37675

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
BIURO PODAWCZE
Wpł. dnia 2017 -10- 20 12:22
osob. załączniki 6 opisu 2

Warszawa, 19.10.2017 r.

VII.501.99.2015.AG

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 **r.** poz. 1369 ze zm.; dalej jako: ppsa), w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, wnoszę o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922; dalej jako: uodo) i art. 22 uodo w zw. z art. 7, 75 i 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ; dalej jako: kpa) dopuszcza ograniczenie dowodów, jakie w prowadzonym postępowaniu powinien uwzględnić organ do spraw ochrony danych osobowych - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO), a w konsekwencji czy ustalając przynależność osoby do Kościoła Katolickiego dla potrzeb zastosowania przepisów uodo, GIODO musi opierać się wyłącznie na akcie chrztu z właściwą adnotacją wskazującą na dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych?

Czy ustalając przynależność osoby do kościoła lub związku wyznaniowego dla potrzeb zastosowania art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo organ powinien oprzeć się wyłącznie na dowodach wynikających z regulacji wewnętrznych danego kościoła lub związku wyznaniowego także wówczas, gdy przedstawienie takiego dowodu z przyczyn niezależnych od strony jest niemożliwe?

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
676 00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infoliniaobywatelska 800 676
bmrorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

Uzasadnienie

I

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały zgodnie z art. 264 § 2 ppsa w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ppsa zwrócił się Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) wskazując, że istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie uaktualnienia danych osobowych osób, które wystąpiły lub chcą wystąpić z kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej (pisma GIODO z 23 czerwca 2015 r., DOLiS-072-45/14/KN/50757/5 oraz z 6 maja 2016 r., DOLiS-072/45/14/KN/38762/16). Rzecznik otrzymał w tej sprawie również kilkadziesiąt wniosków od obywateli.

Od kilku lat do Biura GIODO wpływają skargi dotyczące przede wszystkim „zaniechania wykonania przez proboszczów parafii rzymskokatolickich obowiązku uaktualnienia danych osobowych w księgach chrztów", czego skarżący domagają się na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 uodo. Sprawy wnoszone przez skarżących dotyczyły w istocie dwóch przypadków: skargi składane są po pierwsze przez osoby, co do których nie ma wątpliwości, że skutecznie wystąpiły z kościoła, ale twierdzą, że Kościół Katolicki nadal przetwarza ich dane osobowe i po drugie przez osoby, które złożyły pisemną deklarację o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego, natomiast ta deklaracja nie jest przyjmowana przez proboszczów w parafiach, ponieważ nie odpowiada wewnętrznym przepisom kościelnym.

W obu tego rodzaju sprawach GIODO początkowo umarzał postępowanie, powołując się na treść art. 43 ust. 2 uodo, stwierdzając brak swojej kognicji do wydania decyzji merytorycznej. Przepis art. 43 ust. 2 uodo stanowi, że w odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt la, przetwarzanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalnemu Inspektorowi nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3-5 oraz art. 15-18 uodo. W myśl natomiast art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo, z obowiązku rejestracji zbioru danych zwolnieni są administratorzy danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego. Kierując się treścią

art. 14 pkt 1 i 3-5 uodo GIODO wskazywał, że nie może przeprowadzić czynności kontrolnych, z wyłączeniem prawa żądania złożenia pisemnych łub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego. Kościół Katolicki należy bowiem do instytucji o uregulowanej sytuacji prawnej. Zdaniem GIODO, z powyższych przepisów wynikało, że ma on w stosunku do kościoła prawo do kontroli zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami uodo, ale nie ma prawa do wydawania decyzji administracyjnych ani do rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów uodo. GIODO uznawał więc, że zaistniała bezprzedmiotowość postępowania, obligująca go do wydania na podstawie art 105 § 1 k.p.a. decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania.

W trakcie sądowej kontroli decyzji administracyjnych Naczelny Sąd Administracyjny stanął jednak na stanowisku, że nie budzi wątpliwości to, że w przypadku osób, które nie należą do kościoła lub związku wyznaniowego, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo, GIODO ma prawo do kontroli przetwarzania ich danych osobowych. NSA jednolicie uznaje, że „w odniesieniu do danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie posiada prawa do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych (...) Wyłączenie uprawnień GIODO dotyczy tylko danych osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła. Oznacza to, że w przypadku gdy są to dane inne niż określone w art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawa o ochronie danych osobowych znajduje do nich pełne zastosowanie. Umorzenie postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość byłoby prawidłowe gdyby strona była członkiem kościoła, a jej dane byłyby przetwarzane na potrzeby tego kościoła” (wyrok NSA z 22 marca 2013 r., sygn. I OSK 597/12, analogicznie w wyroku z 27 marca 2013 r. w sprawie o sygn. I OSK 1060/12). Podobnie w sprawie związanej z przetwarzaniem danych osobowych przez inny niż Kościół Katolicki zarejestrowany związek wyznaniowy, w sytuacji w której wniosek pochodził od osoby niebędącej już jego członkiem, NSA orzekł, że „organ ochrony danych osobowych dysponuje instrumentami prawnymi z ustawy o ochronie danych osobowych (w tym przewidzianymi w art. 12 ust. 2) umożliwiającymi merytoryczną ocenę zasadności wniosku

skarżącego. Uprawnienia kontrolne oraz możliwość wydania decyzji w sprawie ze skargi na naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych przysługują organowi, ponieważ w odniesieniu do osoby, która nie należy już do związku wyznaniowego, nie mają zastosowania normy art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 piet 3 powołanej ustawy" (wyrok NSA z 21 kwietnia 2015 r. w sprawie o sygn. I OSK 1968/13).

W przypadku osób, które złożyły oświadczenie o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego NSA podkreślał w swoich orzeczeniach, że państwo - poprzez swój organ (GIODO) - ma prawo do kontroli przestrzegania przez kościoły i związki wyznaniowe prawa powszechnie obowiązującego, bowiem w kwestii „przetwarzania danych osobowych osób nienależących do kościoła, przyjąć należy stanowisko, według którego ustalenie przez GIODO przynależności osoby, o której dane chodzi, do kościoła, nie narusza autonomii Kościoła katolickiego" (wyrok NSA z 27 marca 2013 r., sygn. I OSK 932/12). Z kolei w wyroku z 18 października 2013 r. w sprawie o sygn. I OSK 1487/13 NSA wskazał, że „autonomia kościołów i związków wyznaniowych nie oznacza jednakże braku jakiegokolwiek podporządkowania kościoła lub związku wyznaniowego przepisom powszechnie obowiązującego prawa np. o ochronie danych osobowych. Inaczej mówiąc, w tych kwestiach, które nie zostały mocą aktów prawnych przekazane kościołom lub związkom wyznaniowym do ich wyłącznego decydowania, zastosowanie znajdą przepisy prawa powszechnie obowiązującego, o ile oczywiście regulują konkretne zagadnienie". Stanowisko to potwierdził NSA w serii wyroków z 9 lutego 2016 r., wskazując, że „w dotychczasowym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował, że nie budzi wątpliwości, że w przypadku osób, które nie należą do Kościoła, GIODO ma prawo do kontroli przetwarzania ich danych osobowych" (sygn. I OSK 1509/15,1 OSK 3179/15,1 OSK 579/15,1 OSK 1466/15,1 OSK 1585/15,1 OSK 2691/15).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądowoadministracyjnego bezspornym pozostaje więc fakt, że wyłączenie, o którym mowa w art 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust 1 pkt 3 uodo, nie dotyczy osób, które nie są członkami kościoła lub związku wyznaniowego, o których mowa w tych przepisach.

Problem sporny w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczy jednak tego, **w jaki sposób GIODO ma ustalić, czy dana osoba jest czy też nie jest członkiem danego kościoła lub związku wyznaniowego,** a w szczególności na podstawie jakich dowodów

GIODO ma ustalić, czy osoba przestała być członkiem danego kościoła w związku z podjętymi przez siebie działaniami.

Jeden z poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje, ze „punktem wyjścia do zajęcia przez GIODO stanowiska, co do przynależności skarżącego do Kościoła Katolickiego, powinno być prawo wewnętrzne Kościoła. Wynika to wprost z art. 5 Konkordatu oraz z zasady autonomii kościołów przewidzianej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 9 Europejskiej Konwencji, a także z normy ustrojowej zawartej w art, 25 ust. 4 Konstytucji RP". NSA dodał jednak wyraźnie, że „żadna podstawa prawna rozstrzygania o przynależności do kościołów nie może abstrahować od konstytucyjnych, ustawowych i międzynarodowych przepisów statuujących wolność wyznania i przekonań" (tak w wyroku z 24 października 2013 r., sygn. I OSK 1520/13). W wyroku z 27 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 932/12) NSA, nie zajmując wiążącego stanowiska w zakresie wyboru (zastosowania) obowiązujących norm w zakresie przynależności do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykładni tych norm w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, wskazał jednak wyraźnie, że „dokonana analiza uprawnia do przyjęcia (...), że punktem wyjścia do zajęcia przez GIODO stanowiska, co do przynależności skarżącego do Kościoła Katolickiego, powinno być prawo wewnętrzne Kościoła". W wyroku z 4 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 897/12) NSA oceniając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, od którego została wniesiona skarga kasacyjna stwierdził, że „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dostrzegł, że w tej mierze organ nie określił, jakie były podstawy prawne wystąpienia skarżącego z Kościoła. [...] nie rozważył charakteru prawnego powołanej przez proboszcza dokumentu Konferencji Episkopatu Polski (...), w szczególności, czy w świetle postanowień Konkordatu oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej są one prawem wewnętrznym kościoła oraz czy w chwili wydawania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania miały one moc obowiązującą. W sprawie ocenie podlegał także dowód w postaci pisemnego oświadczenia skarżącego o wystąpieniu z Kościoła [...]. Niezbędne było również wyjaśnienie, jakie warunki musi spełnić osoba chcąca wystąpić z Kościoła".

W sprawach tych Naczelny Sąd Administracyjny uznał zatem, że GIODO powinien przede wszystkim ustalić, czy wnioskodawca dopełnił wymagań wynikających z przepisów

prawa kościelnego bądź wyznaniowego w zakresie wystąpienia z kościoła. Dopiero ustalenie tego faktu ma być podstawą dla ewentualnych dalszych działań GIODO. Jest to zatem tzw. I linia orzecznicza w tych sprawach.

Z drugiej grupy orzeczeń NSA (tzw. II linia orzecznicza) wynika, że „kwestie związane z wstąpieniem, jak i wystąpieniem z danego kościoła lub związku wyznaniowego są ich sprawą wewnętrzną, o ile nie dotykają uprawnień lub obowiązków danego podmiotu o charakterze zewnętrznym, gwarantowanych przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Z uwagi na to, że sprawa niniejsza dotyczy ochrony danych osobowych oraz wolności sumienia i wyznania, mamy w niej do czynienia z podstawowymi prawami obywatela, ulokowanymi w sferze prawa powszechnego. W konsekwencji sprawa ta musi zostać oceniona na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących, tj. Konstytucji RP i ustaw" (wyrok NSA z 18 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1487/12). W wyroku z tego samego dnia (sygn. I OSK 1339/13), wydanym w innym składzie, NSA potwierdził, że „w sprawie, na podstawie przepisów prawa powszechnego, powinno być zatem ocenione, jakie skutki prawne wywarło oświadczenie skarżącego o wystąpieniu z Kościoła katolickiego w kontekście przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. W świetle art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, każdy bowiem obywatel ma prawo wyboru religii i rezygnacji z jej wyznawania (...) O ile bowiem organ administracji nie jest uprawniony do oceny statusu skarżącego w rozumieniu wewnętrznych unormowań Kościoła katolickiego, o tyle organ ten jest zobowiązany do oceny skutków prawnych oświadczenia woli skarżącego w świetle wskazanych wyżej unormować prawa powszechnie obowiązującego" (identycznie w wyroku z tego samego dnia w sprawie o sygn. I OSK 2541/12, a także analogicznie w sprawie o sygn. I OSK 129/13). W wyroku z 24 października 2013 r. (sygn. I OSK 1828/12) NSA wskazał, że „w razie uznania, że skarżący w świetle prawa powszechnego skutecznie wystąpił z kościoła art. 43 ust. 2 ustawy nie może być stosowany (...) Złożenie w tej mierze stosownego oświadczenia może wywrzeć określone skutki prawne dla określenia statusu danej osoby jako należącej lub nienależącej do kościoła. W żadnym wypadku okoliczność ta nie może być zignorowana przez organ oraz sąd administracyjny".

NSA we wskazanych wyżej wyrokach podkreślał, że sprawa, w której wnioskodawca wnosi o ochronę jego danych osobowych przez kościół lub związek wyznaniowy, dotyka jednej z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa, jaką jest wolność

sumienia i wyznania. Uznano zatem, że wobec doniosłości zagadnienia, oświadczenie o wystąpieniu z kościoła nie może być oceniane tylko z punktu widzenia przepisów prawa kościelnego. W tym zakresie skuteczność takiego oświadczenia powinna być oceniana na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa cywilnego.

W oparciu o te rozstrzygnięcia NSA Generalny Inspektor Ochrony Danych zaczął wydawać decyzje merytoryczne. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych ustalał zatem, czy proboszcz - jako administrator danych osobowych - zaktualizował dane osobowe w parafialnych księgach kościelnych, zgodnie z art. 35 uodo. Uznając daną skargę za zasadną, na podstawie art. 18 uodo formułował nakaz przywrócenia stanu zgodnego z prawem, poprzez uaktualnienie danych osobowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny zaczął jednak uchylać takie decyzje GIODO i wskazywał, że organ nie jest uprawniony do oceny, czy dana osoba jest czy też nie jest członkiem danego kościoła bądź związku wyznaniowego, czy też nie wyznaje żadnej religii. Zdaniem WSA, GIODO wkraczał z rozstrzygnięciem w sprawy, które powinny zostać załatwione zgodnie z prawem kanonicznym (tak w sprawach, II SA/Wa 2095/14, II SA/Wa 847/14, II SA/Wa 791/14, II SA/Wa 727/14, II SA/Wa 1604/14, II SA/Wa 389/14). Od wyroków WSA skargi kasacyjne wnosił GIODO, które zostały oddalone wyrokami NSA z 9 lutego 2016 r. (I OSK 1509/15,1 OSK 3179/15, I OSK 579/15, I OSK 1466/15,1 OSK 2585/15,1 OSK 2691/15) i wyrokiem z 19 lutego 2016 r. (sygn. I OSK 3111/14). W tej tzw. III linii orzeczniczej, Naczelny Sąd Administracyjny, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych uznał, że przedstawione zagadnienie jest w istocie „sui generis zagadnieniem z zakresu autonomii i rozdzielności Państwa Polskiego i Kościoła Katolickiego". NSA dokonał szerokiej analizy prawnego charakteru stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego i dopuszczalności oraz zakresu ewentualnie dopuszczalnej ingerencji organów państwowych w sprawy kościelne, a także zakresu stosowania w stosunkach Państwo-Kościół norm prawa powszechnie obowiązującego, wpływu źródeł prawa kanonicznego na krajowy porządek prawny, istoty i charakteru członkostwa w Kościele Katolickim, charakteru prawnego i skutków oświadczenia o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego, składanego przez członka tego Kościoła, charakteru prawnego i skutków apostazji, jako całkowitego porzucenia wiary, charakteru wpisu adnotacji o chrzcie w parafialnej księdze ochrzczonych, a także obowiązków Kościoła Katolickiego, wynikających z prawa kościelnego, będących skutkiem

złożenia oświadczenia o wystąpieniu z tego Kościoła lub apostazji. NSA orzekając w wymienionych wyżej sprawach stanął na stanowisku, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, z mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych art. 43 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 uodo, nie jest w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła, w tym Kościoła Katolickiego, władny do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania powszechnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych (art. 12 pkt 2 uodo) i nakazywania w drodze decyzji administracyjnej (z urzędu lub na wniosek) przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Fakt przynależności do kościoła lub związku wyznaniowego podlega regulacji prawa kościelnego kościoła lub związku wyznaniowego, którego dotyczy. Zgodnie z przepisem art. 12 uodo, zdaniem NSA przedstawionym w powołanych wyżej wyrokach, GIODO nie jest organem kompetentnym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, a sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie zadań określonych w tym przepisie. W toku postępowania kontrolnego, by GIODO mógł skorzystać z kompetencji przewidzianych w art. 12 pkt 2 uodo, konieczne jest - zdaniem NSA - przedłożenie aktu chrztu wnioskodawcy z właściwą adnotacją. W braku takiego dokumentu GIODO winien umorzyć postępowanie w sprawie o nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem przez uaktualnienie danych osobowych (art. 2 uodo w zw. z art. 105 § 1 kpa).

Orzeczenia NSA z 9 lutego 2016 r. i 19 lutego 2016 r. nie przybrały jednak postaci uchwały abstrakcyjnej. Pojawiła się zatem kolejna linia orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie obowiązków GIODO co do rozstrzygania spraw ze skarg o uaktualnienie danych osobowych w parafialnych księgach chrztów. GIODO wycofał również przynajmniej część skarg kasacyjnych wniesionych do NSA od wyroków WSA. W sprawach tych NSA wydawał postanowienia (np. w sprawie I OSK 411/16), w których umarzał postępowanie wszczęte przed NSA. Część wcześniejszych decyzji GIODO została również uchylona w drodze orzeczeń WSA w Warszawie (np. w sprawie II SA/Wa1363/15, II SA/Wa 1825/15, II SA/Wa 1781/15, II SA/Wa 126/16).

II

Zgodnie z art. 15 § 1 piet 2 ppsa, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 264 § 2 ppsa, Generalnemu

Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie przysługuje takie uprawnienie, w związku z czym zwrócił się do RPO, który takie uprawnienie posiada na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ppsa, o wystąpienie do NSA w sprawie podjęcia uchwały abstrakcyjnej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wydanie uchwały przez NSA niewątpliwie zakończyłoby wieloletni stan rozbieżności wykazany w punkcie I niniejszego wniosku, dotyczący ustalenia charakteru prawnego i skutków oświadczenia woli osób fizycznych, w zakresie interpretacji art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo. Odpowiedź na zadane przez Rzecznika pytania oznaczałaby również ugruntowanie i ujednolicenie orzecznictwa sądów administracyjnych nie tylko w odniesieniu do Kościoła Katolickiego, ale również innych kościołów lub związków wyznaniowych o ustalonej pozycji prawnej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyroki wydane w tzw. I i II linii orzeczniczej mają charakter szerszy niż orzeczenia z tzw. III linii orzeczniczej, a zatem przyjęcie uchwały przez NSA ujednoliciłoby rozważania dotyczące interpretacji uodo w odniesieniu do wszystkich kościołów i związków wyznaniowych zarejestrowanych w Polsce. Uchwały abstrakcyjne podejmowane są bowiem przez Naczelny Sąd Administracyjny w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a ich przedmiotem są więc wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej.

Rzecznik pragnie podkreślić, że orzeczeń NSA z lutego 2016 r. (tzw. III linia orzecznicza) nie można uznać za ujednolicające dotychczasowe stanowisko sądów administracyjnych. Po pierwsze, zostały wydane one w konkretnych stanach faktycznych, dotyczących wyłącznie Kościoła Katolickiego. Wynika z nich również jasna wskazówka postępowania dla GIODO, który ma uwzględniać wyłącznie akt chrztu z właściwą adnotacją, jako jedyny dopuszczalny dowód wystąpienia z Kościoła Katolickiego. Stanowisko to - zakładające prawidłowość postępowania organów kościelnych w każdym przypadku - nie uwzględnia jednak szerszego spektrum sytuacji, jakie mogą mieć miejsce w różnych stanach faktycznych. Nie odpowiada bowiem na pytanie, jakie dowody ma przedstawić np. osoba, która nigdy nie była członkiem Kościoła Katolickiego (nie przyjęła chrztu), a mimo to jej dane są przetwarzane. Prowadzi również do sytuacji, w której w odniesieniu do członków innych kościołów lub związków wyznaniowych o ustalonej pozycji prawnej stan prawny nie

jest jasny - nadal bowiem nie odpowiada na pytanie, czy GIODO ma oceniać skuteczność oświadczenia według prawa kościelnego/wyznaniowego, czy też według przepisów prawa powszechnie obowiązującego (tzw. I czy II linia orzecznicza).

W ocenie Rzecznika, powołane powyżej orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na występowanie w nim poważnych rozbieżności w wykładni art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo. Wątpliwości te mają poważny charakter nie tylko ze względu na ilość skarg wpływających w tej materii do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ale również fakt, że podnoszony problem jest ściśle związany z realizacją zagwarantowanej w art. 53 Konstytucji RP wolności sumienia i wyznania, a także wyrażonym w art. 51 Konstytucji RP prawem do autonomii informacyjnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że zmiana stanu prawnego, jaka nastąpi w dniu 25 maja 2018 r., czyli w dniu, w którym rozpocznie być stosowane bezpośrednio w Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2015 r., s. 1), nie wpływa na zasadność wydania uchwały abstrakcyjnej w omawianej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Należy bowiem zaznaczyć, że zgodnie z art. 91 tego rozporządzenia przewidziano możliwość stosowania szczegółowych zasad przetwarzania danych osobowych przez kościoły i związki lub wspólnoty wyznaniowe, jeżeli w państwie członkowskim w momencie wejścia niniejszego rozporządzenia w życie takie zasady były stosowane. Warunkiem jest jednak dostosowanie ich do rozporządzenia. W chwili obecnej trudno jest zatem określić - i Rzecznik również nie posiada też żadnych informacji na temat toczących się w tym zakresie prac - czy w dniu 25 maja 2018 r. do wszystkich, czy też niektórych kościołów lub związków wyznaniowych, rozporządzenie ogólne znajdzie zastosowanie czy też będą stosowane szczególne zasady. Ponadto, skoro rozporządzenie zgodnie z jego art. 99 będzie miało zastosowanie od 25 maja 2018 r. to do wszystkich stanów faktycznych, które zaistnieją przed tą datą zastosowanie powinny znaleźć dotychczasowe przepisy uodo (chociaż rozporządzenie nie zawiera przepisów przejściowych). Określając bowiem kwestię granic czasowych pytań prawnych, należy zauważyć, że nawet jeżeli po sformułowaniu postawionego w sprawie konkretnego pytania prawnego nastąpiła istotna

zmiana stanu prawnego, to - w zasadzie - nie ma to wpływu na dopuszczalność dokonywania wykładni zagadnienia prawnego przedstawionego w pytaniu. Wyjątkiem byłaby oczywiście sytuacja, w której przepisy szczególne (np. przejściowe) nakazywałyby wziąć za podstawę orzeczenia sądowego stan prawny istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (zob. uchwała NSA z 11 majal998 r., OPK 2/98, Legalis). Ograniczenia temporalne nie mogą dotyczyć przedstawiania pytań abstrakcyjnych, bowiem rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych przedstawione w niniejszym wniosku dotyczy stosunków prawnych powstałych pod rządami obowiązującej uodo.

III

W ocenie Rzecznika, zasadniczym punktem rozważań powinna być kwestia kognicji GIODO i prawa obywateli do uzyskania decyzji GIODO. Rzecznik przyjmuje pogląd przedstawiany dotychczas w orzecznictwie, z którego wynika, iż w przypadku osób, które nie należą do Kościoła katolickiego GIODO ma prawo do kontroli przetwarzania ich danych osobowych.

Rzecznik zgadza się z tą częścią rozważań NSA poczynionych w wyrokach z lutego 2016 r., w których NSA analizuje podstawy prawne wzajemnych relacji państwo - kościół (Kościół Katolicki). Bez wątpienia, zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami zawodowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie. Całościowy model stosunków między państwem a kościołem powinien uwzględniać również treść art. 53 Konstytucji RP.

Obowiązek ochrony danych osobowych w RP, na straży których stoi również RPO, wynika jednak bezpośrednio z art. 51 Konstytucji RP, Uodo w art. 27 ust. 2 pkt 4 wprowadziła wyjątek od zasady zakazu przetwarzania danych ujawniających przekonania religijne i przynależność wyznaniową, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania statutowych zadań kościołów pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji albo instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, powołanym wyżej, nie ma wątpliwości, że w odniesieniu do danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej przetwarzanych na

potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego GIODO nie posiada prawa do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonywania przepisów o ochronie danych osobowych, wstępu (w godzinach od 6.00 do 22.00), za okazaniem imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej, do pomieszczenia, w którym zlokalizowany jest zbiór danych, oraz pomieszczenia, w którym przetwarzane są dane poza zbiorem danych, i przeprowadzenia niezbędnych badań lub innych czynności kontrolnych, wglądu do wszelkich dokumentów i wszelkich danych mających bezpośredni związek z przedmiotem kontroli oraz sporządzania ich kopii, przeprowadzania oględzin urządzeń, nośników oraz systemów informatycznych służących do przetwarzania danych, zlecania sporządzania ekspertyz i opinii. Powyższe oznacza, że w stosunku do zbiorów danych osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, przetwarzanych na potrzeby kościoła, GIODO posiada część uprawnień, np. w oparciu o art. 12 pkt 1 uodo może dokonywać kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych. Na podstawie art. 14 pkt 2 uodo może też żądać złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywać i przesłuchiwać osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego. Zatem GIODO posiada wszystkie uprawnienia w stosunku do danych osób nienależących do kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, natomiast w stosunku do danych członków kościoła/związku wyznaniowego jego uprawnienia ustawowe są ograniczone, ale nie są całkowicie wyłączone.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, GIODO nie może zatem umarzać postępowania administracyjnego ze względu na jego bezprzedmiotowość w przypadku osób, które nie są członkami kościoła/związku wyznaniowego.

Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych rozbieżnie podchodzi do zagadnienia, jak GIODO powinien ustalać przynależność do kościoła/związku wyznaniowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje analizy przedstawionej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z tzw. III linii orzeczniczej, w których dokonano wykładni prawa obowiązującego w Kościele Katolickim. Rzecznik Praw Obywatelskich wyłącznie pragnie zwrócić uwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego na te zagadnienia, które wiążą się z prawem do uzyskania decyzji w swojej sprawie ze strony organu w postępowaniu administracyjnym.

W szczególności, Rzecznik stoi na stanowisku, że stosowanie się organu ochrony danych osobowych do wykładni przedstawionej przez NSA w trzeciej linii orzeczniczej może w istocie prowadzić do sytuacji, w której **osoby, które zgodnie z przepisami wewnętrznymi kościoła/związku wyznaniowego pozostają jego członkami, są w istocie pozbawione obecnie prawa do decyzji GIODO, bowiem postępowania są umarzane bez zbadania okoliczności sprawy.** NSA w wyrokach z lutego **2016** r. uważa bowiem, że postępowanie w ich sprawie - o ile osoby te nie przedstawią świadectwa chrztu z właściwą adnotacją - powinno zostać umorzone. Rzecznik pragnie jednak wskazać, że w dniu 19 listopada 2016 r., a zatem już po wydaniu wyroków z tzw. III linii orzeczniczej, opublikowany został Dekret Ogólny Konferencji Episkopatu Polski (KEP) w sprawie wystąpień z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła (uchwała KEP z **7** października 2015 r., NR 20/370/2015**,** Akta Konferencji Episkopatu Polski 2015 nr 27**,** s. 101-104**).** Z dokumentu tego wynikają dwie kwestie. Po pierwsze, KEP przypomina członkom Kościoła katolickiego zasadę *semel catholicus, semper catholicus,* która prowadzi do wniosku, że osoba ochrzczona nigdy w zasadzie nie opuszcza Kościoła Katolickiego. Po drugie zaś, w punkcie 1 podkreśla, że oświadczenie woli o wystąpieniu z Kościoła wywołuje formalny skutek od chwili jego przyjęcia przez kompetentną władzę kościelną. To oznacza, że wpisanie adnotacji do księgi ochrzczonych ma wyłącznie charakter deklaratoryjny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z tzw. III linii orzeczniczej kontrolował zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, biorąc pod uwagę stan prawny i faktyczny z daty jej wydania, tym samym nie mógł uwzględnić w swoich rozważań wskazanego dekretu, co będzie możliwe przy rozpoznawaniu niniejszego wniosku RPO.

Należy również w tym miejscu zauważyć, że rozważania NSA dotyczą wyłącznie Kościoła Katolickiego, tymczasem przepisy ustaw powszechnie obowiązujących w Polsce powinny podlegać takiej wykładni, która nie spowoduje niezasadnego zróżnicowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. Zaprezentowana najnowsza linia orzecznicza NSA oznacza, że osoby, które wystąpiły z Kościoła Katolickiego dla uzyskania decyzji GIODO w sprawie przetwarzania ich danych osobowych muszą przedstawić świadectwo chrztu z właściwą adnotacją. Ani z przepisów prawa, ani z wcześniejszych orzeczeń NSA nie wynika jednak, jaki dokument i jakie dowody mają przedstawić członkowie innych kościołów i związków wyznaniowych albo jak mają udowodnić swoją

bezwyznaniowość i brak członkostwa w kościele w przypadku, gdy ich dane są jednak przez kościół przetwarzane i GIODO posiada kognicję do podjęcia działań. Należy podkreślić, że NSA zajmował się taką sprawą w 2015 r. (sprawa o sygn. I OSK 1968/13) i wyraźnie zaznaczył, że w tym przypadku „Organ Ochrony Danych Osobowych dysponuje instrumentami prawnymi z ustawy o ochronie danych osobowych (w tym przewidzianymi w art. 12 ust. 2 uodo) umożliwiającymi merytoryczną ocenę zasadności wniosku skarżącego", W sprawie tej organ zatem podjął czynności wyjaśniające, na podstawie których ustalił przynależność osoby do tego kościoła lub związku wyznaniowego, a następnie umorzył postępowanie. Z kolei w sprawie I OSK 1060/12, dotyczącej Kościoła Katolickiego, GIODO dopuścił w postępowaniu jako dowód w sprawie wyjaśnienia proboszcza parafii, potwierdzające usunięcie danych skarżącego z kartotek. W świetle najnowszego orzecznictwa NSA wyłącznym dowodem w sprawie musiałby być akt chrztu z właściwą adnotacją.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wyrazić stanowisko, że GIODO - rozpatrując skargi - musi uwzględniać przepisy kpa, na co wskazuje wyraźnie art. 22 uodo, odsyłający do przepisów kpa. W szczególności, organ administracji związany jest art. 7, 75 i 77 ust. 1 kpa. Zgodnie z wyrażoną w art. 7 kpa zasadą prawdy obiektywnej, organy administracji publicznej w toku postępowania stoją na straży praworządności i z urzędu lub na wnioskowe podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z art. 75 § 1 kpa, jako dowód zaś należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, zaś § 2 dopuszcza odebranie od strony postępowania, na jej wniosek, oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Zgodnie z art. 77 § 1 kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ ma zatem obowiązek podjęcia działań, które pozwolą mu na dojście do prawdy obiektywnej. Zasada prawdy obiektywnej (materialnej), zawarta w art. 7 kpa i rozwinięta w innych przepisach kodeksu, ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które umożliwia dokonanie subsumpcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie na ustalenie konsekwencji prawnych tych faktów. Zasada prawdy obiektywnej ma zatem podstawowe znaczenie dla ukształtowania całego

postępowania, wynika z niej bowiem obowiązek organu administracji publicznej do wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Realizacja tej zasady ma też ścisły związek z zasadą praworządności, bowiem prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. W literaturze podkreśla się, że z art. 7 i 77 kpa wynika, że postępowanie dowodowe jest prowadzone na zasadzie oficjalności, co nie oznacza, że strona jest zwolniona od współudziału z realizacji obowiązku przedstawienia dowodów, zwłaszcza że nieudowodnienie okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Przyznaje się jej zatem uprawnienie do przedstawienia określonych dowodów i podkreśla się także, że nierozpoznanie wniosku strony o podjęcie czynności niezbędnej dla dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi rażące naruszenie przepisów prawa procesowego (M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia", 2016 vol. XXV, nr 1, s. 284). Rolę i znaczenie zasady prawdy obiektywnej podkreślał także Trybunał Konstytucyjny, który w jednym z wyroków wskazywał, że „zasada prawdy obiektywnej jest jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków. Jakiekolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych" (wyrok TK z 10 czerwca 1987 r. w sprawie o sygn. P 1/87),

Uodo nie zawiera zatem żadnego przepisu, który wprost dopuszczałby ograniczenie środków dowodowych. W żadnym z wyroków NSA nie odniósł się jednak wprost do zasady prawdy obiektywnej, stąd też - zdaniem Rzecznika - sprawa ta powinna być przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie zainicjowanej niniejszym wnioskiem Rzecznika.

Z powyższego wynika, że rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego, poczynione w orzeczeniach z lutego 2016 r. wskazanych w I punkcie niniejszego wniosku, są zasadne wyłącznie w odniesieniu do tych przypadków, w których skarżący jest w stanie przedstawić dokument aktu chrztu z właściwą adnotacją. Jeżeli jednak zaistnieje nietypowy stan faktyczny i uzyskanie takiego dokumentu z przyczyn niezależnych od skarżącego, mimo wszelkich dopełnionych formalności wynikających z prawa kościelnego nie będzie możliwe,

wówczas skarżący musi mieć możliwość przedstawienia również innych okoliczności potwierdzających dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że z dekretu ogólnego Konferencji Episkopatu Polski w sprawie wystąpień z Kościoła oraz powrotu do wspólnoty Kościoła jasno wynika, że proboszczowi przyjmującemu oświadczenie przysługuje duży zakres uznania, bowiem proboszcz musi „nabyć pewność moralną, że decyzja jaką podejmuje odstępca jest wyrazem jego wolnej, nieprzymuszonej woli i dowodem na porzucenie wspólnoty z Kościołem" (pkt 4). W przeciwnym przypadku skarżący zostanie pozbawiony prawa do wydania decyzji przez organ administracji publicznej w jego sprawie, bowiem ten - zgodnie ze wskazaniami NSA - będzie postępowania umarzał. Zatem, zdaniem RPO, dowodem może być oczywiście akt chrztu z odpowiednią adnotacją, ale nie może to być dowód jedyny. Nie można wykluczyć przeprowadzenia innych dowodów z dokumentów, czy zeznań świadków (art. 75 kpa). Jako organ administracji publicznej GIODO ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a zatem w wyjątkowych sytuacjach powinien być również uprawniony do uznania innych dowodów w sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - Naczelny Sąd Administracyjny, odpowiadając na zadane pytanie powinien odpowiedzieć, że art. 43 ust, 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo i art, 22 uodo w zw. z art. 7, 75 i 77 § 1 kpa nie dopuszcza ograniczenia dowodów, jakie w prowadzonym postępowaniu powinien uwzględnić organ do spraw ochrony danych osobowych - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Rzecznik podkreśla jednak, że przedstawienie świadectwa chrztu z właściwą adnotacją powinno być podstawowym, ale nie wyłącznym dowodem na fakt niepozostawania członkiem Kościoła Katolickiego. Ustalając przynależność osoby do kościoła lub związku wyznaniowego dla potrzeb zastosowania art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 uodo GIODO nie może opierać się wyłącznie na dowodach wynikających z regulacji wewnętrznych danego kościoła również w przypadku, gdy przedstawienie takiego dowodu z przyczyn niezależnych od strony jest niemożliwe.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, ich rozstrzygnięcie przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za konieczne. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.