

## Wolność tworzenia związków wyznaniowych w Polsce – przypadek niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich

Freedom of religious organisations in Poland – the case of independent Jewish religious communities

MAKSYMILIAN HAU\*

 <https://orcid.org/0000-0003-2457-6445>

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza kwestii rejestracji niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, czyli gmin wyznaniowych żydowskich niezrzeszonych w ramach Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWŻ). Przez kilka lat możliwość utworzenia niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich była podważana przez ZGWŻ, który twierdził, że ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej wyczerpująco reguluje sytuację prawną wszystkich wspólnot judaistycznych w Polsce. W szeregu orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłych na kanwie sporów między niezależnymi gminami wyznaniowymi żydowskimi a ZGWŻ, potwierdzona została możliwość rejestracji niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wykształcił test pozwalający ocenić tożsamość lub odrębność dwóch związków wyznaniowych na potrzeby rejestracji nowych związków wyznaniowych. W artykule została zawarta próba systematyzacji elementów składających się na wspomniany test, odnoszący się m.in. do materialnej i formalnej tożsamości prawa wewnętrznego, kryteriów członkostwa oraz woli osób tworzących związek wyznaniowy. Dodatkowo rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego zostały poddane ocenie w perspektywie zgodności ze standardem ochrony wolności sumienia i wyznania wyznaczonym przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

**Słowa kluczowe:** niezależne gminy wyznaniowe żydowskie; związek wyznaniowy; wspólnoty judaistyczne w Polsce; Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich; Genow przeciwko Bułgarii; tożsamość związków wyznaniowych

**Abstract:** This article analyses the issue of the registration of independent Jewish religious communities, i.e., Jewish religious communities unaffiliated with the Association of Jewish Communities in Poland (AJCP). For several years, the possibility of establishing independent Jewish religious communities has been challenged by the AJCP, which claims that the Act on the State's Relationship with Jewish Religious Communities in Poland exhaustively regulates the legal situation of all Jewish communities in Poland. In a number of Supreme Administrative Court's decisions on disputes between independent Jewish religious communities and the AJCP, the possibility of registering independent Jewish religious communities has been confirmed. In addition, the Supreme Administrative Court developed a test for assessing the identity or separateness of two religious associations for the purpose of registering new ones.

\* Mgr. Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Zakład Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00–927 Warszawa, e-mail: m.hau@uw.edu.pl.

The article attempts to systematise the elements that constitute this test, referring, inter alia, to the material and formal identity of the internal law, the criteria of membership and the will of the persons forming the religious association. Moreover, the Supreme Administrative Court's decisions are reviewed from the perspective of compliance with the standard of protection of freedom of religion or belief established by the case law of the European Court of Human Rights.

**Key words:** independent Jewish religious communities; religious organisation; Jewish communities in Poland; Union of Jewish Communities in Poland; *Genov v. Bulgaria*; identity of religious organisations

## Wprowadzenie

Czy istnienie związku wyznaniowego skupiającego wyznawców danej religii uniemożliwia zarejestrowanie innego związku sytuującego się w obrębie tej samej tradycji wyznaniowej? Odpowiedź na powyższe pytanie wydaje się jasna. Zgodnie z art. 53 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii, a wolność ta obejmuje m.in. wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania jej indywidualnie i wspólnie z innymi. Biorąc pod uwagę, że najbardziej powszechnym i istotnym przejawem kolektywnej wolności sumienia i wyznania jest możliwość przynależności do wybranego związku wyznaniowego<sup>2</sup>, a wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko w ściśle określonych przypadkach wskazanych w art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, związki wyznaniowe nie powinny mieć wpływu na dopuszczalność powstawania innych związków wyznaniowych, nawet jeśli zrzeszają wyznawców tej samej religii.

Sprawy dotyczące rejestracji niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich (NGWŻ) obnażyły lukę w postaci niedostatecznego zagwarantowania związkom wyznaniowym ochrony przed skierowaną przeciwko nim działalnością ze strony innych związków wyznaniowych. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWŻ) – największy judaistyczny związek wyznaniowy oraz jedyny funkcjonujący na podstawie ustawy partykularnej, tj. ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Zob. Olszówka 2016, pkt 58.

Polskiej<sup>3</sup> – w szeregu postępowań administracyjnych próbował wykazać, że przepisy powyższej ustawy wykluczają możliwość istnienia formalnych wspólnot wyznawców judaizmu, które nie byłyby zrzeszone w ZGWŻ. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), rozpatrując sprawy zainicjowane przez ZGWŻ, stwierdził jednak wprost, że „[o]soby wyznania mojżeszowego mogą utworzyć związek wyznaniowy, inny niż gmina wyznaniowa żydowska, o której mowa w ustawie z 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>4</sup>, a argumentacja prezentowana przez ZGWŻ jest nieakceptowalna z perspektywy międzynarodowego oraz krajowego standardu ochrony wolności sumienia i wyznania.

Choć od zakończenia konfliktu między ZGWŻ a NGWŻ minęło już kilka lat, a problematyka ta była już częściowo podejmowana w doktrynie<sup>5</sup>, warto przeanalizować powyższy spór w dotychczas nieopracowanej perspektywie, tj. w zakresie jego wpływu na krajowy standard ochrony wolności sumienia i wyznania. Jak słusznie zauważył P. Borecki, orzecznictwo NSA wypełniło lukę polegającą na niedostatecznej ochronie związków wyznaniowych w wymiarze horyzontalnym przed negatywnymi działaniami ze strony innych związków wyznaniowych<sup>6</sup>. Jednocześnie, mimo konieczności zaangażowania się w konflikt między wyznawcami judaizmu, organy administracji publicznej oraz sądy zachowały bezstronność, co w niniejszej kwestii było podwójnie trudne, ponieważ spór z zakresu prawa wyznaniowego był ściśle powiązany z zagadnieniami dotyczącymi rekompensaty za nieruchomości utracone przez społeczność żydowską po II wojnie światowej. Państwo, przez opowiedzenie się po stronie niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, nie tylko sprostało międzynarodowemu standardowi ochrony wolności sumienia i wyznania, ale również nie pozwoliło na instrumentalizację prawa wyznaniowego w celu realizacji partykularnych interesów.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1798, dalej: u.g.w.ż.

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1817/15, LEX nr 2337647.

<sup>5</sup> Borecki 2018; Budzowska 2020.

<sup>6</sup> Borecki 2018, 91.

W pierwszej części niniejszej pracy pokrótce zostanie przedstawiona geneza niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich. Natomiast w drugiej części analizie poddany zostanie status prawny niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, ze szczególnym uwzględnieniem obecnego w orzeczeniach NSA problemu odrębności NZWŻ od gmin wyznaniowych żydowskich skupionych w ramach ZGWŻ. Poruszone zostanie również zagadnienie zgodności działań podjętych przez organy publiczne w odniesieniu do konfliktu między wyznawcami judaizmu ze standardem ochrony wolności sumienia i wyznania wyznaczonym przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W podsumowującej części trzeciej przedstawiona zostanie odpowiedź na pytanie o perspektywy rozwoju niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich oraz o znaczenie spraw o rejestrację niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich dla krajowego standardu ochrony wolności sumienia i wyznania.

## 1. Geneza niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich

Pojęciem „niezależne gminy wyznaniowe żydowskie” określa się wspólnoty judaistyczne, które nie są zrzeszone w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich<sup>7</sup>. Obecnie w Polsce istnieje pięć związków wyznaniowych skupiających wyznawców judaizmu, z kolei w latach 1993–2000 jedynym żydowskim związkiem wyznaniowym był ZGWŻ. Stan ten trwał do 2000 r., kiedy wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych uzyskała Niezależna Gmina Wyznania Mojżeszowego w Gdańsku. W następujących latach zarejestrowane zostały pozostałe trzy: w 2001 r. – Izraelicka Niezależna Gmina Wyznaniowa w Poznaniu, w 2003 r. – Gmina Wyznaniowa Starozakonnych w RP z siedzibą w Nowej Iwicznej oraz w 2009 r. – Beit Polska – Związek Postępowych Gmin Żydowskich.

W doktrynie wskazuje się, że jednym z głównych powodów powstania niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich był spór wśród wyznawców judaizmu w Polsce dotyczący zasad uzyskiwania rekompensaty za nieruchomości, które przed II wojną światową należały do działających

<sup>7</sup> Tamże, 85.

ówcześniej wspólnot żydowskich<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 30 u.g.w.ż. w odniesieniu do nieruchomości, które w dniu 1 września 1939 r. były własnością gmin żydowskich lub innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i na których znajdowały się synagogi, cmentarze, budynki stanowiące uprzednio siedziby gmin żydowskich lub budynki służące uprzednio celom kultu religijnego, działalności oświatowo-wychowawczej i charytatywno-opiekuńczej, mogło zostać wszczęte postępowanie regulacyjne, którego przedmiotem było przeniesienie własności takich nieruchomości lub ich części. Co istotne, z wnioskiem o wszczęcie postępowania regulacyjnego przed Komisją Regulacyjną do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (dalej: Komisja Regulacyjna), która prowadziła powyższe postępowania, mógł wystąpić wyłącznie ZGWŻ jako całość oraz indywidualnie zrzeszone w nim gminy, o ile przysługiwała im w dacie wejścia w życie powyższej ustawy osobowość prawna. W konsekwencji tylko ZGWŻ lub zrzeszone w nim gminy mogły być beneficjentami postępowania regulacyjnego, które co do zasady mogło zakończyć się przeniesieniem własności nieruchomości lub jej części, przyznaniem nieruchomości zamiennej lub wypłatą odszkodowania. Termin do wniesienia wniosku o zainicjowanie postępowania regulacyjnego (zgodnie z art. 32 ust. 3 u.g.w.ż.) upłynął po pięciu latach od dnia wejścia w życie ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich, czyli 11 maja 2002 r. Oznaczało to, że niezależne gminy wyznaniowe żydowskie nie były uprawnione do złożenia wniosków do Komisji Regulacyjnej nawet po uzyskaniu osobowości prawnej na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>9</sup>, tj. wskutek wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 3 u.g.w.ż. roszczenia niezgłoszone w przytoczonym pięcioletnim terminie wygasły. Przyznanie prawa do zgłaszania roszczeń wyłącznie ZGWŻ było wysoce kontrowersyjne i budzi uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do respektowania zasady równouprawnienia związków wyznaniowych, biorąc pod uwagę, że formalnie ZGWŻ nie

<sup>8</sup> W doktrynie zwraca się uwagę, że ze względu na brak formalnej sukcesji między ZGWŻ i zrzeszonymi w nim gminami a istniejącymi przed wojną gminami żydowskimi oraz Żydowskim Związkiem Religijnym w odniesieniu do postępowania regulacyjnego nie należy stosować pojęcia „reprzywatyzacja”. Zob. Borecki 2011.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 265, dalej: u.g.w.s.w.

jest prawnym następcą przedwojennych gmin wyznaniowych żydowskich. Ponadto ZGWŻ na mocy postępowania regulacyjnego był uprawniony do nabycia nieruchomości należących przed wojną do nieortodoksyjnych wspólnot judaistycznych, mimo że to właśnie większość NGWŻ należy do nurtu reformowanego<sup>10</sup>. Praktyka działania Komisji Regulacyjnej potwierdziła tę niekorzystną dla NGWŻ regulację<sup>11</sup>. Na 5504 wszczęte postępowania, 432 zostały zakończone ugodą, a 340 – orzeczeniem uwzględniającym wniosek całkowicie lub częściowo. Z tytułu ugód lub decyzji o przyznaniu odszkodowania wnioskodawcom wypłacono ok. 54 mln zł<sup>12</sup>.

Przyznanie prawa do wystąpienia z wnioskiem do Komisji Regulacyjnej wyłącznie Związkowi Gmin Wyznaniowych Żydowskich, poza korzyściami materialnymi, miało dla niego znaczenie również z tego powodu, że sprzyjało przedstawianiu go jako oficjalnego kontynuatora spuścizny żydowskiej po II wojnie światowej<sup>13</sup>. Jak wielokrotnie podkreślano, formalnie ZGWŻ nie jest ani sukcesorem Żydowskiego Związku Religijnego, utworzonego na podstawie rozporządzenia 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<sup>14</sup>, ani gmin wyznaniowych żydowskich istniejących w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej. Należy dodać, że Żydowski Związek Religijny był korporacją przymusową, do której z mocy powyższego rozporządzenia należeli wszyscy wyznawcy judaizmu w Polsce, z wyjątkiem

<sup>10</sup> Zob. Borecki 2010a, 56.

<sup>11</sup> Borecki 2018, 89–90.

<sup>12</sup> Borecki 2010a, 56.

<sup>13</sup> Zgodnie z informacjami publikowanymi w Internecie: „Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich zarejestrowany został w 1993 roku jako kontynuacja Związku Religijnego Wyznania Mojżeszowego, powstałego w 1946 roku”, *ZGWŻ w RP*, <https://jewish.org.pl/wspolpraca/zwipzek-gmin-wyznaniowych-mydowskich-w-rp-157> [dostęp: 18.07.2023]. Z kolei zgodnie z art. 2.1 Prawa Wewnętrznego Wyznaniowej Wspólnoty Żydowskiej: „Związek i jego gminy kontynuują wielowiekowe tradycje tej organizacji na ziemiach polskich [...]”, [https://warszawa.jewish.org.pl/wp-content/uploads/2016/09/prawo\\_wewnetrzne\\_2012.pdf](https://warszawa.jewish.org.pl/wp-content/uploads/2016/09/prawo_wewnetrzne_2012.pdf) [dostęp: 18.07.2023]. Również T.J. Zieliński zauważa, że postanowienia prawa wewnętrznego ZGWŻ posługują się pojęciem „Wspólnoty”, rozumianej jako „wspólnota wyznaniowa żydowska” lub „wyznaniowa społeczność żydowska”, co także pośrednio ilustruje zabiegi ZGWŻ mające na celu wytworzenie wrażenia, że Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich reprezentuje całą wspólnotę judaistyczną w Polsce. Zob. Borecki 2018, 89, Zieliński 2011, 37.

<sup>14</sup> 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, Dz. U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500, zał.

Żydów mieszkających na Śląsku<sup>15</sup>. Uwaga ta jest o tyle istotna, że działania podejmowane przez ZGWŻ w celu uniemożliwienia rejestracji niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, zwłaszcza w połączeniu z retoryką symboliczną ZGWŻ, de facto miały na celu odtworzenie korporacyjnego modelu przymusowego związku wyznaniowego, z tą różnicą, że w przeciwieństwie do modelu istniejącego w II RP inicjatorem w tym przypadku nie było państwo, lecz inny związek wyznaniowy. Gdyby organy administracji publicznej oraz sądy uznały argumenty ZGWŻ, wyznawcy judaizmu, chcąc korzystać z wolności bycia członkiem związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, musieliby być członkami ZGWŻ.

Ponadto, konflikt pomiędzy ZGWŻ a NGWŻ miał również podłoże teologiczne. W Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich dominuje ortodoksyjny nurt judaizmu, podczas gdy większość niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich odwołuje się do nurtu judaizmu reformowanego. W największym żydowskim związku wyznaniowym – ZGWŻ – rabin nurtu reformowanego został zatrudniony dopiero w 2010 r., a więc po nabyciu osobowości prawnej przez wszystkie wymienione wyżej NGWŻ<sup>16</sup>. Nie umniejszając jednak wagi kwestii teologicznych, analiza argumentów ZGWŻ oraz uzasadnień wydanych w sprawach zawisłych przed NSA wskazuje, że największe znaczenie w sporze między ZGWŻ a NGWŻ miała kwestia możliwości istnienia gmin wyznaniowych żydowskich niezrzeszonych w ZGWŻ i związane z tym zagadnienia majątkowe<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Zob. Czohara, Zieliński 2012, komentarz do art. 1, pkt 4; zob. także Borecki 2010b, 79–80. Warto zauważyć, że już w literaturze przedwojennej podkreślano specyficzny – w porównaniu do przepisów regulujących funkcjonowanie innych grup religijnych – charakter przepisów przytoczonego rozporządzenia, które wykluczało możliwość utworzenia innego związku wyznaniowego skupiającego wyznawców judaizmu oraz nadawało Żydowskiemu Związkowi Religijnemu charakter związku publicznoprawnego, w którym członkostwo było obowiązkowe dla wszystkich Żydów mieszkających na terytorium II RP (z wyjątkiem Żydów mieszkających na terenie ówczesnego województwa śląskiego). Por. Sawicki 1937, 163–164.

<sup>16</sup> Borecki 2018, 88.

<sup>17</sup> „Postępowanie administracyjne wykazało, że Związek Gmin dowiódł jedynie, iż ma w popieraniu swojego wniosku wyłącznie interes faktyczny, co wynika z tej części wniosku, która odnosi się do sporów majątkowych pomiędzy nim a [...]”. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 498/09, LEX nr 597644.

## 2. Status prawny niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich

Zgodnie z obowiązującymi przepisami związku wyznaniowe mogą zasadniczo nabyć osobowość prawną na dwa sposoby<sup>18</sup>. Pierwszym z nich jest uzyskanie wpisu w rejestrze kościołów i innych związków wyznaniowych. Zgodnie z art. 34 ust. 2 u.g.w.s.w. z chwilą wpisu do rejestru związek wyznaniowy nabywa osobowość prawną. Drugim sposobem jest uchwalenie ustawy partykularnej, w której kompleksowo zostanie uregulowana sytuacja prawna danego związku wyznaniowego<sup>19</sup>.

Uzyskanie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych wymaga pozytywnej decyzji organu rejestrowego, który ma relatywnie szerokie kompetencje kontrolne – bada m.in., czy wniosek zawiera postanowienia pozostające w sprzeczności z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób<sup>20</sup>. Należy wyraźnie podkreślić, że wśród przesłanek uzyskania wpisu nie ma wymogu, żeby dana wspólnota religijna była reprezentowana tylko przez jeden związek wyznaniowy, ani uzależnienia możliwości rejestracji kolejnego związku wyznaniowego w ramach danej religii od uzyskania zgody istniejących już związków.

Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich podnosił jednak, że ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie należy stosować w sprawach dotyczących rejestracji gmin wyznaniowych żydowskich. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.g.w.ż. reguluje ona stosunki państwa z gminami wyznaniowymi żydowskimi. Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii ZGWŻ przytoczone przepisy należy interpretować w ten sposób, że obejmują one swoim zakresem nie tylko gminy wyznaniowe żydowskie

<sup>18</sup> Osobnym przypadkiem jest status prawny Kościoła Katolickiego, który zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji RP jest dodatkowo uregulowany Konkordatem. Kwestia ta nie będzie przedmiotem dalszych rozważań.

<sup>19</sup> Oczywiście wspólnota wyznawców może też funkcjonować w sposób niesformalizowany. Może też przybrać formę prawną typową dla innego rodzaju działalności, zwłaszcza formę stowarzyszenia lub fundacji.

<sup>20</sup> Ponadto organ rejestrowy ma kompetencje kontrolne w okresie po zarejestrowaniu związku wyznaniowego. Zgodnie z art. 36a ust. 1 u.g.w.s.w. organ rejestrowy może wystąpić do sądu o stwierdzenie niezgodności działania kościoła lub innego związku wyznaniowego z przepisami prawa, co może skutkować wykreśleniem takiego związku wyznaniowego z rejestru.



wskazane w ustawie i wymienione w załączniku do niej, ale wszystkie wspólnoty judaistyczne, które chcą uzyskać formalny status wyznaniowy<sup>21</sup>. W konsekwencji głównym zagadnieniem prawnym, wokół którego oscylował konflikt między ZGWŻ a niezależnymi gminami wyznaniowymi żydowskimi, było to, czy przepisy ustawy żydowskiej wykluczają możliwość stosowania przepisów ustawy o gwarancjach do wszystkich gmin wyznaniowych żydowskich (lub – jak formułowano to w niektórych postępowaniach – czy ustawa o stosunku państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi *lex specialis* względem ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>22</sup>). Analiza uzasadnień wyroków prowadzi do wniosku, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia zostało uzależnione od odpowiedzi na pytanie, czy NGWŻ są „gminami wyznaniowymi żydowskimi” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.g.w.ż.<sup>23</sup>

Z orzecznictwa NSA jednoznacznie wynika, że niezależne gminy wyznaniowe żydowskie nie są gminami wyznaniowymi żydowskimi w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. W konsekwencji przepisy ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowią przeszkody do zarejestrowania gmin wyznaniowych żydowskich niezrzeszonych w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich, a ten ostatni nie ma interesu prawnego uzasadniającego przyznanie mu statusu strony postępowania o zarejestrowanie NGWŻ<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich podniósł ten argument we wszystkich inicjowanych postępowaniach, zob. reprezentatywne przykłady argumentacji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: wyrok z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1817/15; wyrok z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 498/09 oraz wyrok z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1700/15, LEX nr 2337646. Por. Czohara, Zieliński 2012, 37–39.

<sup>22</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 498/09.

<sup>23</sup> Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 października 2014 r., II OSK 200/13, LEX nr 1769946; z dnia 21 stycznia 2015 r., II OSK 1492/13, LEX nr 1769880; z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 2880/15, LEX nr 2337648; z dnia 10 grudnia 2019 r., II OSK 270/18, LEX nr 2771434; oraz cytowane już wyroki z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1700/15 oraz II OSK 1817/15.

<sup>24</sup> Pierwotnie NSA prezentował odmienne stanowisko w odniesieniu do interesu prawnego ZGWŻ w uczestniczeniu w postępowaniach rejestracyjnych dotyczących NGWŻ. W wyroku z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 498/09 orzekł, że: „Utworzenie nowej jednostki organizacyjnej wyznawców religii mojżeszowej określonej jako «gmina» [...] dotyczy [...] interesów prawnych Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Związek ten ma bowiem wynikający z obowiązującego prawa bezpośredni wpływ na tworzenie i działalność nowopowstających gmin żydowskich”. W późniejszych orzeczeniach NSA odrzucił to rozumowanie, wskazując, że wyrok ten zapadł w szczególnych okolicznościach faktycznych i w żadnej innej późniejszej sprawie NSA nie

Większość argumentów na poparcie powyższego stanowiska została podniesiona już na etapie postępowań administracyjnych i następnie zaaprobowana przez NSA. Warto je usystematyzować, ponieważ problematyka oceny tożsamości związków wyznaniowych przez zobowiązane do zachowania bezstronności światopoglądowej organy państwa nie jest oczywista. Podsumowując prezentowane argumenty, można stwierdzić, że swoisty test na tożsamość związków wyznaniowych obejmował rozważenie takich elementów, jak:

- 1) materialna tożsamość prawa wewnętrznego: w uzasadnieniach podnoszono, że z porównania prawa wewnętrznego niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich oraz ZGWŻ wynika, iż są to różne związki wyznaniowe, o różnej organizacji i kryteriach członkostwa;
- 2) formalna tożsamość prawa wewnętrznego: kolejną istotną kwestią wskazującą na odrębność niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich od gmin podlegających ustawie żydowskiej był fakt, że w przeciwieństwie do ZGWŻ nie rządzą się one we własnych sprawach prawem wewnętrznym uchwalonym w trybie przewidzianym w art. 3 ust. 2 u.g.w.ż.;
- 3) kryteria członkostwa: do grona niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich mogły zostać przyjęte inne kategorie osób niż zrzeszone w gminach żydowskich tworzących ZGWŻ. Niektóre niezależne gminy wyznaniowe żydowskie dopuszczały przyjęcie do swojego grona osób niepełnoletnich, nieżydowskich małżonków członków czy osób, które dokonały konwersji na judaizm. Wymienione osoby nie mogłyby stać się członkami gmin żydowskich należących do ZGWŻ, ponieważ zgodnie z art. 2 ust. 1 u.g.w.ż. gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>. Warto podkreślić, choć nie było to rozważane w analizowanych orzeczeniach, że argument dotyczący różnic w kryteriach członkostwa może mieć dalsze

---

dopuścił argumentacji z analogii do wyroku wydanego w sprawie II OSK 498/09. O specyficznych okolicznościach sprawy przesądzało to, że (1) nowo rejestrowana Niezależna Gmina Wyznania Mojżeszowego w Gdańsku powstała „w miejsce” (sąd nie doprecyzował tego pojęcia) rozwiązanej wcześniej gminy wyznaniowej żydowskiej funkcjonującej na podstawie ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej oraz że (2) nowa gmina zgłaszała roszczenia do majątku gminy zlikwidowanej uprzednio.

<sup>25</sup> Na problematyczny charakter ujęcia kryterium członkostwa, zastosowanego w ustawie o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce, zwrócił uwagę m.in. Brzozowski 2018.

konsekwencje. Jak zostało wskazane, w przypadku judaizmu różne kryteria członkostwa skutkowały tym, że krąg osób, które mogły być członkami (przynajmniej niektórych) niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, nie mógł pokryć się w całości z zakresem potencjalnych członków gmin wchodzących w skład ZGWŻ, a więc z tej perspektywy niezależne gminy wyznaniowe żydowskie oraz gminy żydowskie skupione w ZGWŻ raczej się uzupełniały, niż konkurowały ze sobą;

- 4) argument teologiczny: większość niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich należy do tradycji judaizmu reformowanego, podczas gdy ZGWŻ pozostaje wierny judaizmowi ortodoksyjnemu, co również było jednym z elementów różniących wymienione związki wyznaniowe;
- 5) argument z woli osób tworzących związek wyznaniowy: w uzasadnieniach podejmowano również kwestię, że zasadnicze znaczenie dla określenia odmienności związków wyznaniowych ma wola osób, które tworzą dane związki, i ich deklaracja dotycząca odrębności lub tożsamości ZGWŻ i NGWŻ;
- 6) argument z prokonstytucyjnej wykładni przepisów: zarówno organy, jak i sądy administracyjne podkreślały, że wykładnia przepisów ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej prezentowana przez ZGWŻ prowadziłaby do ograniczenia gwarantowanej konstytucyjnie oraz chronionej także przez standardy międzynarodowe wolności do tworzenia i uczestniczenia w związku wyznaniowym;
- 7) argument systemowy: z art. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup> wynika, że wyznawcy islamu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tworzą Muzułmański Związek Religijny. Zarówno w orzecznictwie NSA, jak i doktrynie podnoszono, że przepis ten jest analogiczny do art. 2 u.g.w.ż., jednak mimo to nigdy nie stanowiło to przeszkody do zarejestrowania innych muzułmańskich wspólnot wyznaniowych.

Analiza przytoczonych argumentów prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze z orzecznictwa nie wynika, żeby organy bądź sądy administracyjne nadały któremukolwiek z wymienionych argumentów większą wagę. Wręcz

<sup>26</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.

przeciwnie, biorąc pod uwagę ilość miejsca poświęconą danym zagadnieniom w wyrokach, argumenty (5)–(7), które mogą wydawać się samodzielne i mające większe znaczenie, były traktowane raczej pomocniczo, a ciężar dyskusji opierał się głównie na konkretnych cechach odróżniających ZGWŻ od NGWŻ. Odmienne podejście mogłoby utrudnić podejmowanie decyzji w innych stanach faktycznych, w których faworyzowany prawnie (orzecznico) element w innym stanie faktycznym nie miałby tak istotnego znaczenia. Przywoływane argumenty mają charakter obiektywny i odnoszą się, co do zasady, do formalnych aspektów funkcjonowania danego związku wyznaniowego, a nie do warstwy religijnej. Trzeba zauważyć również, że NSA nie dokonywał interpretacji prawa wewnętrznego ZGWŻ w sposób, który mógłby naruszyć autonomię związków wyznaniowych czy zasadę niezależności państwa i związków wyznaniowych. Poprzestał na konstatacji, że prawo wewnętrzne obu związków wyznaniowych (ZGWŻ i NGWŻ) jest różne, i wywiódł z tego wniosek, że jest to jedna z przesłanek świadczących o odrębności obu związków. Teoretycznie można byłoby postawić zarzuty w odniesieniu do argumentu (4), odnoszącego się do teologicznych różnic między ortodoksyjnym ZGWŻ a niektórymi liberalnymi NGWŻ. Wziąwszy jednak pod uwagę, że NSA dokonał w tym zakresie tylko pobieżnej analizy, nie wchodząc w rozważania religijne, trudno byłoby twierdzić, że w jakikolwiek sposób naruszył on autonomię związków wyznaniowych. Jednocześnie racją jest, że w przypadku nadania temu aspektowi większego znaczenia w perspektywie rozstrzygnięcia sprawy, mogłoby to stanowić uchybienie obowiązкови zachowania bezstronności<sup>27</sup>.

W tym miejscu warto odnieść się do kwestii roli biegłych w zakresie wykazania tożsamości lub odrębności ZGWŻ i NGWŻ. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich, wnosząc skargę do sądów administracyjnych, podnosił m.in. zarzut naruszenia art. 84 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>28</sup> przez niepowołanie dowodu z opinii biegłego religioznawcy<sup>29</sup>. Zgodnie z przytoczonym art. 84 k.p.a., gdy w sprawie wymagane są

<sup>27</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dnia 23 marca 2017 r. w sprawie *Genov v. Bułgaria*, skarga nr 40524/08, pkt 44. Treść orzecznictwa ETPC przywołanego w artykule dostępna jest na: HUDOC, <https://hudoc.echr.coe.int/> [dostęp: 22.11.2023].

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej: k.p.a.

<sup>29</sup> Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1700/15; z dnia 14 października 2014 r., II OSK 200/13 oraz z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 2880/15.

wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii. W żadnym z postępowań sądy administracyjne nie uznały zarzutu ZGWŻ, wskazując, że uwzględnienie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego nie pomogłoby w ocenie stanu faktycznego sprawy. Przykładowo, w orzeczeniach wydanych w sprawach o sygnaturach II OSK 1700/15 oraz II OSK 2880/15 Naczelny Sąd Administracyjny zauważył: „Nie było w szczególności konieczne dalsze wyjaśnianie tej kwestii z udziałem biegłego z zakresu religioznawstwa, skoro w materiale zgromadzonym w tej sprawie są już takie opinie, na które powołuje się skarga kasacyjna”. Jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie, celem dowodu z opinii biegłego jest ułatwienie sądowi dokonania prawidłowej oceny zebranego materiału w sprawie<sup>30</sup>. Opinia biegłego nie może natomiast sama w sobie kształtować stanu faktycznego<sup>31</sup>.

Kwestia znaczenia opinii biegłego dla rozstrzygnięcia spraw z zakresu wolności sumienia i wyznania ma niebagatelne znaczenie, ponieważ zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bezkrytyczne poleganie na opinii eksperckiej przez sądy i organy administracyjne może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>32</sup>. W sprawie *Mirołubovs i inni przeciwko Łotwie*, która dotyczyła zaangażowania państwa w spór wewnętrzny pomiędzy członkami społeczności staroobrzędowców, ETPC wskazał, że określenie afiliacji wyznaniowej wbrew woli i opinii skarżących na podstawie opinii eksperckiej, przygotowanej przez osoby o innym wyznaniu niż skarżący, stanowiło naruszenie obowiązku zachowania neutralności przez państwo i w efekcie było sprzeczne z art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>33</sup>. Podobnie w sprawie *Ibragim Ibragimov i inni przeciwko Rosji*, której przedmiotem było zakazanie

<sup>30</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1969 r., I CR 140/69, OSNC 1970, nr 5, poz. 85.

<sup>31</sup> W niektórych przypadkach ustalenie stanu faktycznego bez przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego może być praktycznie niemożliwe, a opinia taka może nawet wiązać sąd. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że dotyczy to przypadków wyjątkowych, w których przedmiotem opinii są kwestie techniczne lub innego rodzaju zagadnienia specjalistyczne, np. medyczne. Nie ulega natomiast wątpliwości, że spór dotyczący korzystania z wolności sumienia i wyznania nie ma takiego charakteru. Zob. Wróbel 2023, pkt 6 i 11.

<sup>32</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>33</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009 r. w sprawie *Mirołubovs et autres v. Lettonie*, skarga nr 798/05, pkt 73, 88–89, 96.

przez Federację Rosyjską publikowania i dystrybuowania określonych książek na temat islamu, ETPC stwierdził, że rozstrzygnięcie sprawy przez sąd wyłącznie na podstawie zaakceptowania wniosków zawartych w opinii ekspertów, bez dokonania samodzielnej merytorycznej oceny sprawy, stanowiło naruszenie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>34</sup>. W analizowanych sprawach dotyczących rejestracji NGWŻ można dostrzec, że Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich dążył do nadania opiniom ekspertów jak największego znaczenia lub nawet do ustalenia stanu faktycznego na ich podstawie (przez potwierdzenie tożsamości NGWŻ i ZGWŻ). Abstrahując od kwestii, że opinie eksperckie załączone przez ZGWŻ do akt postępowania na poparcie prezentowanego stanowiska nie miały charakteru opinii biegłego, o której mowa w art. 84 k.p.a.<sup>35</sup>, w świetle przywołanych orzeczeń ETPC pozytywnie należy ocenić fakt niepowołania biegłego na podstawie art. 84 k.p.a. w komentowanych sprawach. Sądy słusznie oceniły, że opinia biegłego nie będzie pomocna w ustaleniu stanu faktycznego, ponieważ nie dałaby ona sądom nowych narzędzi do analizy stanu faktycznego. Wnioski ZGWŻ o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego należy raczej rozpatrywać jako próbę przedstawienia stanowiska jednej ze stron jako faktu potwierzonego opinią eksperta.

Jeżeli chodzi o argument (6), to ma on fundamentalne znaczenie, ale raczej jako reguła interpretacyjna przepisów niż samodzielna podstawa rozstrzygnięcia sprawy. Proponowana przez ZGWŻ wykładnia przepisów ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej faktycznie była nie do pogodzenia z gwarantowaną konstytucyjnie wolnością sumienia i wyznania w aspekcie kolektywnym, w wymiarze prawa do tworzenia i uczestniczenia w związkach wyznaniowych. Zarazem brak odniesienia się do głównych zarzutów dotyczących wykładni art. 2 ust. 1 u.g.w.ż., niezależnie od potencjalnych uchybień proceduralnych, sprawiłby, że rozstrzygnięcie byłoby niepełne i nieprecyzyjne, pozostawiając pole do ponownej próby naruszenia interesów

<sup>34</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie *Ibragim Ibragimov and others v. Russia*, sprawy połączone nr 1413/08 oraz nr 28621/11, pkt 106–107 i 111.

<sup>35</sup> Opinie eksperckie załączone przez ZGWŻ stanowiły wyłącznie prywatną ekspertyzę, która mogła służyć jako uzupełnienie stanowiska ZGWŻ, ale nie mogła być podstawą ustalenia przez organ stanu faktycznego sprawy. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1682/06, LEX nr 427657.

mniejszościowych związków wyznaniowych. Do pewnego stopnia podobny charakter ma argument (7). Pominiecie go, bez uzasadnionej przyczyny, stanowiłoby jaskrawe naruszenie zasady równouprawnienia związków wyznaniowych. Argument ten ma jednak niewielką przydatność do bycia wykorzystanym w innych sprawach jako element szerszej wykorzystywanego testu. W każdym przypadku, jeżeli z przepisów wynika ryzyko ukształtowania stanu prawnego odmiennie w sprawach relewantnie podobnych, to kwestia ta musi zostać wzięta pod uwagę, niezależnie czy ma postać – jak w niniejszej sprawie – podobnego przepisu ustawowego i jego różnej interpretacji, czy też odmiennego orzeczenia sądu wydanego w podobnym stanie faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy ocenić, że elementami formalnego testu niezależności dwóch związków wyznaniowych, który sądy mogą wykorzystywać w przyszłych sprawach, są argumenty (1)–(5). Odnoszą się one do szczegółowych elementów, za pomocą których możliwa jest ocena odrębności dwóch związków wyznaniowych. Natomiast argumenty (6) i (7) powinny stanowić reguły interpretacyjne przepisów w postaci nakazu orzekania w razie wątpliwości na rzecz wolności sumienia i wyznania oraz nakazu wykładni przepisów w celu urzeczywistnienia zasady równouprawnienia związków wyznaniowych.

Na koniec warto także zastanowić się, czy argumenty (5) i (6) nie mogłyby być wystarczającą podstawą do rozstrzygnięcia sporu oraz czy podejmowanie kwestii tożsamości lub odrębności obu rodzajów gmin wyznaniowych żydowskich było konieczne. W zakresie utworzenia związku wyznaniowego to wola jednostek chcących utworzyć nową organizację religijną ma pierwszorzędne znaczenie. Celem przepisów gwarantujących wolność sumienia i wyznania nie jest utrudnianie korzystania z wolności sumienia i wyznania, a jedynie zapewnienie, żeby realizacja tych praw nie stanowiła zagrożenia dla praw innych osób. Czy więc sądy powinny pozwolić na rejestrację NGWŻ, nawet gdyby jego prawo wewnętrzne było analogiczne do prawa wewnętrznego ZGWŻ, kryteria członkostwa byłyby takie same, a obie gminy należałyby do jednego nurtu judaistycznego? Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, a wola osób chcących odłączyć się od ZGWŻ powinna mieć przeważające znaczenie. Taka konkluzja wynika z analizy orzecznictwa ETPC, w szczególności wyroku wydanego w sprawie *Genov*



*przeciwko Bułgarii*<sup>36</sup>. Przedmiotem skargi była odmowa zarejestrowania hinduistycznego związku wyznaniowego o nazwie „Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kryszny, Sofia, Nadezhda”, która była motywowana tym, że nazwa nowego związku wyznaniowego, jego struktura wewnętrzna, jak również treść wierzeń i praktyk religijnych jego członków były praktycznie identyczna z nazwą, strukturą oraz treścią wierzeń i praktyk innego, istniejącego już związku wyznaniowego – lokalnego oddziału Międzynarodowego Towarzystwa Świadomości Kryszny. W opinii bułgarskich organów taki stopień podobieństwa mógł wprowadzać opinię publiczną w błąd oraz spowodować schizmę wśród wyznawców.

Trybunał strasburski orzekł, że uniemożliwiając zarejestrowanie nowego związku wyznaniowego, władze Bułgarii naruszyły art. 9 interpretowany w świetle art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W uzasadnieniu ETPC odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w którym wskazywał, że w przypadku konfliktu między wspólnotami religijnymi rolą państwa nie jest wyeliminowanie konfliktu przez wyeliminowanie pluralizmu religijnego, ale zapewnienie pokojowego współistnienia pomiędzy rywalizującymi grupami<sup>37</sup>. Podkreślał także, że w społeczeństwie demokratycznym państwo nie ma potrzeby ani możliwości podejmowania działań w celu zapewnienia jednolitego przywództwa dla wspólnot religijnych<sup>38</sup>. Odnosząc się natomiast bezpośrednio do stanu faktycznego, ETPC stwierdził, że interpretacja przepisów przyjęta przez organy bułgarskie skutkowałaby tym, że w obrębie każdej tradycji wyznaniowej mogłoby funkcjonować tylko po jednym związku wyznaniowym, co byłoby nie do pogodzenia z zasadą pluralizmu religijnego. ETPC zwrócił również uwagę, że kwestia oceny tożsamości poglądów religijnych danej wspólnoty z poglądami innej wspólnoty jest domeną członków zrzeszonych w związkach wyznaniowych i nie może być przedmiotem decyzji organów państwowych.

Orzeczenie w sprawie *Genov przeciwko Bułgarii* w szczególnie wyraźny sposób obrazuje, jak dalece ograniczone są kompetencje państwa odnośnie

<sup>36</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie *Genov v. Bulgarie*, skarga nr 40524/08.

<sup>37</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 1999 r. w sprawie *Serif v. Greece*, skarga nr 38178/97, pkt 52.

<sup>38</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, skarga nr 30985/96, pkt 78.



do oceny przekonań religijnych. Wskazuje też, że wola członków ma w zakresie utworzenia nowego związku wyznaniowego pierwszorzędne znaczenie. Słusznie więc w analizowanych orzeczeniach NSA wątek ten został dostrzeżony i był jednym z istotnych argumentów przemawiających na rzecz możliwości rejestracji NGWŻ. Chociaż argument z woli osób tworzących związek wyznaniowy powinien mieć rozstrzygające znaczenie w sporze między ZGWŻ a NGWŻ, to z zadowoleniem należy stwierdzić, że wobec konfliktu między wyznawcami judaizmu państwo dopełniło standardu wyznaczonego m.in. przytoczonymi orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i nie opowiedziało się w sposób arbitralny po którejkolwiek ze stron. Z kolei nie nadużywając uprawnień kontrolnych w procedurze rejestrowej, organy administracji zadośćuczyniły wymogom stawianym przez ETPC w zakresie zakazu wykorzystywania procedury nabywania osobowości prawnej przez związki wyznaniowe jako ukrytej formy arbitralnej kontroli państwa nad związkami wyznaniowymi<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Orzecznictwo NSA wydane na tle konfliktu o rejestrację niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich potwierdziło wolność zakładania związków wyznaniowych, zagwarantowaną w Konstytucji RP i ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Skutkiem ukształtowania się linii orzeczniczej NSA jest wzmocnienie ochrony mniejszościowych związków wyznaniowych przed próbami wpływania na ich sytuację prawną przez większe związki wyznaniowe. Uznano bowiem, że jeden związek wyznaniowy nie może kwestionować tworzenia i działania innego związku wyznaniowego, a więc nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie o zarejestrowanie innego związku wyznaniowego czy w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru innego związku wyznaniowego<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 października 2009 r. w sprawie *Kimlya and Others v. Russia*, sprawy połączone nr 76836/01 oraz nr 32782/03; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, skarga nr 40825/98; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 października 2006 r. w sprawie *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, skarga nr 72881/01.

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2017 r., II OSK 1700/15.

Konstytucja RP, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i ustawy partykularne zawierają przepisy chroniące związki wyznaniowe przed działaniami ze strony państwa (aspekt wertykalny), natomiast, jak pokazuje historia konfliktu pomiędzy ZGWŻ a NGWŻ, brak jest rozwiązań, które chroniłyby związki przed działaniami ze strony innych związków wyznaniowych (aspekt horyzontalny). Uzupełnienie tej luki przez orzecznictwo NSA jest bardzo istotnym wkładem w rozwój krajowego standardu ochrony wolności sumienia i wyznania<sup>41</sup>. Innym aspektem orzecznictwa NSA, które może mieć istotne znaczenie w przyszłości, jest przedstawienie katalogu argumentów (testu), za pomocą których w przyszłości będzie łatwiejsze rozstrzyganie spraw dotyczących tożsamości lub odmienności dwóch związków wyznaniowych.

Odnosząc się natomiast do perspektyw rozwoju niezależnych gmin wyznaniowych żydowskich, należy stwierdzić, że wskutek omawianego orzecznictwa jest ona obecnie przynajmniej taka sama jak perspektywy rozwoju wszelkich innych związków wyznaniowych. Jest to pozytywna konstatacja, ponieważ istnienie ZGWŻ nie może stanowić przeszkody dla powstawania nowych gmin wyznaniowych żydowskich, niezrzeszonych w Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich<sup>42</sup>.

## Bibliografia

- Borecki, Paweł. 2010a. „Status prawny wyznawców judaizmu w Polsce”. *Państwo i Prawo* 9: 46–59.
- Borecki, Paweł. 2010b. „Uwagi o statusie prawnym wyznawców judaizmu na ziemiach polskich”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 2: 49–89.
- Borecki, Paweł. 2011. „Reprywatyzacja nieruchomości na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich”. *Państwo i Prawo* 9: 61–73.

<sup>41</sup> Być może orzecznictwo jest w tym przypadku nawet bardziej pożądanym instrumentem korekty niż interwencja ustawodawcza. Kazyistyczne wyliczenie w przepisie sytuacji, w których udział postronnego związku wyznaniowego w postępowaniu dotyczącym rejestracji innego związku wyznaniowego byłby dopuszczalny, mogłoby nastęrczyć jeszcze więcej problemów ze względu na niemożność przewidzenia scenariusza, w którym taki udział postronnego związku wyznaniowego byłby usprawiedliwiony.

<sup>42</sup> Jednocześnie od 2009 r. żadna nowa niezależna gmina wyznaniowa żydowska nie została zarejestrowana.

- Borecki, Paweł. 2018. „Rejestracja nowych związków wyznaniowych. Uwagi na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach tzw. niezależnych gmin żydowskich”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2: 85–97.
- Brzozowski, Wojciech. 2018. „Członkostwo w związku wyznaniowym. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15.09.2017 r., III CSK 241/16”. *Przegląd Sądowy* 4: 96–103.
- Budzowska, Natalia. 2020. „Konstytucyjne uwarunkowania statusu mniejszości żydowskiej w Polsce”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 4: 87–106.
- Czohara, Andrzej, Tadeusz Jacek Zieliński. 2012. *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Olszówka, Marcin. 2016. „Komentarz do art. 53”. W: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: Legalis/el.
- Sawicki, Jakub. 1937. *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego Instytutu Popierania Nauki.
- Wróbel, Andrzej. 2023. „Komentarz do art. 84”. W: Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel. *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX/el.
- Zieliński, Tadeusz J. 2011. „Prawo wewnętrzne gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce a normy ustawowe”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 14: 25–45.

