

Maria Orłowska-Bednarz

USTRÓJ I STATUS WYZNANIOWEGO SAMORZĄDU ŻYDOWSKIEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

1. Istota działalności oraz kompetencje samorządu żydowskiego

Okres II Rzeczypospolitej sprzyjał powstawaniu samorządnych jednostek zarówno o charakterze terytorialnym, zawodowym, jak i wyznaniowym. Funkcjonowanie związków wyznaniowych określiło kilka regulacji prawnych. Status gmin żydowskich wyznaczył dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku¹. Pośrednio, organizacja samorządnego związku wyznaniowego wynikała z postanowień ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 roku². Samorząd żydowski polegał na samodzielnym, tj. niezależnym od organów państwowych, zarządzaniu sprawami wewnętrznymi. Uprawnienia samorządu żydowskiego obejmowały: stanowienie norm wewnętrznych, ustalenie struktury organizacyjnej oraz wypełnianie celów i zadań związku wyznaniowego. Granice tej samorządności określały ustawy, które nie były jednakowe dla wszystkich związków wyznaniowych. Prawo to w szczególności dotyczyło: wyboru organów reprezentacyjnych, podejmowania przez nie uchwał, określenia płatników i wysokości składek dla członków oraz zarządzania majątkiem związku. Przepisy³, określały też uprawnienia nadzorcze władz państwowych.

Spośród różnych form samorządu po raz pierwszy, w sensie prawnym, określnika *wyznaniowy* użyto w okresie międzywojennym. W późniejszym czasie rodzaj ten wyróżnił powtórnie prof. Kasznica. Jego zdaniem podstawą wyróżnienia samorządu *wyznaniowego* był fakt istnienia więzi między ludźmi wyznającymi tę sama religię⁴. Ze względu na specyfikę i charakter swej działalności, żydowskie gminy wyznaniowe są najlepszym przykładem samorządu wyznaniowego. Żydzi w Polsce międzywojennej tworzyli największy niechrześcijański związek religijny. Był on zorganizowany w 818 gminach wyznaniowych.

Ujednoliceniem stanu prawnego samorządu żydowskiego było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 14 października 1927 roku o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, jak i przepisy organizacji gmin wyznaniowych żydowskich stanowiących załącznik do tego rozporządzenia⁵ wraz z rozporządzeniami wykonawczymi do przepisów o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich (regulaminy wyborcze i rozporządzenia o gospodarce finansowej⁶). W ustawie użyto określnika – żydowska – wskazując tym samym na narodowościowy charakter organizacji z pominięciem nazwy ściśle wyznaniowej – mojżeszowa.

Wspomniana uprzednio *Konstytucja marcowa* w art. 113 przyznawała kościołom i związkom wyznaniowym prawnie uznanym następujące prawa:

- a) prawo urządzania zbiorowych publicznych nabożeństw,
- b) prawo posiadania i nabywania majątku ruchomego i nieruchomego, zarządzania nim i rozporządzania,
- c) prawo posiadania i używania swych fundacji i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych i dobroczynnych,
- d) prawo samodzielnego prowadzenia swych spraw wewnętrznych.

Konstytucja marcowa nie określała dokładnie ani treści ani rozmiarów samorządu wyznaniowego, nie dawała także wskazówek, jak należy rozumieć pojęcie „sprawy wewnętrzne”. Pewne wyjaśnienie treści pojęcia samorządu wyznaniowego, tj. kwestii, w czym leży jego istota, dają zwroty użyte w *Konstytucji* „prowadzi swe sprawy” (art. 113) i „rządzą się same” (art. 115, ust. 1). Było więc to wyrażenie zasady swobodnego – bez ingerencji z zewnątrz – podejmowania uchwał i postanowień przez właściwe organa wyznaniowe oraz swobodnego stosowania wewnątrzwyznaniowych norm prawnych, regulujących mechanizm całego, wewnętrznego życia związku religijnego w kierunku urzeczywistnienia właściwych celów i zadań związku. Rozmiary samorządu wyznaniowego pojęte są w zasadzie bardzo szeroko. Granicami są ustawy państwowe, gdyż „żaden związek religijny nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa”. W obrębie tych granic związki religijne „prowadzą swe sprawy wewnętrzne samodzielnie” i „rządzą się same własnymi ustawami” tzn. bez współdziałania państwa⁷.

W art. 1 przepisów o organizacji gmin żydowskich ustawodawca określił status Związku Religijnego. Miał on charakter publicznoprawny i wraz ze składającymi się nań gminami posiadał prawa korporacyjne. Na czele związku stała Rada Religijna Gmin Żydowskich jako organ naczelny. Nigdy jednak jej nie po-

wołano, a funkcje przewidziane dla Rady pełnił Minister Wyznań i Oświecenia Publicznego. Gminę wyznaniową stanowili Żydzi mieszkający w tej samej politycznie gminie lub kilku (art. 2). Obciążeni byli utrzymywaniem instytucji samorządowych i funkcjonariuszy gminnych. Członkami gmin stawali się automatycznie wszyscy wyznania mojżeszowego. Przymusowość wynikała już z dekretu Naczelnika Państwa⁸. Związek ten miał już wówczas charakter przymusowej korporacji.

W dekrete Józefa Piłsudskiego, mającym obowiązywać przejściowo do czasu uchwalenia przez sejm ogólnego statutu gmin żydowskich, dokonano recepcji postanowień rozporządzenia z 1 XI 1916 r. z pewnymi istotnymi modyfikacjami⁹. Dekret ten jeszcze dobitniej podkreślał wyznaniowy charakter gmin, a zadania i kompetencje gmin sprowadzał do spraw wyłącznie religijnych. Istotnym *novum* było wprowadzenie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborów do zarządu gmin (przedtem przepisy zaborcy niemieckiego określały tak zwany system kurialny).

Przepisy z 1927 roku podkreśliły to, iż zadania samorządu wyznaniowego powinny sprowadzać się do funkcji wyłącznie religijnych, tj. do utrzymywania rabinatu, synagogi, kąpielii rytualnych i cmentarzy, czuwania nad religijnym wychowaniem młodzieży, troszczenia się o dostarczanie koszernego mięsa oraz do działalności charytatywnej. Do zadań gminy należało w szczególności:

- 1) organizowanie i utrzymanie rabinatu.
- 2) zakładanie i utrzymywanie synagog, domów modlitw, kąpielii rytualnych i cmentarzy,
- 3) czuwanie nad religijnym wychowaniem młodzieży,
- 4) troszczenie się o dostarczanie ludności żydowskiej koszernego mięsa.

Natomiast bardzo ważne funkcje, przepisy nadawały naczelnemu organowi Żydowskiego Związku Religijnego – Radzie Religijnej. Miała ona składać się z 34 świeckich członków Żydowskiego Związku Religijnego i 17 rabinów, a jej kadencja trwała 5 lat. Rada miała być organem nadzorczym związku i kierować jego działalnością.

Dział IV ustawy, o radzie Religijnej nie został praktycznie zrealizowany, ponieważ zabrakło potrzebnego rozporządzenia wykonawczego. Sytuacja ta utrzymywała anormalny stan, w którym wszystkie funkcje Rady spełniał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 54). Sytuacja ta w znaczny sposób osłabiała jednolitość i organizację wyznaniowego samorządu żydowskiego. Uzupełnieniem stanu prawnego dotyczącego żydowskiego samorządu wyzna-

niowego były rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydane w latach 1930-1931. Akta te wpłynęły na mocniejszą ingerencję państwa w działalność gmin wyznaniowych.

2. Status wyznaniowych gmin żydowskich

Cechą charakterystyczną organizacji gminnych wyznania żydowskiego było ograniczenie własnych kompetencji na rzecz władzy nadzorczej, pełnionej przez Ministra Wyznań i Oświecenia Publicznego. Bardziej restrykcyjne przepisy zawierał dekret Naczelnika Państwa z dnia 17 lutego 1919 roku¹⁰. Uprawniał on władze nadzorcze do ingerencji w każdym przypadku, gdy wymagałby tego interes publiczny, a w szczególności dawał władzom możliwość rozwiązania organów gminy wyznaniowej¹¹.

Rola władzy państwowej była dwojaka. Po pierwsze: członkowie gminy mieli prawo zażaleń do niej – wówczas władza ta rozstrzygała spór, który zaistniał między korporacyjnym organem gminy wyznaniowej a członkami tejże gminy; rozstrzygnięcia te miały charakter instancyjny – po drugie: władza państwowa mogła występować wobec organów korporacyjnych gmin żydowskich w charakterze władzy nadzorczej.

Przepisy określały też, iż właściwymi władzami, które mogą rozstrzygać zażalenia na decyzje, zarządzenia i działalność organów zarządu Żydowskiego Związku Religijnego, są organa zarządu Związku kolejno wyższe. Przepisy określały wymogi zażalenia, tj. formę pisemną oraz odpowiednią motywację. Wnieście zażalenia nie miało skutków wstrzymujących. Ich rozstrzygnięcie miało też formę pisemną. Dzięki rozporządzeniu z 24 listopada 1930 r. w sprawie regulaminu wyborczego do organów żydowskich gmin wyznaniowych, procedurę wyborczą poddano ścisłemu nadzorowi państwa. W dokładny sposób określono instytucje nadzorcze. Miejscową władzą nadzorczą nad czynnościami wyborczymi w gminach wyznaniowych była powiatowa władza administracji ogólnej, a władzą nadzorczą drugiej instancji był wojewoda. Wyjątek stanowiła Żydowska Gmina Wyznaniowa w Warszawie; nadzór nad jej czynnościami wyborczymi mógł sprawować albo Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, albo mianowany przez ministra w tym celu komisarz wyborczy, lub też właściwa administracja ogólna drugiej instancji, której zlecono te funkcje. Władze administracyjne mogły odmówić zatwierdzenia wyboru poszczególnych członków komisji wyborczych według swojego uznania i bez podania powodów. Prawo to miały

też władze po wyborach uzupełniających o mandaty niezatwierdzonych kandydatów. Do kompetencji organów administracyjnych należało ponadto akceptowanie poszczególnych list wyborczych, jak i składu komisji reklamacyjnej, rozstrzygającej zażalenia na procedurę sporządzenia list. Gminy wyznaniowe podlegały też nadzorowi Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 43) w sprawie zatwierdzenia po wyborze, rabinów i podrabinów. Nawet statut, opracowany przez Radę Religijną gmin żydowskich, który określał zasady obowiązujące dla dopuszczenia do sprawowania urzędu rabina i podrabina, musiał być zatwierdzony przez ministra. Podobnie było z regulaminem dyscyplinarnym, przepisami o pensji, emeryturze i zabezpieczeniu rabinów i podrabinów (art. 41).

Dążenia władz państwowych do poddania daleko idącej kontroli wszelkich przejawów działalności gmin znalazły także odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia Ministra Wyznań z 9 listopada 1931 r. regulujących gospodarkę finansową gmin żydowskich¹². Wszystkie uchwały zarządów gmin, ustalające wysokość składek lub nakładające inne opłaty na swoich członków, wymagały zatwierdzenia przez wojewodów. Wojewodowie zostali upoważnieni do zatwierdzenia budżetów gmin, do których mogli wносить istotne poprawki, polegające między innymi na skreślaniu, redukowaniu lub podwyższaniu wysokości poszczególnych pozycji. Wojewodowie mogli odmówić zatwierdzenia budżetu, jeżeli uznali, że nie odpowiada zadaniom ciążącym na gminie wyznaniowej. Bardziej szczegółowe uprawnienia władz administracyjnych zostały określone w osobnym rozporządzeniu wydanym przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu w sprawie gospodarki finansowej gmin wyznaniowych żydowskich z 9 września 1931 roku.

3. Organizacja żydowskiego samorządu wyznaniowego w latach 1919-1939

Podstawową jednostką organizacyjną Żydowskiego Związku Religijnego była gmina wyznaniowa. Gminy dzieliły się na wielkie, tj. liczące ponad 5 tysięcy mieszkańców i małe – do 5 tysięcy mieszkańców wyznania mojżeszowego.

Gminą mniejszą kierował zarząd, większą – zarząd i rada. Rada gminy była instancją ustawodawczą i kontrolującą; zarząd – instancją wykonawczą. Liczbę członków rady i zarządu dla poszczególnych gmin wielkich ustalały władze państwowe. Rabini, zatwierdzani na stanowisku oraz podrabini pełniący funkcje ra-

binów, z urzędu wchodzili do zarządu z prawem głosu. Przykładem gminy wielkiej była Żydowska Gmina Wyznaniowa w Warszawie. Liczyła ona 250 tysięcy mieszkańców. Pochodząca z wyboru Rada Gminy liczyła tam 50 osób. Ze swego grona wyłaniała 15 osobowy Zarząd oraz urzędującego rabina¹³. Struktura gminy – obok Rady i Zarządu – obejmowała 11 wydziałów: prezydialny, finansowy, składki gminnej, spraw religijnych, szkół opieki społecznej, legatów, sanitarny, gospodarczy, cmentarny, oraz wydział kontroli. Następną instytucją gminy był rabinat, składający się z 17 członków – rabinów, którzy mieli pod swoją opieką religijną wydzielone okręgi w mieście.

Gminy były instytucjami o prawach korporacyjnych, mających zapewnić swoim członkom możliwość zaspokajania potrzeb religijnych. Kompetencje gmin żydowskich obejmowały wyłącznie działalność religijną i charytatywną. Posiadanie przez gminę osobowości prawnej pozwalało jej sprawować zarząd własnym majątkiem oraz ustanowionymi na jej rzecz fundacjami. Kompetencje gmin w okresie międzywojennym były więc mocno ograniczone. Cechą charakterystyczną żydowskiej organizacji wyznaniowej była silna ingerencja państwa w sprawy związane z funkcjonowaniem gmin. Uprawnienia naczelnej władzy nadzorczej należały do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Natomiast organami nadzorczymi dla poszczególnych gmin były władze administracyjne I instancji. Przepisy o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich określały zarówno stosunek państwa do Żydowskiego Związku Religijnego, jak i całokształt jego ustroju wewnętrznego, bez porozumienia z organem przedstawicielskim związku.

Taki tryb uregulowania sytuacji prawnej wyznania mojżeszowego był niezgodny z Konstytucją z 17 marca 1921 r. Stopień uzależnienia gmin żydowskich od rządu powiększał brak naczelnego organu Żydowskiego Związku Religijnego. Celowe niewydanie przez rząd rozporządzenia wykonawczego sprawiało, że żydowski samorząd wyznaniowy w niewielkim stopniu mógł decydować o swym istnieniu i funkcjonowaniu.

Przypisy

- ¹ Dz.U. RP nr 52/1928, poz. 500.
- ² J. Makowski, *Nowe Konstytucje*, Warszawa 1925, s. 8.
- ³ *Przepisy o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich*, Dz.U. 1928 nr 52, poz. 500.
- ⁴ R. Paczuski, *St. Kasznica – rzecznik idei samorządności*, OMT 6/90m s. 8.
- ⁵ Dz.U. RP nr 52/1928, poz. 500.
- ⁶ Dz.U. RP nr 57/1930, poz. 592, Dz.U. RP nr 89/1931, poz. 698.
- ⁷ J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 137.
- ⁸ *Dekret Naczelnika Państwa o zmianach w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich*, Dz.P.P.P. nr 14/1919, poz. 175.
- ⁹ K. Krasowski, *Związki wyznaniowe II Rzeczypospolitej – Studium historyczno-prawne*, Warszawa-Poznań 1988, s. 183.
- ¹⁰ Dz.P.P.P., nr 13, poz. 175.
- ¹¹ Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 26 III 1927 I. Rej. 3804/26, Z.W., nr 1172.
- ¹² Dz.U. RP nr 89, poz. 698, ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem ministra z 20 IX 1932 r. (Dz.U. RP, nr 89, poz. 752).
- ¹³ *Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie i Jej Instytucje*, Warszawa 1927.