

Sygn. akt I SA/Wa 381/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Wesołowska
Sędziowie: Sędzia WSA Dorota Apostolidis
Sędzia WSA Magdalena Durzyńska (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Katarzyna Krynicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **28 kwietnia 2015 r.**
sprawy ze skargi **Artura Mykowskiego i Piotra Podoby**
na decyzję **Ministra Administracji i Cyfryzacji**
z dnia **22 grudnia 2014 r.** nr **DWRMNIe-WROA.6120.10.2014**
w przedmiocie **umorzenia postępowania o wpis do rejestru kościołów i innych**
związków wyznaniowych

1. **uchyla zaskarżoną decyzję;**
2. **stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu;**
3. **zasądza od Ministra Administracji i Cyfryzacji solidarnie na rzecz Artura Mykowskiego i Piotra Podoby kwotę 474 (czterysta siedemdziesiąt cztery) złote tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Krynicka

starszy sekretarz sądowy

Sygn akt I SA/Wa 381/15

Uzasadnienie

W wyniku wniosku o wpis Kościoła Latającego Potwora Spaghetti (dalej jako KLPS) do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (dalej jako Rejestr) Minister Administracji i Cyfryzacji (dalej jako organ/Minister) opierając się na opinii biegłych - pierwotnie odmówił dokonania wnioskowanego wpisu. Decyzja z dnia 15 marca 2013 r. o odmowie wpisu KLPS do Rejestru oraz utrzymująca ją w mocy decyzja Ministra z dnia 25 kwietnia 2014 r. zostały następnie uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 1517/13.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy decyzją z dnia 10 października 2014 r. nr DWRMNIe-WROOA-6120.10.2014 Minister Administracji i Cyfryzacji działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm. – dalej jako kpa) umorzył postępowanie. Następnie, po rozpatrzeniu wniosku Artura Mykowskiego oraz Piotra Podoby (dalej jako skarżący) o ponowne rozpatrzenie sprawy, zaskarżoną do tut. Sądu decyzją DWRMNIe-WROA.6120.10.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. Minister, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 kpa, utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 10 października 2014 r. nr DWRMNIe-WROOA-6120.10.2014 o umorzeniu postępowania.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że postępowanie w przedmiocie wpisu do Rejestru jest bezprzedmiotowe gdyż osoby wnioskujące o wpis Kościoła Latającego Potwora Spaghetti do Rejestru nie utworzyły wspólnoty religijnej, o której mowa w art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm. – dalej jako ustawa). W ocenie organu Kościół Latającego Potwora Spaghetti nie spełnia przesłanek z ww ustawy gdyż nie powstał w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej a jedynie ją parodiuje, nie posiada także własnego ustroju i obrzędów kultowych. Innymi słowy, zdaniem organu przedmiotowe postępowanie rejestrowe nie dotyczy w ogóle wspólnoty wyznaniowej, utworzonej w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, a tylko taka może być podmiotem postępowania o wpis do Rejestru.

W ocenie Ministra wspólnota utworzona przez wnioskodawców jest ruchem prześmiewczym, który parodiuje inne religie, zwłaszcza chrześcijaństwo, zmierzając do ośmieszenia lub podważenia pewnych idei/prawd wiary, budzących sprzeciw u niewierzących. Ruch ten stanowi rodzaj protestu przeciwko mieszaniu religii z nauką.

Dalej organ wskazał, że „odmowa rejestracji” KLPS poprzez umorzenie postępowania nie naruszyła zasady wyrażonej w art. 9 ustawy tj. poszanowania państwa do nowopowstałego związku wyznaniowego, gdyż ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania przewiduje możliwość nadawania osobowości prawnej nowym wspólnotom religijnym i wchodzenie tych wspólnot w stosunki z Państwem jedynie na zasadach określonych w tej ustawie. Organ podniósł, że na podstawie decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji o wpisie do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych dana wspólnota uzyskuje jedynie osobowość prawną a samo prowadzenie działalności religijnej przez osoby tworzące wspólnoty religijne nie jest zależne od uzyskania wpisu w Rejestrze.

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 25 ust. 2 Konstytucji RP organ podał, że nie uznając Kościoła Latającego Potwora Spaghetti za wspólnotę wyznaniową utworzoną w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, stanął na straży bezstronności RP w sprawach przekonań religijnych. Wyjaśnił dalej, że naruszeniem tej zasady byłoby wpisanie do Rejestru wspólnoty, która wyznaniową nie jest. Natomiast w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister podkreślił, iż organ rejestrowy działając na podstawie i w ramach powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie ogranicza prawa wolności obywateli. Podał, że mogą oni wnioskować o wpis utworzonej przez siebie wspólnoty do Rejestru, jednakże gdy wspólnota ta nie jest utworzona w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, wniosek taki jest nieskuteczny.

W zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 53 ust. 1-2 i 5 Konstytucji RP Minister wyjaśnił, że nie istnieje przepis prawa uzależniający prowadzenie działalności religijnej przez osoby, które uważają że tworzą wspólnoty religijne od uzyskania wpisu w Rejestrze. Ponownie podkreślił, że wpis do Rejestru skutkuje jedynie uzyskaniem osobowości prawnej przez daną wspólnotę, brak wpisu nie ogranicza jednak działalności wspólnot uznających się za wyznaniowe.

Odnosząc się do zgłoszonych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zarzutów wskazujących na naruszenie art. 9, 11, 14 Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności, organ podał, iż o naruszeniu tych przepisów można by mówić w przedmiotowej sprawie, jedynie gdyby uznać Kościół Latającego Potwora Spaghetti za wspólnotę wyznaniową/religijną i rozpatrywać art. 11 i 14 Konwencji w świetle jej art. 9, natomiast Minister nie uznaje wnioskodawców za taką wspólnotę.

W skierowanej do tut. Sądu skardze na decyzję Ministra skarżący zarzucili naruszenie prawa materialnego, to jest : art. 2 pkt. 1 i 2a, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1 i ust. 3 pkt 3, art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w zw. z art. 25 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 9, art. 11 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. poprzez dokonanie nieuprawnionej, bezpodstawnej oraz bezprawnej oceny prawowitości przekonań wyznaniowych skarżących, odmówienie zarejestrowania związku wyznaniowego w sytuacji, gdy nie zachodzi żadna z przesłanek pozwalających na dokonanie odmowy rejestracji, ograniczenie konstytucyjnego i konwencyjnego prawa skarżących do swobody sumienia i wyznania, które nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach i jest w rażący sposób nieproporcjonalne.

Ponadto skarżący zarzucili organowi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, to jest art. 145 § 1 pkt 3 kpa w zw. z art. 24 § 1 pkt 5 kpa i w zw. z art. 127 § 3 kpa polegające na tym, że w wydaniu pierwotnej decyzji, jak i decyzji wydanej na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy uczestniczyła ta sama osoba - Sekretarz Stanu Stanisław Huskowski.

Kolejne zarzuty skargi wskazywały na naruszenie przepisów postępowania, to jest:

- art. 6 kpa w zw. z art. 30, 34 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprzez przekroczenie przez organ przyznaných mu ustawowo kompetencji organu wyłącznie rejestracyjnego i odmowę rejestracji związku wyznaniowego opartą na przesłankach, które nie mają podstaw prawnych;

- art. 105 § 1 kpa w zw. z art. 31 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania poprzez niezasadne umorzenie postępowania rejestrowego w sytuacji, gdy wniosek został złożony przez podmiot uprawniony, który spełnił wszystkie przesłanki ustawowe pozwalające na zarejestrowanie związku wyznaniowego;

- art. 7, 8, 9, 11, 77 § 1, 107 § 3 kpa poprzez prowadzenie przez organ postępowania pod z góry przyjętą tezę o odmowie rejestracji związku wyznaniowego; całkowite pominięcie w postępowaniu interesu wnioskodawców, jakim jest wyznawanie wybranej przez nich wiary niestanowiącej zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, pomijanie okoliczności faktycznych i prawnych przemawiających za rejestracją wnioskowanego związku wyznaniowego;

- art. 153 ppsa w zw. z art. 84 § 1 kpa poprzez sprzeczne z wytycznymi i wskazówkami zawartymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 1517/13 dopuszczenie niedopuszczalnej prawem ekspertyzy w sprawie oceny, czy związek wnioskodawców posiada cechy wspólnoty religijnej i oparcie zaskarżonej decyzji na tej właśnie ekspertyzie.

Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) i c) ppsa i art. 200 ppsa skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Jak stanowi art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako „ppsa”) uwzględnienie skargi następuje w przypadku stwierdzenia przez Sąd naruszenia przepisów prawa materialnego lub istotnych, mających wpływ na wynik sprawy, wad w postępowaniu administracyjnym, przy czym zgodnie z art. 134 § 1 ww ustawy, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

W ocenie Sądu skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona decyzja zapadła z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem przepisów postępowania - w szczególności art. 24 § 1 pkt. 5 kpa w zw. z art. 127 § 3 kpa. W kontrolowanej sprawie zaskarżoną decyzję z dnia 22 grudnia 2014r. w imieniu Ministra podpisał ten sam sekretarz stanu, który uprzednio w imieniu Ministra wydał decyzję z dnia 10 października 2014r. o umorzeniu postępowania. Osoba ta w

świetle przywołanego wyżej art. 24 § 1 pkt. 5 kpa podlegała wyłączeniu od ponownego rozpoznania sprawy. Wydana przez nią decyzja jest zatem wadliwa i podlegała uchyleniu z przyczyn formalnych czyniąc tym samym dalsze zarzuty skargi bezprzedmiotowymi na tym etapie postępowania.

Zagadnienie wyłączenia pracownika jednoosobowego organu administracji wiąże się z postępowaniem odwoławczym - a w niniejszej sprawie z ponownym rozpatrzeniem sprawy administracyjnej w trybie art. 127 § 3 kpa. Aktualnie art. 24 § 1 pkt 5 kpa zmieniony z dniem 11 kwietnia 2011 r. przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), stanowi, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. W poprzednim natomiast stanie prawnym wyłączeniu podlegał pracownik biorący udział "w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji". W wyniku wspomnianej nowelizacji usunięto zwrot "w niższej instancji", podkreślając w ten sposób sam "udział" pracownika organu "w wydaniu zaskarżonej decyzji".

Celem wyłączenia pracownika od udziału w dalszym postępowaniu jest zapewnienie bezstronności przy czym, jak się przyjmuje, nie ma znaczenia, czy dana osoba brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy (jak w sprawie kontrolowanej) w tej samej instancji stosownie do art. 127 § 3 kpa. Trzeba podkreślić, że Ustawodawca decydując się na kategorię konstrukcyjną dyspozycji analizowanej normy, poprzez użycie sformułowania "podlega wyłączeniu", zrezygnował z obowiązku przeprowadzenia postępowania mającego na celu wyjaśnienie, czy wcześniejszy związek tego pracownika organu ze sprawą miał w istocie wpływ na dalsze jego działania a tym samym na całe postępowanie administracyjne. Sam Ustawodawca uznał zatem, że już samo wypełnienie hipotezy normy z art. 24 § 1 pkt 5 kpa polegające na udziale w wydawaniu obu orzeczeń ferowanych w każdej sprawie w wykonaniu zasady dwuinstancyjności, stwarza tak znaczne niebezpieczeństwo, że dodatkowe badanie, czy rzeczywiście doszło do naruszenia zasady obiektywizmu, jest już zbędne. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której osoba biorąca udział w wydaniu zaskarżonej decyzji będzie następnie uczestniczyła w postępowaniu, którego celem jest m.in. ocena prawidłowości tejże decyzji. W sprawie nie bez znaczenia jest też okoliczność, że

omawiana wadliwość decyzji Ministra stanowiła podstawę do sformułowania jednego z głównych zarzutów skargi, była też przedmiotem kolejnych pism składanych przez skarżących. Kwestia wydania zaskarżonej decyzji przez osobę wyłączonej z mocy prawa – była podnoszona przez pełnomocników skarżących także podczas rozprawy.

Należy wyjaśnić, że przy wykładni art. 24 § 1 pkt 5 kpa w zakresie jego zastosowania do centralnych organów administracji nie mających organów wyższego rzędu uwzględnia się regulację ich zadań i kompetencji. Przyjmuje się mianowicie, że wynikająca z art. 24 § 1 pkt 5 kpa zasada wyłączenia - nie daje podstaw do podważenia regulacji ustaw materialnych określających kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie właściwości rzeczowej. W konsekwencji w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wyłączeniu od rozpoznania ponownie sprawy nie podlega osoba faktycznie piastująca funkcję organu a więc np. Główny Konserwator Zabytków, Główny Geodeta Kraju, Minister czy Rektor uczelni wyższej. Obligatoryjnemu wyłączeniu podlega natomiast pracownik organu. (por. uchwałę NSA z dnia 20 maja 2010r. w sprawie I OPS 13/09, uchwałę NSA z dnia 18 lutego 2013r. w sprawie II GPS 4/12, wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2013r. w sprawie II OSK 1637/12, wyrok NSA z dnia 4 marca 2014r. w sprawie I OSK 2959/13, wyrok NSA z dnia 23 września 2014r. w sprawie I OSK 1441/14, wyrok NSA z dnia 2 października 2014r. w sprawie I OSK 491/13, wyrok NSA z dnia 23 grudnia 2014r. w sprawie I OSK 1072/13) Skoro zatem w kontrolowanej sprawie obie decyzje, a więc „pierwszoinstancyjną” decyzję o umorzeniu postępowania w przedmiocie wpisu KLPS do Rejestru jak również decyzję wydaną w wyniku wniosku skarżących o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 kpa wydał jeden i ten sam pracownik organu w osobie sekretarza stanu a nie osoba rzeczywiście piastująca funkcję organu – to ta druga (zaskarżona) decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania stanowiącym podstawę do wznowienia postępowania. Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 pkt. 2 kpa postępowanie wznawia się gdy decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 kpa.

Pomimo iż sprawa przez tut. Sąd rozpoznawana jest drugi raz, Sąd w wyniku stwierdzonych uchybień nie mógł wyrazić merytorycznego stanowiska w sprawie. Jest to podyktowane względami proceduralnymi. Nie może bowiem ująć z pola

widzenia, że postępowanie administracyjne co do zasady prowadzone jest w dwóch etapach. Wynika to z zasady dwuinstancyjności postępowania, przy czym jak już wskazano te same zasady obowiązują przy wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zgłoszonym w trybie art. 127 § 3 kpa. Sprawa winna być rozpoznana we właściwym trybie, przez właściwy do tego organ i właściwą osobę w imieniu tego organu działającą. Dopiero wówczas gdy spełnione zostaną wymogi formalne, decyzja organu administracji podlega ocenie Sądu pod względem prawidłowości zastosowania norm prawa materialnego. Gdyby Sąd (po stwierdzeniu opisanych wyżej uchybień) wyraził swój pogląd odnośnie do zasadności skargi bądź też odnośnie do stanowiska Ministra w zakresie tego czy Kościół Latającego Potwora Spaghetti jest podmiotem podlegającym wpisowi do Rejestru kościołów i związków wyznaniowych - to de facto rozstrzygnąłby sprawę za organ. W tej sprawie z chwilą uchylenia zaskarżonej decyzji jako wydanej przez pracownika wyłączzonego od udziału w sprawie - w obrocie pozostaje pierwsza decyzja z dnia 10 października 2014r. o umorzeniu postępowania w przedmiocie wpisu i aktualnym pozostaje wniosek strony skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zanim organ nie rozstrzygnie sprawy we własnym zakresie przy prawidłowym zastosowaniu przepisów procedury administracyjnej, Sąd nie może wypowiadać się merytorycznie w sprawie. Zadaniem sądownictwa administracyjnego jest bowiem kontrola legalności decyzji a nie sugerowanie organom administracji jakie rozstrzygnięcie wydaje się prawidłowe w danym stanie faktycznym sprawy.

Uwzględniając powyższe w oparciu o art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c ppsa Sąd uchylił zaskarżoną decyzję. Ponownie rozpoznając sprawę organ uwzględni, iż przy wydawaniu decyzji w związku z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w sprawie nie może brać udziału pracownik, który brał udział w wydawaniu decyzji z dnia 10 października 2014r.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z uwzględnieniem § 14 ust. 2 pkt. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 490).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Katarzyna Krynicka

starszy sekretarz sądowy