

**Jerzy Nikolajew**  
Uniwersytet Rzeszowski  
ORCID: 0000-0003-1505-9710  
jerzy-nikolajew@wp.pl

## **Bezpieczeństwo religijne w II Rzeczypospolitej. Rozważania na kanwie ustaw z dnia 21 kwietnia 1936 r.**

### **Wstęp**

Bezpieczeństwo to pojęcie właściwie i dość obszernie opisane w literaturze; choć trudne do zdefiniowania w przepisach prawnych, ale za to łatwo „przyswojone” w praktyce. Szeroko rozumiane także w doktrynie doczekało się tego, że zaczęto je traktować jako konglomerat większej całości, której elementem składowym stało się bezpieczeństwo religijne, zwane również bezpieczeństwem wyznaniowym lub bezpieczeństwem konfesyjnym. W okresie II Rzeczypospolitej generalnie deklarowano akceptację dla wielowyznaniowości obywateli nawiązując w ten sposób do tradycji sarmackiego „państwa bez stosów” i równego traktowania także tzw. innowierców. Azyl wyznaniowy miał być także kontynuowany po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, choć wyznawcy tzw. religii mniejszościowych mieli świadomość tego, że religia katolicka formalnie (konstytucyjnie) uzyskała przewagę nad innymi wyznaniem, również tymi uznanymi przez władze publiczne. Także wyznawcy religii muzułmańskiej i karaimskiej, skupieni głównie na terenie wschodnich rubieży państwa (przeważnie zamieszkujący województwo wileńskie), uzyskali możliwość swobody kultu religijnego, choć ich autonomia została mocno okrojona poprzez konieczność podporządkowania się przez nich wymogom państwowym, począwszy od uczestnictwa w wyborze najwyższych władz związków religijnych, poprzez formalną podległość w zakresie prowadzonej działalności oświatowej, majątkowej, ochronę zabytków, prowadzenia cmentarzy, aż po konieczność składania przysięgi lojalnościowej wobec władz cywilnych II RP. Ingerencja państwowa w kwestie obsady personalnej we wspólnotach muzułmańskich i karaimskich mogła mieć jedynie uzasadnienie powodowane ważnymi względami związanymi z eliminowaniem potencjalnych ekstremistów religijnych, którzy wypo-

sażeni w uprawnienia duchownych mogliby naruszać porządek i bezpieczeństwa publiczne, będące fundamentem funkcjonowania państwa w pierwszych jego latach samodzielnego bytu organizacyjnego. Stąd też regulacje ustawowe miały zabezpieczać interesy publiczne przed jednostkowymi uprawnieniami obywateli, którym *de facto* wolność sumienia i wyznania zapewniały obie ustawy zasadnicze z okresu II RP.

Podpisana dnia 21 kwietnia 1936 r. ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> i datowana na 21 kwietnia 1936 r. ustawa o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> stanowią przykłady regulacji państwowych świadczących o tym, że w tzw. polityce wyznaniowej II RP dobrze wykorzystano elementy związane z bezpieczeństwem państwa. Mimo wielowiekowej obecności w Polsce muzułmanów i karaimów władze potraktowały obydwie wspólnoty religijne jako obce kulturowo i religijnie, a przez to niepewne politycznie i potencjalnie mogące naruszać zasady konstytucyjne, w tym bezpieczeństwo najwyższych organów państwa. Dlatego też przyjęto szczególne zasady wzajemnego odnoszenia się do siebie, ale na zasadach zaproponowanych przez państwowego ustawodawcę.

Biorąc pod uwagę specyfikę obydwu wyznań (wcale nie najliczniejszych liczbowo), ale też to, że ich wyznawcy zamieszkiwali te same regiony państwa, oraz uwzględniając niektóre wspólne elementy doktrynalne obu religii, zdecydowano się na podjęcie niniejszej problematyki, akcentując tylko niektóre zagadnienia formalno-prawne oraz z zakresu bezpieczeństwa państwa związanego z funkcjonowaniem tzw. mniejszościowych związków wyznaniowych występujących w Polsce przed 1939 r.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie znaczenia bezpieczeństwa religijnego w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz określenie roli państwa w relacjach ze wszystkimi związkami wyznaniowymi, także tymi o charakterze mniejszościowym w zróżnicowanym pod względem religijnym społeczeństwie II RP.

## Bezpieczeństwo a bezpieczeństwo religijne

Bezpieczeństwo jest pojęciem zdecydowanie wieloznacznym i różnie interpretowanym w zależności od sposobu jego ujęcia. Zupełnie odmienne koncepcje dotyczące bezpieczeństwa propagowali przedstawiciele różnych dziedzin nauki, poczynając od Arystotelesa, poprzez myśl Monteskiusza, Immanuela Kanta, Ericha Fromma, Andrzeja Frycza-Modrzewskiego czy Abrahama Masłowa.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1936 r., Nr 30, poz. 240; z 1945 r., Nr 48, poz. 271 i 273.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1936 r., Nr 30, poz. 241; z 1945 r., Nr 48, poz. 271 i 273.

Za każdym jednak razem *in fine* wskazywano na znaczenie potoczne, stanowiące *de facto* brak zagrożenia i poczucia komfortu, związane z obawą o to, co naruszać może taki, czyli bezpieczny stan rzeczy. Natomiast w rozumieniu doktryny nauk o bezpieczeństwie wyróżniono kilka kategorii bezpieczeństwa. Należy do nich bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo zewnętrzne. Pośród kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego najczęściej uwzględnia się podział na bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, publiczne, ekologiczne, energetyczne, personalne, strukturalne, informacyjne, społeczne, kulturowe i religijne<sup>3</sup>. Według Witolda Pokruszyńskiego bezpieczeństwo definiuje się jako stan spokoju, pewności, wolności, braku realnych zagrożeń, strachu lub ataku, ale także jako proces społeczny, naczelną potrzebą wartość człowieka oraz całych grup społecznych. Ten sam autor odniósł się do pojęcia bezpieczeństwa religijnego ale bez próby jego zdefiniowania. Wskazał jedynie na zagrożenia „kościół w Polsce po 1989 r.”, co jednak nie może być przecież substytutem definicji bezpieczeństwa religijnego. Według niego tego rodzaju zagrożenia można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej kategorii (duchowej) zaliczył „relatywizm moralny, liberalizm, fundamentalizm religijny, degenerację pojęcia małżeństwa, obniżenie wartości wspólnot religijnych i degradację autorytetu duchownego”. Na zagrożenia natury materialnej wskazał z kolei „fizyczne niszczenie świątyń, rabowanie i nielegalne wywożenie dzieł sztuki sakralnej, kradzieże mienia kościelnego i napadanie na duchownych na tle nienawiści i chęci zysku”<sup>4</sup>. Na bazie tychże kryteriów i po uwzględnieniu opinii W. Pokruszyńskiego, że bezpieczeństwo religijne należy systematyzować – tuż obok bezpieczeństwa kulturowego – należy się zgodzić ze stanowiskiem Andrei Harbatski’ego, że bezpieczeństwo religijne jest częścią bezpieczeństwa kulturowego oraz z koncepcją, że „określenie bezpieczeństwo religijne można w tym kontekście utożsamiać z pojęciem bezpieczeństwa (zachowania) religii tradycyjnej (prawosławie, katolicyzm)”<sup>5</sup>. Jakkolwiek obydwaj (tzn. Pokruszyński i Harbatski) słusznie zwrócili uwagę na nietożsame wzajemnie pojęcia bezpieczeństwa religijnego, bezpieczeństwa wyznaniowego czy bezpieczeństwa konfesyjnego. Przyznając im rację, należy podkreślić przede wszystkim konieczność wyraźnego rozróżnienia znaczenia pojęć: religia, wyznanie i konfesja (łac. *confessio*). O ile religia traktowana jest najczęściej w kategoriach systemu wierzeń i praktyk religijnych, określających relacje między *sacrum* a *profanum* oraz manifestowania poprzez doktrynę, kult, wspólnotowość i sferę duchową, to wyznanie jest już zupełnie inną kategorią pojęciową. W naukach teologicznych przyjęto traktować wyzna-

<sup>3</sup> A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 16.

<sup>4</sup> W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Józefów 2012, s. 222.

<sup>5</sup> A. Harbatski, *Tożsamość religijna a bezpieczeństwo konfesyjne: współczesne wyzwania (na przykładzie Republiki Białoruś)*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2015, t. XXV, s. 140.

nie jako określenie grupy religijnej opartej na jednym zestawie prawd wiary. Stąd też *credo*, czyli wyznanie wiary (w religii katolickiej poprzez formułę „Wierzę w Boga”), ale także uznawanie za wyznanie grupy religijnej skupionej w jednej strukturze organizacyjnej lub w wielu takich strukturach. W przypadku konfesji oznaczającej z łaciny wyznanie lub przyznanie się (do Boga) rozumienie tego pojęcia może być jeszcze bardziej wieloznaczne, aniżeli w przypadku religii czy wyznania. Pod pojęciem konfesji można przecież rozumieć wyznawaną wiarę, samą spowiedź (stąd: konfesjonał), przedsionek przed grobem męczennika, grobowiec z relikwiami męczennika znajdujący się wewnątrz kościoła czy jako ozdoba obudowa takiego grobowca w formie baldachimu, tak jak, np. u św. Piotra na Watykanie, św. Wojciecha w Gnieźnie czy św. Stanisława na Wawelu<sup>6</sup>.

Jednak z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego spór terminologiczny co do rozumienia pojęć: religii, wyznania czy konfesji traktować należy jako kategorię drugorzędą. W realiach współczesnych, ale też i historycznych zasadnicze znaczenie mieć powinien interes państwa, bezpieczeństwo jego konstytucyjnych organów oraz porządek i bezpieczeństwo publiczne odnoszące się do ogółu obywateli. Dlatego też rozważania tego typu winny opierać się głównie na pojęciach wykorzystywanych przez ustawodawcę. Stąd też w ujęciu jurydycznym bezpieczeństwo i porządek publiczny trzeba analizować poprzez pryzmat postanowień konstytucyjnych, zarówno Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup>, jak i obydwu ustaw zasadniczych z okresu międzywojennego (ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> i ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>9</sup>). Ma to tym większe znaczenie, że bezpieczeństwo religijne II RP kształtowało się poprzez odpowiednie przepisy ustawowe regulujące stosunki państwo – wspólnoty religijne reprezentujące mniejszości wyznaniowe. Także postanowienia obecnie obowiązującej Konstytucji zawierają tzw. klauzule limityzacyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), *de facto* umożliwiające stosowanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, m.in. ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy jednak podkreślić, że zarówno Konstytucja RP z 1997 r., jak i ustawy zasadnicze z 1921 r. i 1935 r. nie definiują pojęcia porządku i bezpieczeństwa publicznego, co nie stanowiło i nie stanowi obecnie przeszkody w formułowaniu ograniczeń obywatelskich z uwzględnieniem tegoż kryterium oceny. Nie zmienia to w niczym możliwości wprowadzania takiego porządku prawnego, który przede wszystkim zabezpiecza interesy państwa, a nie tylko jego obywateli,

<sup>6</sup> M. Eliade, *Słownik religii*, Warszawa 2007, s. 90.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227.

także w sferze realizowanej wspólnotowo bądź indywidualnie wolności sumienia i religii<sup>10</sup>.

### **Stosunki państwo – związki wyznaniowe w II RP**

Należy stanowczo podkreślić, że stosunki między władzą państwową a związkami wyznaniowymi kształtowały się głównie w oparciu o kryterium bieżącej struktury wyznaniowej ludności zamieszkałej na terytorium II Rzeczypospolitej. Szacowano wówczas, że ok. 3/4 obywateli stanowili katolicy, w tym także wierni obrządku grekokatolickiego (11,2%). Z szacunków państwowych wynikało, że inne wyznania reprezentowali prawosławni i wyznawcy religii możeszowej (po 10,5%) oraz luteranie należący do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (3,7%). Ponadto ok. 1,3% obywateli II Rzeczypospolitej deklarowało przynależność do innych poza wymienionymi wspólnotami religijnymi, w tym związków religijnych muzułmańskich i karaimskich<sup>11</sup>. Wielość wyznań nawiązywała do wielowiekowej polskiej tradycji szacunku dla wyznawców różnych religii, jakkolwiek fundamentalny akt prawny regulujący kwestie wyznaniowe, czyli Konstytucja marcowa, nie tylko „wyposażona” została w sakralną inwokację, ale nade wszystko uznawała prymat jednego wyznania ponad innymi. Z art. 114 tej ustawy zasadniczej wprost wynikało, że „wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań”. Tak doprecyzowana i przyjęta w Konstytucji marcowej formuła pojęciowa nie oznaczała jednak traktowania II Rzeczypospolitej jako państwa wyznaniowego, ale jednak miała poważne konsekwencje jurydyczne i następstwa praktyczne. Przede wszystkim naruszona została deklarowana zasada równouprawnienia kościołów i innych związków religijnych, skoro jedno wyznanie uzyskało wyższość nad pozostałymi. W konsekwencji ustawodawca przyjął podział związków wyznaniowych na dwie kategorie: prawnie przez państwo uznanych i nieposiadających tego przymiotu, czyli prawnie nieuznanych. Oznaczało to, że tylko prawnie uznane związki wyznaniowe mogły urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, a także samodzielnie prowadzić sprawy wewnętrzne swoich związków wyznaniowych oraz posiadać majątek (ruchomy i nieruchomości) wraz z prawem rozporządzania nim a nadto posiadać i używać własnych fundacji do prowadzenia działalności naukowej, bądź dobroczynnej. Dodatkowo pozycja Kościoła katolickiego w relacjach z władzą świecką wzrosła po 1925 r., czyli po podpisaniu konkordatu, na podstawie

<sup>10</sup> A. Abramowicz, *Naczelne stanowisko wyznania rzymskokatolickiego a równouprawnienie wyznań w prawie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2018, t. 11, s. 52.

<sup>11</sup> J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości narodowych w Państwie Polskim*, Warszawa 1937, s. 46.

którego także państwo przyjęło na siebie konkretne obowiązki wynikające z tej umowy o charakterze międzynarodowym (konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 10 lutego 1925 r.)<sup>12</sup>. Układ ze Stolicą Apostolską był wyłomem od zasady, na podstawie której stosunki między państwem a związkami wyznaniowymi były regulowane wyłącznie w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich uprawnionymi przedstawicielami (reprezentacjami). Natomiast w przypadku Kościoła katolickiego postanowienia konkordatowe gwarantowały mu pełną wolność poprzez możliwość przyjęcia również swobody w zakresie administracyjnym i organizacyjnym oraz jurysdykcyjnym, a także majątkowym. Ustalono także status prawny duchowieństwa katolickiego i zakres podległości wobec władzy państwowej, która to władza miała realny wpływ na obsadę wyższych w hierarchii kościelnej stanowisk. Wiązało się to z koniecznością złożenia przysięgi wierności Rzeczypospolitej i lojalności wobec rządu<sup>13</sup>. W tym zakresie rozwiązanie „konkordatowe” wprowadzono jako swego rodzaju wzorzec także do przepisów ustawowych regulujących stosunki państwo – kościół, również wobec muzułmanów i karaimów, jakkolwiek ich wspólnoty religijne nie mogą być kwalifikowane formalnie jako kościoły<sup>14</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że władze państwowe okresu II RP dość długo i z pewnymi oporami wprowadzały nowe rozwiązania prawne dotyczące statusu tzw. kościołów mniejszościowych. Tłumaczono to również spuścizną po zaborcach, którzy niejednakowo traktowali rozmaite denominacje religijne, uznając jedne, a delegalizując inne. Jednak zasadnicze trudności dotykać mogły tych obywateli Rzeczypospolitej, którzy nie deklarowali swojego wyznania lub byli bezwyznaniowcami. Miało to związek z tzw. przymusem wyznaniowym, czyli koniecznością wpisywania w rubrykach urzędowych w miejscu przeznaczonym na „wyznanie” swojej przynależności konfesyjnej. Stąd też osoby niewyznające żadnej religii (także ateści) znaleźli się poza „marginesem”, gdyż większość a w zasadzie wszystkie dokumenty urzędowe znajdowały się przecież w rejestrach kościelnych (dokładnie instytucji religijnych). Stąd też akty np. chrztu lub zgonu, wystawiane najczęściej w urzędach parafialnych, były w zasadzie jedynymi dokumentami tożsamości. Nie przyjmowano też koncepcji neutralności religijnej (światopoglądowej) na rzecz prezentowania nie tylko wewnętrznej sfery duchowości obywateli i bardziej eksponowania symboli religijnych w przestrzeni publicznej<sup>15</sup>.

Jednocześnie władza państwowa deklarowała konieczność zapewnienia opieki moralnej i religijnej w zakładach podlegających bezpośrednio państwu, np. w wojsku, więzieniach, państwowych szpitalach czy w publicznych szkołach.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 72, poz. 501.

<sup>13</sup> S. Łukomski, *Konkordat zawarty dnia 10 lutego 1921 roku pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską*, Łomża 1934, s. 57.

<sup>14</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1988, s. 8.

<sup>15</sup> H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 91.

Jednak w oświacie państwowej przyjęto założenie, że nauka religii dla uczniów katolickich była obowiązkowa, tak samo jak zatrudnianie dla nich katechetów szkolnych czy kapelanów katolickich w więzieniach lub w armii. Formalnie też zezwolono wyznawcom religii mniejszościowych na zakładanie szkół, ale własnym sumptem i na prowadzenie tam działalności wychowawczej, z tym że pod nadzorem państwowych władz oświatowych. Wobec wyznawców wszystkich religii stosowano konstytucyjną zasadę zakazującą wykorzystywania religii w sposób niezgodny z porządkiem ustawowym, porządkiem publicznym oraz obyczajowością publiczną. W praktyce miało to także przełożenie na zakaz uznania nowego lub dotąd prawnie nieuznanego związku wyznaniowego w przypadku stwierdzenia, że „jego urządzenia, ustrój wewnętrzny lub doktryna religijna były przeciwne porządkowi publicznej lub obyczajności publicznej” (art. 115 i 116 Konstytucji marcowej). Zakazywano też uchylania się od obowiązków wobec państwa z motywacji religijnej (np. odmowa służby wojskowej), a regulacje Konstytucji z 1921 r. co do pryncypiów dotyczących wolności sumienia i religii potwierdziła także Konstytucja z 1935 r.<sup>16</sup>

### **Regulacje wynikające z ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej**

Relacje między państwem a Muzułmańskim Związkiem Religijnym w II RP uregulowano głównie w przepisach ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. Na tej podstawie władze państwowe przyznały prawną możliwość praktykowania religijnego wyznawcom islamu w oparciu o ich własny statut religijny, ale na zasadach określonych przez organy władzy świeckiej. Według zamysłu ustawodawcy interes państwa (rozumiany także w kategoriach jego szeroko pojmowanego bezpieczeństwa) miał być chroniony poprzez zastosowanie konkretnych rozwiązań ustawowych.

Po pierwsze, przyjęto założenie, że związek ten miał być „niezależny od jakichkolwiek obcokrajowych władz duchownych i świeckich” (art. 1 ustawy). Takie rozwiązanie całkowicie eliminowało jakiegokolwiek obce wpływy, np. ze strony państw arabskich czy szerzej muzułmańskich oraz centrum światowego islamu zlokalizowanego przecież poza granicami RP. Tego typu „kontrola” dawała przynajmniej formalnie możliwość ingerencji władzy państwowej (np. porządkowej) w sytuacji wystąpienia ekstremizmów religijnych ze strony wyznawców religijnej mahometańskiej.

---

<sup>16</sup> J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Węzłowe zagadnienia*, Warszawa 1967, s. 47; A. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018, s. 52.

Po wtóre, autonomia tego związku religijnego została ograniczona także w ten sposób, że choć mógł on rządzić się własnym prawem wewnętrznym, to jednak jego statut musiał być zatwierdzony przez władzę państwową i dopiero po uznaniu tego statutu Muzułmański Związek Religijny mógł być „partnerem” w relacjach z władzą II RP. Dlatego też Prezes Rady Ministrów (w tym przypadku Sławoj Składkowski) 26 sierpnia 1936 r. (czyli niedługo po wejściu w życie ustawy) podpisał stosowne przepisy (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>17</sup>). W ten sposób zrealizowano delegację wynikającą z art. 2 ustawy a realizację tych przepisów wykonawczych „poruczono” Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (pod tekstem rozporządzenia znajduje się podpis ówczesnego szefa tego resortu Wojciecha Świątosławskiego) „w porozumieniu z innymi ministrami”. I choć tych nie wskazano wyraźnie, to bez wątplenia leżało to w kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także, w ograniczonym zakresie, ministrów odpowiedzialnych za sprawy zagraniczne, wojskowe, sprawiedliwości, finansów (każdego według ich właściwości rzeczowej).

Po trzecie, władze państwowe miały również pośredni wpływ na obsadę stanowiska muftiego, skoro zdecydowano, że muftiego wybierało Najwyższe Kolegium Muzułmańskie spośród listy kandydatów zatwierdzonych przez Ministerstwo Wyznań i Oświecenia Publicznego. Dodatkowo jeszcze angażowano w procedurę wyboru muftiego wojewodę wileńskiego (Wilno było siedzibą muftiego – art. 4 ust. 2 ustawy), którego uczyniono pośrednikiem wymiany korespondencji „wyborczej” między kolegium a ministerstwem. Jednocześnie ministrowi przyznano kompetencje co udzielania dyspensy od niektórych wymogów dla kandydata na stanowisko muftiego („w szczególnych wypadkach”). Chodziło tu o warunki dotyczące obywatelstwa polskiego, znajomości języka polskiego, wieku (ukończone 40 lat) oraz ukończenia studiów wyższych teologicznych lub języków wschodnich. Zwłaszcza możliwość udzielenia ministerialnej dyspensy ze względu na niespełnienie przesłanki obywatelstwa polskiego i znajomości języka polskiego świadczyła o faktycznej kontroli ze strony wojewody i ministerstwa. Także po ukończeniu wyborów na stanowisko muftiego jeden z egzemplarzy protokołu końcowego musiał być obowiązkowo wysyłany do ministerstwa za pośrednictwem wojewody wileńskiego i po zasięgnięciu jego opinii w tej sprawie.

Po czwarte, wybór muftiego bezwzględnie wymagał zatwierdzenia przez Prezydenta RP, a w rocie przysięgi składanej przez muftiego przed ministrem umieszczono formułę: „Obiecuję i przysięgam, że zachowując wierność Rzeczypospolitej, szanować będę Rząd Konstytucją ustanowiony i że sprawię, aby go szanowało podległe mi duchowieństwo. Dbały o dobro Rzeczypospolitej nie

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 241.

będę uczestniczył w żadnych poczynaniach, ani żadnych naradach, które by mogły przynieść szkodę Państwu Polskiemu lub porządkowi publicznemu. Przeciwnie, będę się starał usuwać wszelkie niebezpieczeństwa, o których bym wiedział, że zagrażają Państwu lub porządkowi publicznemu”. Stąd też dopiero po „lojalnościowej” deklaracji mufti mógł objąć swój urząd.

Po piąte, także członkowie Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego (również ich zastępcy), czyli wybierający muftiego, musieli być zatwierdzeni przez ministerstwo i przed objęciem urzędu składali przysięgę przed wojewodą wileńskim (lub jego zastępcą), jednak bez tak ewidentnych odwołań do uprawnień władzy państwowej, jak w przypadku samego muftiego. Wymagano jednak od członków kolegium, ażeby, zwołując tzw. Wszechpolski Kongres Elekcyjny, powiadamiać z miesięcznym wyprzedzeniem ministerstwo. Podczas posiedzeń kongresu delegowani przez ministra jego przedstawiciele mieli prawo aktywnego uczestnictwa, a nadto odpisy protokołów z posiedzeń kongresu za pośrednictwem wojewody wileńskiego wysyłano do ministerstwa. W ten sposób władze państwowe w Wilnie i w Warszawie na bieżąco monitorowały decyzje (nie tylko organizacyjne) najwyższych władz religijnych wyznawców islamu w Polsce.

Po szóste, tworzenie i znoszenie muzułmańskich gmin wyznaniowych na obszarze całego państwa, a także zmiany granic lub siedzib tych gmin wymagały uprzedniej zgody ze strony ministerstwa, choć formalnie dokonywało się to na podstawie stosownych zarządzeń Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego. Ponadto wybór imama, czyli duchownego stojącego na czele gminy wyznaniowej, wymagał uprzedniej zgody wojewody wileńskiego, któremu pozostawiono możliwość złożenia sprzeciwu co do osoby kandydującej na ten urząd. Poza tym imamowie (także muezini) przed objęciem stanowiska składali przysięgę przed starostą, a w przypadku stwierdzenia szkodliwej dla państwa działalności wojewoda mógł żądać usunięcia takich duchownych ze stanowiska, w ostateczności nawet uznać takie stanowisko za opróżnione. Tak dalece posunięta ingerencja wojewody mogła być tłumaczona wyłącznie interesem bezpieczeństwa społeczności lokalnych, głównie z terenów Wileńszczyzny.

Po siódme, w ustawie (art. 34 ust. 1) postanowiono, że „podczas nabożeństwa w piątki każdego tygodnia oraz w dniu uroczystych świąt duchowni muzułmańscy duchowni odmawiać będą modlitwy za pomyślność Rzeczypospolitej i Jej Prezydenta, w dniu zaś świąt państwowych odprawią uroczyste nabożeństwo na intencję Rzeczypospolitej, Jej Prezydenta, Rządu i Wojska”. Taka formuła przyjęta w ustawie świadczyć może o akceptacji (wymuszonej?!) środowiska polskich muzułmanów wobec władzy państwowej i jej działań. Jakkolwiek, z uwagi na obiektywne trudności związane z brakiem dostępu do źródeł (tekstu projektu ustawy), trudno jednoznacznie stwierdzić, że tego typu rozwiązanie zostało zaproponowane przez duchownych reprezentujących Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej.

Po ósme, państwowe władze oświatowe oraz ministerstwo sprawowało ogólny nadzór nad szkolnictwem wyznaniowym dotyczącym religii muzułmańskiej, a jednocześnie Najwyższe Kolegium Muzułmańskie mogło otwierać własne szkoły duchowne, ale tylko za zgodą ministerialną. Także nauczycieli w tych szkołach mianował i zwalniał mufti, tyle że w porozumieniu z właściwymi władzami szkolnymi (kuratoria oświaty).

Po dziewiąte, kwestie związane z zakładaniem, rozszerzaniem lub zamykaniem oraz zarządaniem cmentarzami wyznaniowymi wyłączono spod kompetencji władz Muzułmańskiego Związku Religijnego i polecono stosowanie przepisów państwowych o cmentarzach wyznaniowych (art. 40 ustawy). W ten sposób zadbano o ujednoczenie przepisów dotyczących prawa funeralnego w Polsce i o podległość wszystkich cmentarzy właściwym władzom sanitarnym.

Po dziesiąte, choć ustawodawca w art. 38 ustawy zapewnił związkowi otrzymywanie dotacji obejmujących wydatki osobowe i rzeczowe, jednak te ustalano corocznie w budżecie państwowym i były one przyznawane przez ministerstwo w wysokości określonej przez władze państwowe. Nie zawsze jednak przekazywane kwoty odpowiadały zgłaszanym wcześniej zapotrzebowaniom.

Po jedenaste, ustawodawca (w art. 35 ustawy) zagwarantował związkowi prawo posiadania, obciążania, zbywania i nabywania majątku oraz rozporządzania nim, jednak na podstawie art. 37 ustawy ograniczył obrót nieruchomościami w ten sposób, że wprowadził tu wymóg uzyskania zgody ze strony właściwego terytorialnie wojewody. W innym miejscu ustawy (art. 39) zdecydowano, że „majątek ruchomy i nieruchomy mający w myśl obowiązującego ustawodawstwa charakter zabytkowy podlegał odnośnym przepisom o opiece nad zabytkami”. W ten sposób zobowiązano władze związku religijnego do właściwego utrzymania głównie obiektów sakralnych i nakazano współdziałanie ze służbami państwowymi odpowiedzialnymi za utrzymanie zabytków w Polsce.

### **Regulacje wynikające z ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej**

Ustawa o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej była wzorowana na opublikowanej w tym samym Dzienniku Ustaw, ale pod wcześniejszą pozycją ustawą o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ta sama data prezydenckiego podpisu nie jest także przypadkowa, gdyż prace parlamentarne i wcześniejsze uzgodnienia w ministerstwie i w parlamencie co do projektów obu ustaw musiały być prowadzone w zasadzie równoległe. Wiele podobieństw

wynika także z końcowej redakcji przepisów ustawy dotyczącej wyznawców religii karańskiej. W przypadku Karańskiego Związku Wyznaniowego ta wspólnota religijna mogła funkcjonować jako wyznanie prawnie uznane dopiero po zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów jego statutu (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>18</sup>. Podobnie jak w przypadku wyznawców religii islamskiej przewidziano kontrolę ze strony państwa w zakresie wyboru hachana (samej procedury jego wyboru, sprzeciwu co do kandydatów na ten urząd, przesłania do ministerstwa pełnej dokumentacji z czynności wyborczych). Poza tym w art. 9 ustawy karańskiej przyjęto niemal identyczną rotę przysięgi hachana, jak w przypadku muzułmańskiego muftiego, uwzględniającą wymóg aktu wierności wobec władzy i podporządkowania się jej prawom. Także organ doradczy hachana, czyli Karański Zarząd Duchowny (podobnie jak Najwyższe Kolegium Muzułmańskie), podlegał władzy wojewody i ministerstwa. Na podobieństwo ustawy muzułmańskiej uregulowano kwestie dotyczące majątku tego związku religijnego, w tym nieruchomości, opieki nad zabytkami, dotacji państwowych, cmentarzy wyznaniowych, a także szkolnictwa wyznaniowego, odstępstw ministerialnych od wymogów dla kandydatów na hachanów, modlitw (w świąteczną sobotę) za władze publiczne oraz tworzenia gmin wyznaniowych, ponadto nabywania, zbywania, obciążania, zarządzania i rozporządzania majątkiem. Identycznie jak w przypadku ustawy muzułmańskiej „wykonanie ustawy niniejszej poruczono Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami”.

Dlatego też warto podkreślić, że w ustawie „karańskiej” (art. 7) zdecydowano o tym, że to Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego był tym organem, który *in fine* zatwierdzał wybór hachana. Przyjęto bowiem taki ustawowy *modus operandi*, na podstawie którego dokonywano tego wyboru, tyle że w obecności przedstawiciela ministerstwa oraz władz i przedstawicieli karańskich gmin wyznaniowych. Jednak udział czynnika rządowego był na tyle decydujący, że „w razie opróżnienia stanowiska hachana, zastępca hachana za pośrednictwem właściwego wojewody przedstawia najdalej w ciągu trzydziestu dni Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego spis kandydatów celem uzyskania zgody. Jeżeli skutkiem braku zgody na poszczególnych kandydatów w spisie pozostanie mniej niż dwa nazwiska, zastępca hachana ponownie przedstawia najdalej w ciągu następnych czternastu dni nowego, względnie nowych kandydatów tak, by spis obejmował zawsze co najmniej dwóch kandydatów”. I dopiero „po otrzymaniu zawiadomienia od Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o zgodzie na kandydatów, zastępca hachana sporządza ich listę oraz ustaliwszy w porozumieniu z wła-

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 241.

ściwym wojewodą terminy i daty czynności wyborczych zarządza wybór hachana”. Tego typu rozwiązanie faktycznie ograniczało samodzielność i niezależność tego związku religijnego, mimo deklaracji wyrażonej już w art. 1 ustawy w ten sposób, że „Karaimski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej posiadający własny ustrój i własny zarząd wewnętrzny jest samodzielny i niezależny od jakichkolwiek władz duchownych i świeckich”. Przez to autonomia tego związku religijnego została znacznie okrojona, a zatwierdzenie wyboru hachana przez Prezydenta RP po złożeniu przysięgi według roty wierności Rzeczypospolitej jeszcze bardziej uzależniało ten związek religijny od władzy świeckiej. I tak *de iure* i *de facto* objęcie urzędu przez hachana było możliwe dopiero po wypełnieniu obowiązków względem państwa, a nie społeczności związku religijnego tego wyznania.

Poza tym o ścisłym uzależnieniu tego związku religijnego od państwa w zakresie spraw administracyjnych i organizacyjnych świadczyć mogło to, że tworzenie i znoszenie gmin wyznaniowych oraz zmiana ich granic lub siedzib bezwzględnie wymagała zgody (i to uprzedniej zgody) ministerstwa. Podobnie rzecz miała się z zatwierdzaniem osób stojących na czele gmin wyznaniowych i choć znajdowało się to w kompetencjach hachana, to jednak ten musiał upewnić się najpierw u właściwego wojewody, czy ten nie sprzeciwił się wskazanemu przez związek religijny kandydatowi na określony urząd w tym związku. Także hazzanowie i szamasze (czyli osoby stojące na czele gmin wyznaniowych) składać musieli przysięgę według roty, uwzględniając elementy wierności państwu polskiemu i czynić to w obecności właściwego starosty lub jego zastępcy. Każde inne zachowanie uznawano za nielegalne, a objęcie władzy w tym związku religijnym za prawnie bezskuteczne.

Natomiast wyraźne odwołanie do konieczności zachowania przez organy państwa kontroli osób stojących na czele gmin wyznaniowych zawarto w art. 15 ustawy, na podstawie którego w razie szkodliwej dla państwa działalności hachana, szamasza lub owuczu właściwy miejscowo wojewoda mógł żądać wydania zarządzeń zapobiegawczych, a nawet usunięcia takiej osoby ze stanowiska sprawowanego w tym związku religijnym. O potrzebie ciągłego nadzoru ze strony organów państwa, w tym przypadku ministerstwa, świadczy również to, że „szczegółowe przepisy i regulaminy wydawane przez władzę duchowną Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej celem wykonania postanowień Statutu tego Związku uzyskują moc obowiązującą po stwierdzeniu przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, że nie zawierają postanowień sprzecznych z ustawami państwowymi, ustawą oraz Statutem Karaimskiego Związku Wyznaniowego w Rzeczypospolitej Polskiej” (pisownia oryginalna). Z tej perspektywy dobrze widać zdecydowane przekonanie ustawodawcy o tym, że działalność związku karaimskiego musi podlegać nadzorowi państwowemu i to w takim zakresie, który porównywalny mógł być jedynie do sposobu traktowania społeczności muzułmańskiej w okresie II RP.

## Podsumowanie

Bezpieczeństwo religijne w kategoriach pojęciowych należy traktować jako zjawisko w miarę nowe. Natomiast biorąc pod uwagę faktycznie realizowane zasady związane z bezpieczeństwem państwa w relacjach ze wspólnotami religijnymi, to bezpieczeństwo religijne miało być od zawsze gwarantem zabezpieczenia interesów państwowych. Dopiero w dalszej perspektywie gwarantowano wolności jednostki oraz wspólnot o charakterze religijnym. Jednak za każdym razem za dobro nadrzędne uznawano porządek oraz bezpieczeństwo państwa i to władze państwowe, a nie władze religijne określały zasady tzw. polityki wyznaniowej. Także w okresie II RP w obydwu ustawach określono stosunek państwa do szeroko rozumianych wyznawców religii muzułmańskiej i karaimskiej, a nie odwrotnie (tj. Związku Religijnego Muzułmanów i Związku Religijnego Karaimów do państwa). Gdyby przyjąć odwrotne założenie, wówczas można by domniemywać, że to wspólnoty religijne dyktowałyby władzy zasady wzajemnych relacji. W rzeczywistości jednak władza publiczna dokonywała uznania związku religijnego za legalny i nadawała mu określone uprawnienia także natury majątkowej i w tym zakresie w formie ustawowej regulowała pozycję formalno-prawną, m. in. muzułmanów i wyznawców religii karaimskiej w Polsce.

Analizując zakresłone w tytule zagadnienia, należy odnieść je i zestawić z ówczesnymi realiami politycznymi i prawnymi okresu międzywojnia w Polsce. Trzeba uwzględnić fakt, że polityka bezpieczeństwa w ogólności i polityka wyznaniowa młodego państwa (po latach niewoli) uwarunkowana była przecież spuścizną legislacyjną po zaborczych porządków prawnych i uwzględniającą dominujące wcześniej w poszczególnych regionach wyznania religijne. Zwłaszcza we wschodnich województwach polityka wyznaniowa państwa była zdecydowanie bardziej radykalna, aniżeli gdzie indziej. Z jednej strony pod koniec lat 30. XX w. prowadzono dyskryminacyjne działania związane z burzeniem cerkwi prawosławnych na Chełmszczyźnie i części Podlasia, a z drugiej strony wyznawcy religii mahometańskiej i karaimskiej w ramach uznania państwowego uzyskali przynajmniej formalne gwarancje (tzn. ustawowe) umożliwiające im swobodę uzewnętrzniania swojej religii. Zresztą postanowienia konstytucyjne zawarte w obu ustawach zasadniczych okresu II RP formalnie gwarantowały swobodę religijną dla wyznawców wszystkich religii, także tzw. mniejszościowych związków religijnych, co w praktyce wcale nie oznaczało, że władze państwowe nie pozostawiły sobie marginesu swobody oceny tego, co może realnie zagrażać interesom publicznym. Można więc zaryzykować tezę, że bezpieczeństwo państwa było nieodłącznie związane z bezpieczeństwem religijnym, jakkolwiek nie podnoszono kwestii wzajemnych relacji między poszczególnymi nawet antagonizującymi się związkami wyznaniowymi. Pomijano zupełnie niesłusznie aspekt związany z ewentualnymi sporami o cha-

rakterze doktrynalnym, prozelickim czy majątkowym, a nade wszystko eksponowano interes ogólny (państwowy, publiczny). Stąd też organy władzy wojewódzkiej (szczególnie wojewody wileńskiego) oraz centralne (ministerialne) wyposażono w niemałe atrybuty kontrolno-nadzorcze, które były związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Co prawda polscy muzułmanie i polscy karaimowie zostali uznani przez państwo za wspólnoty mogące legalnie funkcjonować w obrocie prawnym, ale szacunek władz w stosunku do nich bardziej był dyktowany obawami przed ewentualnymi rozruchami o podłożu religijnym, aniżeli ścisłym realizowaniem funkcji państwa jako gwaranta wolności religijnej wszystkich jego obywateli. Brak zaufania organów władzy do związków religijnych mniejszościowych wcale nie był neutralizowany poprzez wzajemne uczestnictwo władz religijnych w uroczystościach państwowych, i na odwrót – władz państwowych w obchodzeniu świąt muzułmańskich czy karaimskich. Owa nieufność powodowała także konieczność składania lojalnościowych wobec władzy państwowej deklaracji i akceptacji dla państwowych zasad prawnych, w tym niepopadania w konflikt z regułami porządku i bezpieczeństwa określonego w regulacjach wydanych przez władze publiczne, a nie według zasad wynikających z prawa wewnętrznego związków religijnych.

Na koniec należy podkreślić niemal identyczność (wyraźne podobieństwo) redakcyjne obu ustaw i na tej podstawie traktować je jako pakiet prawie bliźniaczych rozwiązań legislacyjnych. Trzeba również zauważyć zbieżność czasową związaną z podpisaniem tych ustaw, przyjąć również podobną ścieżką legislacyjną i opracowanie ostatecznego tekstu przepisu prawnego według propozycji przedstawionych przez stronę rządową. Brak silnego lobby wyznaniowego zdecydował o takim kształcie obu „wyznaniowych” ustaw z 21 kwietnia 1936 r., który wyraźnie zabezpieczał interes związany z bezpieczeństwem publicznym. I w tym znaczeniu obydwie regulacje należy wpisać do katalogu przepisów państwowych będących gwarantami uprawnień „silniejszego”.

## Wykaz literatury

- Abramowicz A., *Naczelne stanowisko wyznania rzymskokatolickiego a równouprawnienie wyznań w prawie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2019, t. 11.
- Abramowicz A., *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Wyd. KUL, Lublin 2018.
- Eliade M., *Słownik religii*, Książnica, Warszawa 2007.
- Harbatski A., *Tożsamość religijna a bezpieczeństwo konfesyjne: współczesne wyzwania (na przykładzie Republiki Białoruś)*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2015, t. XXV.
- Łukomski S., *Konkordat zawarty dnia 10 lutego 1921 roku pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską*, Unitas, Łomża 1934.

- Osuchowski J., *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Węzłowe zagadnienia*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, PWN, Warszawa 1988.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, Józefów 2012.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości narodowych w Państwie Polskim*, Wyd. Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1937.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
- Świątkowski H., *Wyznaniowe prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1962.

## Summary

### **The religious security in the Second Polish Republic. Considerations based on the Acts of April 21, 1936**

**Keywords:** the right to safety, the security, the religious security, the period of the Second Polish Republic, the minority denominations.

Two laws signed on April 21, 1936: on the relationship of the State to the Muslim Religious Union in the Republic of Poland and the relationship of the State to the Karaim Religious Union in the Republic of Poland are examples of interests properly secured by the state authorities in relations with so-called minority religious associations. The legislator clearly defined the limits of interference by state organs in the activities of Muslim and Karaim communities in the territory of the Republic of Poland in the interwar period. Maintaining the privileged position of the Catholic Church in Poland resulting from the March Constitution, the authorities also ensured the possibility of conducting business activity with other denominations, but on different terms. The purpose of the article is to point out specific regulations regarding the relationship between religious organizations and authorities of the Polish state during the formation of the new statehood.

