starozakonna) praktykowany jest w Polsce przez nie więcej niż kilka tysięcy osób, jednakże zainteresowanie, jakie budzi, wykracza daleko poza grono jego wyznawców. Religia mojżeszowa tradycyjnie silnie oddziaływała na kulturę polską i nie sposób dobrze zrozumieć współczesnego społeczeństwa polskiego bez odniesień do spuścizny ukształtowanej przez przedstawicieli społeczności żydowskiej. Gwarantowana przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wolność religijna stwarza warunki dla harmonijnego rozwoju religii żydowskiej w łonie pluralistycznego społeczeństwa polskiego.

2. W kilka lat po zaistnieniu III Rzeczypospolitej, ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej¹ (zwana w tym komentarzu także „ustawą żydowską”, „ustawą wyznaniową” lub bez bliższego określenia „ustawą”) uregulowała sytuację prawną wyznawców judaizmu skupio-

¹ Dz. U. Nr 41, poz. 251; z 1997 r. Nr 90, poz. 557; z 1998 r. Nr 59, poz. 375, Nr 106, poz. 668; z 2004 r. Nr 68, poz. 623; z 2010 r. Nr 106, poz. 673.

nych w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Ten akt prawny wyróżnia się swą specyfiką na tle innych ustaw indywidualnie normujących sytuację prawną poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce, co może nastroczać jego odbiorcom poważnych trudności. Pośród 12 indywidualnych ustaw wyznaniowych uchwalonych w latach 1989–1997 tylko ta jedna dotyczy niechrześcijańskiej wspólnoty religijnej. Jednocześnie jest to ustawa budząca szerokie zainteresowanie, a to głównie ze względu na regulowanie w niej spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich i innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych. Przewidziany ustawą proces regulacji kwestii własnościowych tych podmiotów ogniskuje zainteresowanie osób będących w posiadaniu mienia pożydowskiego, jak i obecnych oraz potencjalnych wnioskodawców postępowań restytucyjnych. Na ok. 5500 wniosków rewindykacyjnych nie rozpatrzono dotychczas około połowy². Pozostała zatem długa perspektywa procedowania nad tą materią. Powyższe okoliczności, związane z – stanowiącymi przedmiot ustawy – normami określającymi zarówno status prawny gmin wyznaniowych żydowskich w państwie, jak i ich sytuację majątkową, uzasadniają sporządzenie prawniczego komentarza do ustawy³.

3. Niniejsza publikacja ma być klasycznym komentarzem prawniczym. Zgodnie z naturą komentarza, wyjaśniając postanowienia ustawy w kontekście powszechnie obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa i doktryny, autorzy prezentują swoje stanowisko w poszczególnych kwestiach. Ponieważ jest to komentarz do norm prawa państwowego, nie stawia on sobie za cel ukazywania przepisów żydowskiego prawa wewnętrznego. Praca nie ma też celu komparatystycznego i to w podwójnym sensie: po pierwsze, autorzy nie mieli ambicji porównywania każdego rozstrzygnięcia prawodawczego zawartego w ustawie żydowskiej z innymi indywidualnymi ustawami dotyczącymi poszczególnych

² Por. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 286; M. Krawczyk, *Status prawny własności żydowskiej i jego wpływ na stosunki polsko-żydowskie (w:) Następstwa zagłady Żydów. Polska 1944–2010*, red. F. Tych, M. Adamczyk-Grabowska, Lublin 2011, s. 711.

³ Należy odnotować istnienie zarysu komentarza do ustawy żydowskiej, wydanego na łamach publikatora wyznaniowego: J. Kichler, *Komentarz do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP z 20.02.97 (w:) Almanach Żydowski 1998–1999*, Warszawa 1998, s. 91–97.

związków wyznaniowych⁴, po drugie zaś, nie porównuje się tutaj polskiego režimu prawnego dotyczącego wspólnoty judaistycznej z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach. Komentarz też nie jest monografią poświęconą zagadnieniom historycznym. Autorzy podejmują problematykę historycznoprawną wyłącznie w zakresie, jaki jest niezbędny dla wyjaśnienia norm ustawy. Od tej zasady dokonano jednego wyjątku. Celem wprowadzenia Czytelnika w tło historyczne warunkujące specyfikę ustawy, po niniejszym wstępie, w odrębnej części publikacji przedstawiono genezę komentowanej ustawy z dnia 20 lutego 1997 r.⁵

Poza integralnym tekstem ustawy żydowskiej (dla wygody Czytelnika zamieszczonym na ostatnich stronach książki), do komentarza załączono wydane do niej dwa akty wykonawcze⁶, a także uchylone przez nią rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego⁷. Ten ostatni akt może się okazać pomocny przy ustalaniu uwarunkowań prawnych uchwalenia ustawy żydowskiej.

4. Praca skierowana jest w szczególności do przedstawicieli zawodów prawniczych, pracowników organów samorządu terytorialnego

⁴ Warto zaznaczyć, że pierwszym w polskiej literaturze prawniczej komentarzem do indywidualnej ustawy wyznaniowej była praca B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁵ Niezbędnego tła historycznego dostarcza praca P. Borecki, *Uwagi o statusie wyznawców judaizmu na ziemiach polskich*, CPH 2010, z. 2, s. 49–90.

⁶ Są to: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1999 r. w sprawie określenia państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty oszkodowania na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich lub Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich (Dz. U. Nr 53, poz. 553); zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M.P. Nr 77, poz. 730 z późn. zm.).

⁷ Rozporządzenie to przedstawiono w wersji znajdującej się w załączniku do rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 5 kwietnia 1928 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o uporządkowaniu stanu prawnego w organizowaniu gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (Dz. U. Nr 52, poz. 500), czyli obowiązującej w dniu 1 września 1939 r.

i administracji rządowej, pracowników naukowo-dydaktycznych, wykładowców i studentów prawa, administracji, nauk humanistycznych i innych dyscyplin nauki, a także przedstawicieli podmiotów będących w posiadaniu dawnego mienia żydowskiego oraz zabiegających o zwrot mienia żydowskiego.

5. Książka wyszła spod pióra dwóch autorów, odwołujących się do swojego doświadczenia z procesu tworzenia przedmiotowej ustawy względnie jej stosowania. Poszczególne części komentarza i zawarte w nim stanowiska są wynikiem odrębnej pracy i każdy z autorów odpowiada za napisaną przez siebie treść. Uwzględniono stan prawny na dzień 31 października 2011 r.

GENEZA USTAWY O STOSUNKU PAŃSTWA DO GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej powstawała w kontekście przeobrażeń polityczno-ustrojowych państwa, które dokonały się po wyborach 4 czerwca 1989 r., powszechnie uznawanych za symboliczny upadek Polski Ludowej i zarazem początek III Rzeczypospolitej. Nowelizacja Konstytucji uchwalona 29 grudnia 1989 r., która weszła w życie 1 stycznia 1990 r., zamknęła formalnie okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i wprowadziła ustrój państwa na tory demokratycznego państwa prawnego. Polityka władz państwowych – i będące jej rezultatem przepisy prawa – w szczególności w dziedzinie swobód obywatelskich, wolności religijnej i w konsekwencji ładu wyznaniowego określanego prawem wyznaniowym, uległa zasadniczym zmianom. Ogólne zasady dotyczące stosunków państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w okresie prac nad projektem ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich określały przede wszystkim dwa akty prawne: utrzymane w mocy przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (zwaną „Małą Konstytucją”) przepisy art. 82 Konstytucji z 1952 r. oraz ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania unormowała pozostające dotąd poza sferą uregulowań prawnych zagadnienia wolności sumienia i religii oraz stosunków państwowo-kościelnych,

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

proklamowała katalog praw i wolności osób fizycznych i podmiotów zbiorowych (kościół i innych związków wyznaniowych) zgodnie z demokratycznymi standardami. Prawnoustrojową gwarancję wolności religijnej człowieka i kościołów oparto na idei państwa świeckiego i systemu rozdziału związków od państwa. Jednocześnie państwo uznało wartości płynące ze współdziałania obu stron, wskazując na pozytywną rolę kościołów w życiu społecznym, a zwłaszcza w – jak to określono – kształtowaniu rozwoju kraju, zwalczaniu patologii społecznych i zachowaniu pokoju.

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania ustaliła nowe zasady rejestrowania nowo tworzonej kościołów i innych związków wyznaniowych. Wspólnoty religijne dotąd działające jako stowarzyszenia wyznaniowe tzw. rejestrowane nabyły status równouprawnionych związków wyznaniowych na podstawie decyzji administracyjnej o wpisie do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Dzięki temu mogły wejść w stosunki z państwem na zasadach określonych w tej ustawie. Związek Religijny Wyznania Mojżeszowego – jako jeden z podmiotów funkcjonujących jako stowarzyszenie wyznaniowe – również został wpisany bez konieczności przeprowadzania postępowania rejestrowego do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych mocą decyzji Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 1990 r.

Na podstawie przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wyznawcy religii mojżeszowej zrzeszeni we wskazanym żydowskim związku wyznaniowym uzyskali prawne gwarancje rozwijania swej działalności w formie wyznaniowych osób prawnych, w które ustawa wyposażała zarówno Związek, jak i zrzeszone w nim gminy. Przysługiwały im zatem na zasadach równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wszystkie prawa i swobody przewidziane w wymienionej ustawie. Na bazie tych przepisów gminy wyznaniowe żydowskie i ich Związek mogły w sposób nieskrępowany prowadzić sobie właściwą działalność, a więc między innymi realizować funkcje religijne, opiekuńczo-charytatywne, sprawować pieczę nad czynnymi synagogami i cmentarzami żydowskimi, współpracować z krajowymi i zagranicznymi organizacjami żydowskimi. Jednakże przepisy te zgodnie z ich naturą określającą generalne normy dotyczące statusu każdego z istniejących wówczas w Polsce kościołów i innych związków wyznaniowych nie uwzględniały istotnych w życiu gmin wyznaniowych

żydowskich specyficznych ich cech i uwarunkowań, jak na przykład organów i struktury związku, wymogów sprawowania kultu, świąt żydowskich uprawniających do dni wolnych od pracy. Osobną kwestię stanowił ponadto problem regulacji tytułów własności do nieruchomości byłych wyznaniowych żydowskich osób prawnych. Ogół tych wymagających rozwiązania problemów przemawiał za unormowaniem ich w drodze odrębnej ustawy.

2. Na politykę wyznaniową III Rzeczypospolitej przewidującą tworzenie indywidualnych ustaw wyznaniowych niewątpliwie istotny wpływ miała ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego². Przesądziła ona, przy późniejszej akceptacji innych zainteresowanych związków wyznaniowych, o regulacji ich statusu prawnego w formie odrębnych ustaw. Warto przy tym pamiętać, że ówczesny stan prawny na gruncie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewidywał, iż położenie prawne kościołów i innych związków wyznaniowych regulują „odrębne” ustawy. (Stan ten zmieniono w 1998 r. po wejściu w życie noweli wymienionej ustawy stanowiącej, że położenie prawne kościołów i innych związków wyznaniowych określają przepisy „rangi ustawowej”). Oprócz Kościoła katolickiego odrębną ustawę uzyskały: 4 lipca 1991 r. – Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, 13 maja 1994 r. – Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP i Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, 30 czerwca 1995 r. – Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP i Kościół Polskokatolicki w RP, 20 lutego 1997 r. – Kościół Katolicki Mariawitów w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, gminy wyznaniowe żydowskie w RP i Kościół Zielonoświątkowy w RP. Dobór wymienionych wspólnot religijnych nie był przypadkowy. Porządkowanie ustawodawstwa wyznaniowego zmierzało do uregulowania przez państwo w drodze odrębnych ustaw relacji z tymi zainteresowanymi związkami wyznaniowymi, które przed II wojną światową posiadały status kościoła lub wyznania „uznanego”. Inicjatywy legislacyjne rządu dotyczyły zatem związków wyznaniowych, które w okresie przedwojennym lub w pierwszych latach po II wojnie światowej pod rządami konstytucji marcowej uzyskały osobowość prawną jako tzw. wyznania prawnie uznane. Katalog

² Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

tych związków wyznaniowych obejmuje ponadto: Wschodni Kościół Staroobrzędowy nieposiadający hierarchii duchownej, Muzułmański Związek Religijny, Karański Związek Religijny, których sytuację prawną określają pozostające w mocy przepisy aktów rangi ustawowej z okresu międzywojennego. Status kościoła (wyznania) uznanego wiązał się w szczególności z nadaniem mu osobowości prawnej na podstawie art. 115 i 116 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., przejętych następnie przez Konstytucję z dnia 23 kwietnia 1935 r. Przyznawał on tej wspólnotie religijnej prawo do regulowania stosunków z państwem w drodze odrębnego aktu prawnego.

Status wyznania uznanego posiadał w II Rzeczypospolitej między innymi Żydowski Związek Religijny, który tworzyły gminy wyznaniowe skupiające wyznawców religii możeszowej. Sytuację prawną tych gmin określało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego³. Sejm śląski nie wydał własnej ustawy ani też nie rozciągnął na województwo śląskie mocy obowiązującej wymienionego wyżej rozporządzenia, toteż w dawnej pruskiej części tego województwa obowiązywała ustawa z dnia 23 lipca 1847 r. o gminach synagogałnych⁴, natomiast na terenie Śląska Cieszyńskiego ustawa z dnia 21 marca 1890 r. o urządzeniu zewnętrznych stosunków prawnych izraelskiego społeczeństwa religijnego⁵.

Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich, zgłaszając po 1989 r. postulat ustawowego uregulowania jego pozycji prawnej, odwoływał się do przepisów II Rzeczypospolitej, zgodnie z którymi gminy żydowskie należały do kręgu wyznań uznanych. Podjęcie prac nad omawianą ustawą i jej uchwalenie w 1997 r. miało zatem źródło w uprzednich zobowiązaniach państwa i mieściło się w ramach historycznie ustalonych form regulacji stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich.

Genezy ustawy nie sposób oderwać od pamięci o dokonanej na polskich Żydach przez reżim hitlerowski zbrodni Holokaustu. Jak wiadomo, zbrodnia ta tragicznie podcięła wielowiekowe dzieje narodu żydowskiego-

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500 z późn. zm.

⁴ Zbiór ustaw pruskich Nr 30, s. 263.

⁵ Dziennik Ustaw państwa austriackiego Nr 57.

go na ziemiach polskich. Obecnie wyznawcy judaizmu stanowią ułamek procenta ogółu obywateli Rzeczypospolitej. Znaczenia poszczególnych mniejszości narodowych i wyznaniowych w państwie nie mierzy się jednak liczbą członków danej społeczności. W świetle tragicznych losów Żydów polskich liczebność członków gmin skupionych w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich trudno uznać za właściwe i podstawowe kryterium oceny jego wagi i znaczenia w państwie. Za miarę tę należało przyjąć historyczny dorobek i wielkość pozostałej w Polsce żydowskiej spuścizny kulturowo-religijnej. Dopiero patrząc przez ten pryzmat, można ocenić i docenić znaczenie tego Związku jako głównego kontynuatora religii żydowskiej we współczesnym życiu Polski.

3. Cele ustawy żydowskiej wpisywały się w założenia nowej polityki wyznaniowej państwa. Analogicznie zatem do przypadku innych powstających wówczas ustaw partykularnych – ustawa miała na celu uregulowanie całokształtu wzajemnych relacji między gminami wyznaniowymi żydowskimi i ich Związkiem a państwem w nowym porządku ustrojowym Polski. Określenie odrębną ustawą tych relacji otworzyło na gruncie zainicjowanej w 1989 r. transformacji ustrojowej nowy etap w dziejach stosunków państwa z gminami wyznaniowymi żydowskimi. Uzyskały one po raz pierwszy w tych dziejach regulację statusu prawnego w drodze odrębnej ustawy – na równi z Kościołem katolickim i innymi zakorzenionymi w Polsce kościołami chrześcijańskimi. Ustawa zatem ma znaczenie historyczne i jako taką można ją postrzegać jako istotny element szerszego i złożonego zagadnienia rozwoju i budowy właściwych stosunków polsko-żydowskich. Intencją ustawodawcy kształtującego w myśl demokratycznych standardów system prawa wyznaniowego było więc zapewnienie gminom wyznaniowym żydowskim praw i swobód w zarządzaniu własnymi sprawami, udziału w obrocie prawnym, pełnej wolności w wykonywaniu funkcji religijnych, w tym obchodzenia świąt żydowskich.

Istotne było też zagwarantowanie im – podobnie jak innym wspólnotom wyznaniowym – praw w zakresie uregulowania spraw majątkowych i rewindykacji utraconego mienia. Podjęcie tych zagadnień miało szczególne znaczenie w aspekcie zaszłości prawnych, u podstaw których leżała zwłaszcza eksterminacyjna polityka okupanta hitlerowskiego oraz posunięcia władz Polski Ludowej. Unormowanie kwestii własności nieruchomości przedwojennych gmin żydowskich było podstawowym

warunkiem ochrony i upamiętnienia zabytków obrazujących blisko 900-letnią historię judaizmu na ziemiach polskich. Przyjęte w ustawie żydowskiej regulacje majątkowe dotyczące wyłącznie żydowskiego mienia tzw. komunalnego, a nie mienia osób fizycznych i prawnych o charakterze świeckim, związane ściśle z całością relacji między państwem a gminami wyznaniowymi żydowskimi jako osobami prawnymi zrzeszającymi wyznawców religii mojżeszowej w Polsce – stanowiąc element idei „normalizacji” tych relacji.

4. Ustawa powstała w wyniku rządowej inicjatywy legislacyjnej. Prace nad tekstem projektu ustawy rozpoczęły się w końcu 1992 r. w czasie sprawowania władzy w państwie przez rząd premier Hanny Suchockiej (10 lipca 1992 r. – 25 października 1993 r.) wyłoniony z obozu partii solidarnościowych, które wygrały pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne w 1991 r.

Po następnych wyborach w 1993 r. prace dotyczące projektu ustawy kontynuowała i zakończyła w lutym 1997 r. koalicja SLD-PSL (premierzy: Waldemar Pawlak 26 października 1993 r. – 1 marca 1995 r., Józef Oleksy 4 marca 1995 r. – 7 lutego 1996 r., Włodzimierz Cimoszewicz 7 lutego 1996 r. – 17 października 1997 r.).

Projekt ustawy od 1993 r. przygotowywał zespół redakcyjny złożony z przedstawicieli Zarządu Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich oraz Zespołu Prawnego Biura do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów. Biurem kierował wówczas (w latach 1990–1995) Marek Pernal – Dyrektor Generalny w Urzędzie Rady Ministrów. W kwietniu 1995 r. strony uzgodniły tekst roboczego projektu ustawy, który został przesłany do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 17 maja 1995 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, który rekomendował projekt do przyjęcia Radzie Ministrów po dokonaniu uzupełnień i usunięciu rozbieżności zgłoszonych przez poszczególne resorty. 1 czerwca 1995 r. – po przeprowadzeniu uzgodnień przez Komisję Prawną Urzędu Rady Ministrów – sekretarz Rady Ministrów skierował projekt do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. W dniu 18 lipca 1995 r. Rada Ministrów przyjęła projekt omawianej ustawy wraz z projektami ustaw: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w RP i o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w RP. Dalszą procedurę legislacyjną wstrzymały wydarzenia na scenie politycznej związane z kampanią wyborczą do wyborów prezydenckich, które odbyły się jesienią oraz

zmiana rządu. Pod koniec roku do dymisji podał się premier Józef Oleksy. W lutym 1996 r. ukonstytuował się nowy rząd pod kierunkiem premiera Włodzimierza Cimoszewicza. W końcu marca projekty wymienionych ustaw poddano ponownym uzgodnieniom międzyresortowym i stały się one raz jeszcze przedmiotem obrad Rady Ministrów.

Dnia 4 kwietnia 1996 r. pakiet projektów tych ustaw zawierający między innymi projekt ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich premier przesłał do Sejmu. 31 maja 1996 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy. Z ramienia rządu referował go Grzegorz Rydlewski – sekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów⁶.

Nadzwyczajna podkomisja sejmowa do spraw tzw. ustaw kościelnych powołana do rozpatrzenia między innymi omawianego projektu (ujętego w druku sejmowym nr 1622) rozpoczęła prace w sierpniu 1996 r., w składzie: Krzysztof Budnik, Bogdan Bujak, Paweł Kasprzyk, Mirosław Pawlak, Andrzej Wiśniewski, Tadeusz Jacek Zieliński oraz Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska – przewodnicząca podkomisji i podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na posiedzenia podkomisji zapraszano w charakterze ekspertów sejmowych Aleksandra Merkera, prof. dr. hab. Michała Pietrzaka, prof. dr. hab. Janusza Osuchowskiego, adwokata Lecha Domerackiego.

W pracach sejmowych ze strony administracji rządowej uczestniczyło kierownictwo Biura do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów (z dniem 1 stycznia 1997 r. w związku ze zmianami w strukturze centralnych organów administracji rządowej Biuro zostało ulokowane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji jako Departament Wyznań) w osobach Bogusława Skręty – wicedyrektora Departamentu Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Andrzeja Czohary – dyrektora Departamentu Wyznań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stronę wyznaniową reprezentowali przedstawiciele władz Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich, na czele których stał Paweł Wildstein – przewodniczący Zarządu Związku (sprawujący tę funkcję w latach 1993–1997, a następnie wybrany na honorowego przewodniczącego Związku).

⁶ Zob. omówienie kwestii dotyczących procedowania w Sejmie nad pakietem ustaw wyznaniowych w 1997 r. (w:) M. Winiarczyk-Kossakowska, *Ustawy III Rzeczypospolitej o stosunku Państwa do kościołów chrześcijańskich*, Warszawa 2004, s. 457–463.

Podkomisja na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 1997 r. przyjęła tekst projektu ustawy i pismem z dnia 10 stycznia 1997 r. skierowała projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Ustawodawczej. W dniu 21 stycznia 1997 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Ustawodawczej, na którym zaaprobowano projekt i skierowano go na posiedzenie plenarne Sejmu. W przeprowadzonym na 101. posiedzeniu Sejmu dnia 20 lutego 1997 r. głosowaniu nad przyjęciem projektu ustawy 339 posłów oddało głosy „za” przyjęciem projektu, 34 przeciw, 30 wstrzymało się. Senat nie wniósł poprawek⁷. Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm dnia 20 lutego 1997 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 26 kwietnia 1997 r. i weszła w życie dnia 11 maja 1997 r.

⁷ Zob. [http://www.sejm.gov.pl/archiwum/II kadencja 1993-1997.Prace Sejmu/uchwalone ustawy1997/druk nr 1622](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/II%20kadencja%201993-1997/Prace%20Sejmu/uchwalone%20ustawy/1997/druk%20nr%201622).