

Strona w postępowaniu o stwierdzenie nieważności rejestracji organizacji wyznawców religii żydowskiej

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 marca 2010 r.
II OSK 498/09

Teza

Postępowanie w sprawie utworzenia nowej jednostki organizacyjnej wyznawców religii mojżeszowej określonej jako "gmina", z pominięciem regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP (Dz.U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) a także w prawie wewnętrznym określającym organizację gmin żydowskich, dotyczy interesów prawnych Związku Gmin Wyznania Żydowskiego. Związek ten ma bowiem wynikający z obowiązującego prawa bezpośredni wpływ na tworzenie i działalność nowopowstających gmin żydowskich. Istnienie tego interesu uzasadnia przyznanie Związkowi Gmin praw strony postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności rejestracji tak utworzonej gminy wyznania mojżeszowego.

Skład sądu



Sentencja

Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 3 marca 2010 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy A. z siedzibą w G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2008 r., I SA/Wa 948/08 w sprawie ze skargi Związku Gmin B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. Nr (...) w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Gminy A. z siedzibą w G. na rzecz Związku Gmin B. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 5 grudnia 2008 r., po rozpoznaniu sprawy ze skargi ZGWŻ w RP na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r., w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) października 2007 r., stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu oraz zasądził od organu na rzecz strony skarżącej zwrot kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu Sąd I instancji przyjął następujący stan faktyczny:

Decyzją z (...) lutego 2000 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wpisał w dziale A Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych Gminę A. z siedzibą w G (dalej: A.).

ZGWŻ w RP wystąpił w dniu 10 czerwca 2003 r. o stwierdzenie nieważności decyzji z (...) lutego 2000 r. twierdząc, że narusza ona rażąco prawo (art. 156 § 1 pkt 2 KPA).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z (...) lipca 2003 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Minister uznał, że Związek Gmin nie ma przymiotu strony w postępowaniu o stwier-

dzenie nieważności tej decyzji. Po rozpatrzeniu wniosku Związku Gmin o ponowne rozpoznanie sprawy Minister decyzją z dnia (...) sierpnia 2003 r. utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia (...) lipca 2003 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Związku Gmin, wyrokiem z dnia 26 marca 2004 r., I SA 2188/03 uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z (...) sierpnia 2003 r. i poprzedzającą ją decyzję z (...) lipca 2003 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., iż nie jest oczywiste, że ZGWŻ, któremu art. 7 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich przyznaje określone uprawnienia i kompetencje jeżeli idzie o organizację gmin wyznaniowych, nie ma legitymacji w postępowaniu o rejestrację podmiotu, który jego zdaniem, opartym na analizie dokumentów rejestrowych - jest Gminą Ż. w rozumieniu tej ustawy. Zarzut taki nie może być odparty teoretycznie, jak to uczynił organ w zaskarżonej decyzji, bez rzeczowej analizy dokumentacji, co do zasad życia religijnego. Argumenty przedstawione przez Ministra są bowiem z kategorii wolności sumienia i wyznania i zasad rejestracji kościołów, a nie interesu prawnego skarżącego w świetle art. 18 ustawy o wolności sumienia i art. 7 ustawy o stosunku Państwa do gmin. Jeżeli bowiem nowo zarejestrowana gmina jest w założeniu typową gminą żydowską, Związek Gmin ma prawo brać udział w postępowaniu rejestrowym z uwagi na uprawnienia przewidziane dla niego ustawą o stosunku Państwa do gmin, odwołującą się do prawa wewnętrznego gmin wyznaniowych żydowskich.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 grudnia 2004 r., OSK 959/04 oddalił skargę kasacyjną Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z (...) lutego 2000 r. i decyzją z (...) października 2007 r. umorzył postępowanie administracyjne w sprawie z wniosku Związku Gmin o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Minister uznał, że w sytuacji gdy organ nie stwierdził w sprawie interesu (obowiązku) prawnego strony żądającej wszczęcia postępowania albo wobec której wszczął postępowanie z urzędu, nie przechodzi do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a postępowanie kończy wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie.

Minister wskazał, że obowiązany był do ustalenia, czy Związek Gmin posiada legitymację do występowania w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i do dokonania analizy, czy A. pozostaje "typową gminą żydowską" w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP. Dokonanie tej analizy nie prowadziło do badania istoty sprawy i w konsekwencji do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, lecz miało na celu wyjaśnienie kwestii wstępnej, tj. legitymacji Związku Gmin do występowania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie wpisu do rejestru.

Związek Gmin przy piśmie z 12 stycznia 2006 r. przedstawił opinię Naczelnego Rabina P - M.S. oraz fotokopię strony 811 Encyklopedii Judaica wydanej w języku angielskim, bez przedstawienia tłumaczenia na język polski. Z powołanej opinii Naczelnego Rabina P. wynika, iż od ponad 2.000 lat Ż. organizowali się w społeczności - gminy (kahal lub kehila), powstawały społeczności żydowskie w I. i B. Społeczność oferowała religijne, sądownicze, finansowe i socjalne usługi dla swoich członków. Cmentarz i synagoga odgrywały zasadniczą rolę w każdej społeczności. Każda liczniejsza wspólnota miała kilka domów modlitwy; utrzymywała i nadzorowała rzeźnię, była też mykwa. Zadaniem gminy było też zaopatrzenie w kosztowną żywność jak również sprzedaż etrogów. Mianowanie rabina w gminach występuje dość wcześnie w Zachodniej Europie. Po długim okresie niepewności jego urząd zostaje stopniowo usankcjonowany. Jest akceptowane w żydowskim świecie, że każda organizacja, która zostaje założona z jej ustawowymi wymaganiami, a które zostały opisane w niniejszym tekście stanowi gminę. A zatem definicją kehili jest organizacja, która charakteryzuje się wszystkimi czynnikami wymienionymi wyżej.

W związku z powyższą opinią Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa zwrócił się do dra hab. Z.P., pracownika Instytutu Religioznawstwa UJ o wyrażenie opinii, czy A. jest typową gminą żydowską.

Badając m.in. wspomnianą opinię Naczelnego Rabina P. oraz deklaracje wyznaniowe A. dr hab. Z.P. w opinii z 29 września 2006 r. zalicza tę Gminę do tradycji liberalnej właściwej dla judaizmu reformowanego.

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Związek Gmin i gminy żydowskie należące do tego Związku mają charakter ortodoksyjny, co potwierdza Przewodniczący Związku. Różnice pomiędzy A., a gminami żydowskimi należącymi do Związku Gmin, w szczególności różnice co do zasad życia religijnego, upoważniają do stwierdzenia, że A. nie jest typową gminą żydowską w rozumieniu ustawy z 1997 r. Z tego też powodu Związek Gmin nie jest stroną postępowania w sprawie wpisu A. do Rejestru.

Związek Gmin wywodzi swój interes prawny z art. 3, 7 i 24 ustawy z 1997 r., podczas gdy przepisy tej ustawy nie mają zastosowania w postępowaniu rejestrowym, prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

na podstawie ustawy z 1989 r. Wywód wnioskodawcy oparty jest na błędnym założeniu, że ustawa z 1997 r. przyznała Związkowi Gmin wyłączność w zakresie organizowania życia religijnego wyznawców religii mojżeszowej na terytorium RP.

Dla oceny istnienia interesu prawnego po stronie Związku Gmin istotne jest, zdaniem organu, odwołanie się do dyspozycji art. 18 ustawy z 1989 r. stanowiącego, że przepisy działu III tej ustawy odnoszące się do rejestrowania kościołów i innych związków wyznaniowych regulują stosunek państwa tylko do tych kościołów i innych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna i majątkowa nie jest uregulowana odrębnymi ustawami. Art. 7 ust. 1 ustawy z 1997 r. stanowiący, że tworzenie nowych gmin żydowskich oraz znoszenie lub przekształcanie już istniejących następuje w trybie przewidzianym w prawie wewnętrznym nie ma tu zastosowania. A. jako nowy, odrębny organizacyjny od innych istniejących już związków wyznaniowych, zrzeszających osoby wyznania mojżeszowego związek wyznaniowy, została wpisana do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych na podstawie ustawy z 1989 r., nie zaś jako gmina żydowska w rozumieniu przepisów ustawy z 1997 r., których tworzenie następuje w trybie przewidzianym w prawie wewnętrznym. Ponadto z treści art. 7 ustawy z 1997 r. nie wynika, że Związek Gmin i gminy wyznaniowe żydowskie w rozumieniu tej ustawy są wyłącznymi podmiotami uprawnionym do organizowania życia religijnego wyznawców religii mojżeszowej na terenie RP. W świetle art. 53 Konstytucji RP oraz art. 2 pkt 1 i 2a ustawy z 1989 r. obywatele korzystając z wolności sumienia i wyznania, mogą w szczególności tworzyć wspólnoty religijne, zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe oraz należeć lub nie do kościołów lub innych związków wyznaniowych.

Pogląd skarżącego Związku Gmin jakoby ustawa z 1997 r. przyznała mu wyłączność w zakresie organizowania życia religijnego wyznawców religii mojżeszowej pozostaje w sprzeczności również z art. 12 Konstytucji RP zakładającym dobrowolność uczestnictwa we wszelkich zrzeszeniach.

Z przepisów wskazanych przez Związek Gmin nie można zatem wywodzić jego interesu prawnego, uzasadniającego udział w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wpisaniu A. do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. Pogląd odmienny pozostawałby w rażącej sprzeczności z podstawowymi gwarancjami wolności sumienia i wyznania.

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 A. Nie uzasadnia to jednak uznania Związku Gmin za podmiot uprawniony do występowania o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do Rejestru na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. W niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie prawne ma okoliczność, że założyciele A. powołali ją do życia jako związek wyznaniowy organizacyjny odrębny od innych już istniejących związków wyznaniowych, zrzeszających osoby wyznania mojżeszowego, zaś organowi rejestrowemu nie przysługują kompetencje dokonywania oceny prawnej takich intencji założycieli. Wolą samych założycieli A. powstała jako związek wyznaniowy niezależny od Związku Gmin, ipso facto postanowienie to oznacza, że gmina ta nie jest gminą żydowską, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r.

W decyzji z (...) kwietnia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymał swoje stanowisko przedstawione w decyzji z 25 października 2007 r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ZGWŻ wniósł o uchylenie powołanych wyżej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i przedstawił następujące zarzuty:

1. rażące naruszenie art. 28 KPA przez odmówienie wnioskodawcy statusu strony, mimo iż ma on interes prawny w domaganiu się stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lutego 2000 r.;
2. rażące naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy z 1989 r. w związku z art. 25 ust. 3 i 5 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy z 1997 r. Polegało to na błędnej wykładni tych przepisów skutkującej przyjęciem niezasadnego poglądu, że władze Związku Gmin nie są wyłącznie uprawnione do decydowania o organizowaniu życia religijnego gmin żydowskich w RP. W świetle prawidłowej interpretacji powołanych wyżej przepisów tylko władze Związku Gmin mają wyłączne i suwerenne prawo decydowania o utworzeniu nowej gminy żydowskiej, przy czym prawo to musi być - stosownie do konstytucyjnej zasady poszanowania autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych - respektowane przez wszystkie organy władzy. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiadał uprawnienia do zarejestrowania A. Skoro zaś taka decyzja została podjęta, to Związek Gmin ma interes prawny w domaganiu się od Ministra stwierdzenia jej nieważności, bowiem wnioskowana decyzja przywróci stan zgodny z prawem, w którym o ewentualnym powstaniu A. zadecydują - jako wyłącznie uprawnione - władze Związku Gmin;

3. naruszenie przepisów postępowania - art. 7, art. 77 § 1 KPA, art. 78 i 80 KPA polegające na niedostatecznym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy, zaniechaniu odniesienia do wszystkich zarzutów wnioskodawcy podniesionych we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją z 27 października 2007 r. o umorzeniu postępowania. Minister uwzględnił tylko niektóre dowody, co skutkowało błędnym ustaleniem, że A. nie jest gminą żydowską w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r. i jako taka mogła być zarejestrowana jako nowy związek wyznaniowy w trybie ustawy z 1989 r., podczas gdy jest ona gminą żydowską w rozumieniu tego przepisu i o jej bycie prawnym mogły zdecydować wyłącznie władze Związku Gmin;

4. nieprzeprowadzenie dowodów z opinii Naczelnego Rabina P. na okoliczność, czy w świetle dokumentów przedstawionych przez A. należy przyznać jej status gminy żydowskiej w rozumieniu ustawy z 1997 r.;

5. nie został przesłuchany w charakterze świadka P.K. na temat okoliczności zniesienia Gminy Wyznaniowej Ż. w G. oraz na okoliczność działań członków A. wskazujących na to, że postrzegają ją oni jako następczynię prawną zniesionej Gminy;

6. dokonywanie ustaleń faktycznych na podstawie wyselekcjonowanych dowodów, a nie na podstawie całokształtu materiału dowodowego sprawy, co szczególnie ujawniło się przy wykorzystaniu opinii dr hab. Z.P. jako podstawy ustaleń. Minister zaniechał analizy całej opinii, a rozstrzygnięcie oparł na niewielkim i wyrwanym z kontekstu jej fragmencie;

7. naruszenie art. 107 § 3 KPA. Zarzut ten dotyczy w szczególności pominięcia w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wszystkich dokumentów, na które powoływał się Związek Gmin w swoim wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, co pozbawiło wnioskodawcę i organ możliwości ustalenia, czy podstawą faktyczną ustaleń organ administracji uczynił całokształt materiału zgromadzonego w sprawie;

8. błędne ustalenie, że A. nie jest gminą żydowską w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r. i co za tym idzie Związek Gmin nie ma interesu prawnego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisaniu tej Gminy do Rejestru kościołów i związków wyznaniowych, co narusza interes prawny wnioskodawcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylając wymienionym na wstępie wyrokiem zaskarżoną decyzję oraz decyzją ją poprzedzającą wskazał, że w decyzji z dnia (...) października 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podaje, że był związany wskazaniem Sądu, a więc do analizy, czy A. pozostaje typową gminą żydowską w rozumieniu ustawy z 1997 r. Wskazania te zawierają się w stwierdzeniu Sądu, że "bez zbadania i porównania zasad wyznania i celów działania Związku Gmin i Niezależnej Gminy nie jest możliwa ocena bądź nie interesu prawnego skarżącego w postępowaniu rejestrowym". W dalszej części uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarta jest ocena prawna, z której jednoznacznie wynika, że sytuacja prawna i majątkowa gmin wyznaniowych żydowskich jest uregulowana odrębną ustawą i to ona przewiduje, że tryb tworzenia nowych gmin reguluje prawo wewnętrzne (art. 7 ust. 1 ustawy z 1997 r.). Sąd zauważył też, że nie jest oczywiste, iż Związek Gmin, któremu ustawa przyznaje określone uprawnienia i kompetencje w zakresie gmin wyznaniowych żydowskich nie ma legitymacji w postępowaniu o rejestrację podmiotu, który jego zdaniem jest gminą żydowską. Minister przedstawił argumenty z kategorii wolności sumienia i wyznania oraz zasad rejestracji kościołów, a nie interesu prawnego skarżącego w świetle art. 18 ustawy z 1989 r. i art. 7 ustawy z 1997 r. W konkluzji Sąd stwierdza, że jeżeli "nowo zarejestrowana gmina jest w założeniu typową gminą żydowską, Związek Gmin ma prawo brać udział w postępowaniu rejestrowym" z uwagi na uprawnienia wynikające z ustawy z 1997 r., która odwołuje się do prawa wewnętrznego gmin żydowskich.

Ta ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania nie zostały właściwie zrozumiane przez organ ani prawidłowo zastosowane w dalszym postępowaniu.

Minister uznał, że po wszczęciu postępowania - zgodnie z art. 153 PostAdmU - był związany wskazaniem Sądów, a więc do ustalenia, czy Związek Gmin posiada przymiot strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie i do ustalenia, czy A. pozostaje typową gminą żydowską w rozumieniu ustawy z 1997 r. i na tej ostatniej kwestii się w zasadzie skupił, chociaż ta wbrew stanowisku organu nie mogła przesądzać o uprawnieniach Związku w zakresie kwestionowania decyzji o wpisie do rejestru A. Organ przytacza opinię Naczelnego Rabina P., według którego A. należy zaliczyć "do tradycji liberalnej (...) właściwej dla judaizmu reformowanego". W ocenie Ministra Związek Gmin i gminy żydowskie mają charakter ortodoksyjny, a różnica pomiędzy A., a gminami żydowskimi co do zasad życia religijnego upoważnia do stwierdzenia, że A. nie jest typową gminą żydowską w rozumieniu ustawy z 1997 r. Z tego powodu Związek Gmin nie jest stroną postępowania w sprawie wpisu do rejestru A.

Sąd I instancji tego poglądu nie podzielił. Ustawa z 1997 r. nie przewiduje podziału gmin żydowskich na typowe i ortodoksyjne. Art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi, że gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terytorium RP. Z przepisu tego wynika, że osoby wyznania mojżeszowego

wego tworzą gminy żydowskie. Minister nie wykazał, że A. nie zrzesza osób wyznania mojżeszowego, ale wbrew przepisom tej ustawy dokonał nieuprawnionego podziału gmin żydowskich na gminy typowe i ortodoksyjne.

Wskazania z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2004 r. organ zinterpretował w sposób sprzeczny z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r. Tak więc końcowy akapit uzasadnienia wyroku należało zrozumieć jako wskazanie, aby w dalszym postępowaniu ustalić charakter nowo powstałej i zarejestrowanej gminy i w zależności od tych ustaleń ocenić uprawnienia Związku Gmin w postępowaniu rejestrowym z uwagi na przewidziane dla niego ustawą z 1997 r. prawa. Wynika z tego też, że jeżeli A. jest typową gminą żydowską, Związek Gmin ma prawo brać udział w postępowaniu rejestrowym z uwagi na uregulowania ustawy z 1997 r. i prawo wewnętrzne.

Typową gminą żydowską jest gmina zrzeszająca pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, spełniające warunki z art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r. To właśnie wykazał Minister w zaskarżonych decyzjach, ale doszedł do błędnych wniosków przez to, że uznał, iż różnice co do zasad życia religijnego upoważnia do stanowiska, że A. nie jest typową gminą żydowską i z tego powodu Związek Gmin nie jest stroną postępowania w tej sprawie.

Związek Gmin według Ministra nie jest stroną postępowania, a art. 3, art. 7 i art. 24 ustawy z 1997 r. nie mają w sprawie zastosowania, gdyż rejestracja A. nastąpiła na podstawie ustawy z 1989 r.

Sąd I instancji nie podzielił również tego poglądu. Skoro nie ma w ustawie z 1997 r. podziału gmin żydowskich na typowe i ortodoksyjne, to każda gmina żydowska zrzeszająca osoby wyznania mojżeszowego jest typową gminą żydowską w rozumieniu tej ustawy, niezależnie od tego, czy organ rejestrowy (Minister) dostrzega w zasadach wyznania mojżeszowego przez nią, tu przez A., różnice pomiędzy prezentowanymi przez Związek Gmin a nową zarejestrowaną na zasadach ogólnych gminą. Nie bez znaczenia jest tu też nazwa nowej gminy, nawiązująca wprost do wyznania mojżeszowego, którego wyznawcy zrzeszają się w ramach gmin żydowskich.

W ocenie Sądu I instancji, należy też zwrócić uwagę na art. 3 ust. 1 ustawy z 1997 r. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że gminy żydowskie swobodnie wykonują zasady wyznania mojżeszowego. Oznacza to, że wśród tych gmin mogą być również różnice w wykonaniu zasad wyznania i nie oznacza to, że z tego powodu stają one lub mogą się uznać za zrzeszenie osób wyznania mojżeszowego, które działa poza Związkiem Gmin.

Sąd I instancji zwrócił uwagę na treść art. 7 ust. 1 ustawy z 1997 r., który przewiduje, że tworzenie nowych gmin następuje na podstawie prawa wewnętrznego - statutu. Według art. 34 statutu, rozstrzygnięcie o utworzeniu lub zniesieniu gminy Zarząd Związku Gmin podejmuje w oparciu o ocenę, czy wspólnota ma trwałe warunki do samodzielnego prowadzenia spraw przynależnych gminie. Zakres zadań gminy żydowskiej określa art. 34 ust. 3 w pkt 1 i 2 statutu. Wynika z tego, że zarówno zniesienie gminy jak i utworzenie nowej odbywa się na podstawie prawa wewnętrznego, po zbadaniu czy dotychczasowa gmina spełnia zadania określone w statucie, a nowo tworzona jest zdolna do ich spełnienia.

W ocenie Sądu I instancji, zasadnym jest zatem zarzut skargi, że przepisy ogólne - ustawa z 1989 r., a zwłaszcza jej art. 18, przesądza, że do rejestracji A. nie miała ona zastosowania, gdyż tworzenie i znoszenie gmin żydowskich uregulowane zostało w odrębnej ustawie z 1997 r., która stanowi *lex specialis* i tym samym wyłączone zostało stosowanie przepisów ogólnych. Wobec tego ocena, czy Związek Gmin ma przymiot strony w tym postępowaniu powinna być dokonana na podstawie ustaw z 1997 r. i z 1989 r., a nie tylko na tej ostatniej ustawie.

Zastosowanie przepisu ogólnego, tu ustawy z 1989 r., może nastąpić po uprzednim niewątpliwym ustaleniu, że w sprawie nie ma zastosowania przepis szczególny. Takich ustaleń w tej sprawie nie przedstawiono. Tym samym uprawnione jest stwierdzenie, że organ nie przeprowadził analizy wymienionych ustaw i nie dokonał oceny wzajemnych relacji pomiędzy nimi.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła A. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zarzucono:

1. naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP przez jego niezastosowanie prowadzące do przyjęcia, że reguluje ona stosunek między Państwem a wszystkimi gminami wyznaniowymi żydowskimi w P., a nie między Państwem, a tymi gminami wyznaniowymi żydowskimi, które są zrzeszone w ZGWŻ w RP;
2. naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy z 1997 r. w związku z art. 53 ust. 1 Konstytucji RP przez przyjęcie, że osoby wyznania mojżeszowego mogą się zrzeszać w gminy żydowskie wyłącznie w ramach Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP;
3. naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy z 1997 r. w związku z art. 53 ust. 1 Konstytucji RP przez przyjęcie, że każda gmina żydowska jest typową gminą żydowską w rozumieniu ustawy z 1997 r., a w konsekwencji przyjęcie, że gminy żydowskie mogą działać na terytorium RP wyłącznie w ramach ZGWŻ w RP;

4. naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy z 1997 r. przez przyjęcie, że ZGWŻ w RP posiada wyłączność na tworzenie, znoszenie i przekształcanie gmin żydowskich - nawet takich, które nie są i nie zamierzają być zrzeszone w tym Związku;

5. naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. w związku z art. 53 ust. 1, 2, 5 i 6 Konstytucji RP, polegające na przyjęciu, że obywatele RP wyznania mojżeszowego mogą korzystać z wolności sumienia i wyznania tworząc gminy wyznaniowe jedynie w ramach Związku Gmin, nie mogą natomiast tworzyć gmin żydowskich jako związków wyznaniowych odrębnych od Związku;

6. naruszenie art. 18 ust. 1 w związku z art. 30-32 i 34 ust. 1 ustawy z 1989 r. polegające na przyjęciu, że tryb rejestracji A. określa ustawa z 1997 roku, a nie ustawa z roku 1989.

W skardze kasacyjnej zarzucono również naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie naruszenie art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez rozpoznanie skargi Związku Gmin w sposób sprzeczny z wytycznymi zawartymi we wcześniejszych wyrokach NSA i WSA, a także naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 tejże ustawy w związku z art. 28 KPA polegające na przyjęciu, że Związkowi Gmin przysługuje status strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie A. do rejestru.

ZGWŻ wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Przedmiotem decyzji organu administracji państwowej zaskarżonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest stwierdzenie, że ZGWŻ w P. nie ma własnego interesu prawnego w rozumieniu art. 28 KPA uzasadniającego wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych NGWM w G. Odmawiając wnioskodawcy przymiotu strony postępowania i umarzając z tej przyczyny wszczęte postępowanie nieważnościowe Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał, że A. w G. nie jest typową gminą żydowską, nie powstała zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP (Dz.U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) lecz na podstawie ogólnych regulacji zawartych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.). Z ustaleń tych organ administracyjny wywiódł wniosek, iż rejestracja A. w G. nie dotyczy interesu prawnego ZGWŻ i Związek ten nie ma też interesu prawnego we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności rejestracji tej Gminy. Z tym ostatnim wnioskiem nie zgodził się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylając zaskarżone decyzje administracyjne. Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia szeregu przepisów ustaw z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. w związku z przepisami Konstytucji RP gwarantującymi obywatelom polskim wolność przyjmowania lub wyznawania religii, według swego wyboru sprowadzają się do twierdzeń, że obywatele polscy wyznania mojżeszowego mogą tworzyć własne gminy wyznaniowe niezależne od ZGWŻ i w oparciu o ogólne regulacje zawarte w ustawie o wolności sumienia i wyznania a nie zgodnie z przepisami ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich. Ta, istotna dla rozstrzygnięcia sporu o ważność rejestracji A. w G. dokonanej w dniu 3 lutego 2000 r., kwestia winna być rozstrzygnięta przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w decyzji orzekającej co do istoty sprawy. Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty należy natomiast uznać za przedwczesne w sprawie rozstrzygającej spór co do tego, czy ZGWŻ w P. ma interes prawny w wyniku postępowania o ważność rejestracji A. w G. W sprawie tej nie chodzi bowiem o stanowcze ustalenie, czy wyznawcy religii mojżeszowej mogą utworzyć w P. gminę wyznaniową niezależnie od ZGWŻ i wbrew szczegółowym regulacjom zawartym w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r., lecz o to, czy Związek Gmin jest stroną postępowania nieważnościowego, to jest czy wynik tego postępowania dotyczy interesu prawnego lub obowiązku tego Związku.

Należy uznać, że stanowisko zawarte w zaskarżonym skargą kasacyjną wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie odpowiada prawu, a wyrok ten nie naruszył przepisów art. 28 KPA oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 153 PostAdmU. Wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej wyrok ten nie naruszył także art. 2 pkt 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w związku z art. 53 Konstytucji RP. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie wyraził bowiem poglądu, iż obywatele polscy wyznania mojżeszowego nie mogą tworzyć własnych wspólnot religijnych i korzystać z przysługującej powszechnie wolności wyznawania a także przyjmowania religii według własnego wyboru. W rozpoznawanej sprawie istotne jednak jest to, że członkowie A. w G. utworzyli jednostkę organizacyjną nazwaną "Gmina Wyznania M.". Powstała ona w miejsce rozwiązanej wcześniej gminy żydowskiej i - jak wynika z zebranego w sprawie materiału, w pewnym okresie zgłaszała roszczenia do majątku zlikwidowanej gminy. Tworząc jednostkę określaną jako gmina wyznawcy religii mojżeszowej weszli w sferę zastrzeżoną przepisami ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w RP dla działań ZGWŻ w P. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy gminy żydowskie zrzeszają pełnoletnie osoby wyznania mojżeszowego, posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkałe na terenie RP. Mają one charakter szczególnego samorządu zaspokajającego nie tylko potrzeby religijne swoich członków, lecz

także społeczne, gospodarcze a nawet prawne (zawieranie małżeństw - art. 9a ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy "tworzenie nowych gmin oraz znoszenie lub przekształcanie już istniejących następuje w trybie przewidzianym w prawie wewnętrznym". Prawem tym jest statut zawierający szczegółowe zasady powstawania lub likwidacji gmin, który zawiera też konkretne uprawnienia przyznane Zarządowi Związku Gmin do podejmowania decyzji w tych kwestiach. Szczególnie istotnym postanowieniem ustawy z 20 lutego 1997 r. zawartym w jej art. 24 jest to, że w przypadku zniesienia gminy żydowskiej jej majątek przechodzi na własność Związku Gmin. Utworzenie nowej jednostki organizacyjnej wyznawców religii mojżeszowej określonej jako "gmina", z pominięciem regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. a także w prawie wewnętrznym określającym organizację gmin żydowskich dotyczy więc interesów prawnych ZGWŻ. Związek ten ma bowiem wynikający z obowiązującego prawa bezpośredni wpływ na tworzenie i działalność nowopowstających gmin żydowskich. Istnienie tego interesu uzasadniało przyznanie Związkowi Gmin praw strony postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności rejestracji A. w G.

Zaskarżony wyrok odpowiada więc prawu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie naruszył też przepisów wymienionych w podstawie skargi kasacyjnej, bowiem nie miały one dotychczas zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Dlatego na podstawie art. 184 PostAdmU oraz art. 204 pkt 2 tej ustawy orzeczono jak w sentencji.