

I OPS 6/17 - Postanowienie NSA

Data orzeczenia	2018-05-21	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2017-10-20	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Czesława Nowak-Kolczyńska Jacek Chlebny /przewodniczący/ Jolanta Sikorska Maciej Dybowski /sprawozdawca/ Marek Stojanowski Maria Wiśniewska Olga Żurawska - Matusiak	
Symbol z opisem	647 Sprawy związane z ochroną danych osobowych	
Hasła tematyczne	Ochrona danych osobowych	
Treść wyniku	Odmówiono podjęcia uchwały	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 1369 art. 267, art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2016 poz 922 art. 12, art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 <i>Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych - tekst jedn.</i>	
Publikacja w u.z.o.	ONSAiWSA nr 5/2018 poz. 77	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny (przewodniczący) Sędziowie NSA: Maciej Dybowski (sprawozdawca) Czesława Nowak-Kolczyńska (współsprawozdawca, autor uzasadnienia) Jolanta Sikorska Marek Stojanowski Maria Wiśniewska Olga Żurawska-Matusiak po rozpoznaniu w dniu 21 maja 2018 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Renaty Jabłońskiej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, "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: u.o.d.o.) i art. 22 u.o.d.o. 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: k.p.a.) 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 do Kościoła Katolickiego dla potrzeb zastosowania przepisów u.o.d.o., 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 u.o.d.o. 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?" postanawia: odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Rzecznik 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: p.p.s.a., złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, wnioski z dnia 20 października 2017 r.

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: u.o.d.o.) i art. 22 u.o.d.o. 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: k.p.a.) 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 u.o.d.o., 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 u.o.d.o. 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?"

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podał, że powodem wystąpienia jest istniejąca rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotycząca uaktualnienia danych osobowych osób, które wystąpiły lub chcą wystąpić z kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej.

Punktem wyjścia dla przedstawianej problematyki Rzecznik uczynił art. 43 ust. 2 u.o.d.o., który 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 1a, 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 u.o.d.o. W myśl natomiast art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o.

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.

Wnioskodawca zaznaczył, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych bezspornym pozostaje, iż wyłączenie, o którym mowa w art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., 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. W zakresie tego problemu Rzecznik wyróżnił następujące linie orzecznicze sądów administracyjnych.

Pierwsza, reprezentowana przez składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach zakończonych wyrokami z dnia 24 października 2013r., sygn. akt I OSK 1520/13 oraz z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 932/12, przyjmowała, że GIODO powinien przede wszystkim ustalić, czy wnioskodawca dopełnił wymagań wynikających z przepisów prawa kościelnego bądź wyznaniowego w zakresie wystąpienia z kościoła. Oceny tej należy dokonać w oparciu o prawo wewnętrzne Kościoła. Dopiero ustalenie tego faktu ma być podstawą dla ewentualnych dalszych działań GIODO.

Druga grupa orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, dla której jako reprezentacyjne wymieniono wyroki z 18 października 2013 r.: sygn. akt I OSK 1487/12 oraz I OSK 1339/13, przyjmowała, 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 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 u.o.d.o. Uznając zaś daną skargę za zasadną, na podstawie art. 18 u.o.d.o. formułował nakaz przywrócenia stanu zgodnego z prawem poprzez uaktualnienie danych osobowych. Decyzje te jednak były przez wojewódzki sąd administracyjny uchylane.

Trzecia linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaka wykształciła się na skutek rozpoznania skarg kasacyjnych od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ustalona została w wyrokach z 9 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 1509/15, I OSK 3179/15, I OSK 579/15, I OSK 1466/15, I OSK 2585/15, I OSK 2691/15) i wyroku z 19 lutego 2016 r., sygn. akt

I OSK 3111/14. NSA przyjmował w nich, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych 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 u.o.d.o., konieczne jest przedłożenie aktu chrztu wnioskodawcy z właściwą adnotacją. W przypadku braku takiego dokumentu, GIODO powinien umorzyć postępowanie w sprawie o nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem przez uaktualnienie danych osobowych ("art. 2 u.o.d.o. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a.").

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyroki zaprezentowane w ramach pierwszej i drugiej linii orzeczniczej mają szerszy charakter niż orzeczenia z trzeciej linii. Wydanie zatem uchwały przez NSA zakończyłoby wykazany wieloletni stan rozbieżności 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 u.o.d.o. Orzeczeń NSA z trzeciej linii orzeczniczej nie można bowiem uznać za ujednociające dotychczasowe stanowisko sądów administracyjnych. Zostały one wydane 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 nie odpowiada jednak 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. Z kolei zaś w odniesieniu do członków innych kościołów lub związków wyznaniowych o ustalonej pozycji prawnej stan prawny nie jest jasny - nadal bowiem brak odpowiedzi 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).

Jak podkreślono, 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 Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z tzw. III linii orzeczniczej, w których dokonano wykładni prawa obowiązującego w Kościele Katolickim. Zwraca jednak uwagę na te zagadnienia, które wiążą się z prawem do uzyskania decyzji w swojej sprawie ze strony organu w postępowaniu administracyjnym. Rzecznik akcentując, że w dniu 19 listopada 2016 r., a zatem już po wydaniu tych wyroków, 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), wskazał, że rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego poczynione w orzeczeniach z lutego 2016 r. 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. 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 wypadku, 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 k.p.a.). Jako organ administracji publicznej GIODO ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć 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 przyjąć, że art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. i art. 22 u.o.d.o. w zw. z art. 7, 75 i 77 § 1 k.p.a. nie dopuszcza ograniczenia dowodów, jakie w prowadzonym postępowaniu powinien uwzględnić organ do spraw ochrony danych osobowych - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. 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 u.o.d.o. 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.

Prokurator Prokuratury Krajowej w piśmie z dnia 5 kwietnia 2018 r. zajął stanowisko w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wnosząc o podjęcie uchwały następującej treści:

"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 ze zm.) i art. 22 ustawy o ochronie danych osobowych 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 ze zm.) dopuszcza ograniczenie dowodów, jakie w prowadzonym postępowaniu powinien uwzględnić organ do spraw ochrony danych osobowych — Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO), a w konsekwencji ustalając przynależność osoby do Kościoła Katolickiego dla potrzeb zastosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, GIODO musi opierać się wyłącznie na akcie chrztu z właściwą adnotacją wskazującą na dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych.

Ustalając przynależność osoby do kościoła lub związku wyznaniowego dla potrzeb zastosowania art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie [pic]danych osobowych organ powinien oprzeć się wyłącznie na dowodach wynikających z regulacji wewnętrznych danego kościoła lub związku wyznaniowego, także [pic]wówczas, gdy przedstawienie takiego dowodu z przyczyn niezależnych od strony jest niemożliwe."

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator między innymi podkreślił, że wyłączenie uprawnień decyzyjnych GIODO dokonane przez ustawodawcę w art. 43 ust. 2 u.o.d.o. w odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, jest prawem powszechnie obowiązującym i organy administracji oraz sądy administracyjne są obowiązane do jego przestrzegania i stosowania.

Zaznaczył dalej, że w świetle art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, każdy obywatel ma prawo wyboru religii i rezygnacji z jej wyznawania. Zgodnie jednak z art. 12 u.o.d.o. GIODO nie jest organem kompetentnym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, bowiem sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w

zakresie zadań określonych we wskazanym powyżej przepisie. Dokonywanie tego rodzaju ocen stanowi wewnętrzną sprawę danej wspólnoty wyznaniowej. W tym zakresie powinien odnieść się do ustaleń organów danego związku i następnie, po analizie tych wyjaśnień i stanu prawnego sprawy, podjąć stosowną decyzję. GIODO nie może też oceniać skuteczności oświadczenia o wystąpieniu ze wspólnoty religijnej według prawa kościelnego/wyznaniowego.

Z tego też względu, odnosząc się do problemu przedstawionego w drugiej części zagadnienia prawnego [pic]przedłożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich - w ocenie Prokuratora Prokuratury Krajowej - przyjąć należy, że aby w toku postępowania kontrolnego GIODO mógł skorzystać z kompetencji przewidzianych [pic]w art. 12 pkt 2 u.o.d.o., konieczne jest przedłożenie aktu chrztu wnioskodawcy [pic]z właściwą adnotacją. W razie braku takiego dokumentu GIODO powinien umorzyć postępowanie w sprawie o nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem przez uaktualnienie danych osobowych ("art. 2 u.o.d.o. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a.").

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny może - w formie postanowienia - odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości,

o czym stanowi art. 267 p.p.s.a.

Ocena dopuszczalności przeprowadzenia procedury uchwałodawczej musi być przeprowadzona w pierwszym jej stadium. Obowiązkiem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zbadanie, czy zachodzą wszystkie ustawowe przesłanki niezbędne do podjęcia uchwały.

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uchwały podejmowane w tym trybie określane są mianem uchwał abstrakcyjnych ze względu na swój uniwersalny charakter, oderwany od realiów konkretnej sprawy sądowej. Odmowa podjęcia takiej uchwały będzie uzasadniona, gdy wskazane przez uprawniony podmiot we wniosku przepisy prawne nie wywołały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: R. Hauser, M. Wierzbowski w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., wyd. C.H.Beck Warszawa 2017).

Przepis art. 264 § 2 p.p.s.a. wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej wymienia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał w swoim wniosku na przepisy art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. i art. 22 u.o.d.o. w zw. z art. 7, art. 75 i

art. 77 § 1 k.p.a. pytając, czy dopuszczają one 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 u.o.d.o., GIODO musi opierać się na akcie chrztu z właściwą adnotacją wskazującą na dopełnienie wewnętrznych procedur kościelnych.

Dalej, Rzecznik pytał, 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 u.o.d.o. 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.

Uzasadniając wniosek o podjęcie uchwały Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące sposobu ustalania, czy dana osoba jest, czy

nie jest członkiem danego kościoła lub związku wyznaniowego.

Powołał w pierwszej grupie orzeczeń stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego uznające, że GIODO powinien przede wszystkim ustalić, czy wnioskodawca występując z kościoła dopełnił wymagań wynikających z przepisów prawa kościelnego.

Przywołując drugą linię orzeczniczą RPO wskazał, iż zdaniem NSA, organ zobowiązany jest do oceny, jakie skutki prawne wywarło oświadczenie woli strony o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego na gruncie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Natomiast wskazując na trzecią linię orzeczniczą, Rzecznik powołał wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których wzięto pod uwagę całe dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych i dokonano szerokiej analizy prawnej wywodząc, że GIODO nie jest organem kompetentnym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła. Aby mógł skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 12 pkt 2 u.o.d.o. (do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonywania przepisów o ochronie danych osobowych), konieczne jest przedłożenie aktu chrztu z właściwą adnotacją (wyroki z dnia 9 lutego 2016 r. o sygn. akt.: I OSK 1466/15, I OSK 1509/15, I OSK 3179/15, I OSK 579/15, I OSK 2585/15, I OSK 2691/15 i wyrok z dnia 19 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 3111/14).

Uzasadnienie wniosku Rzecznika nie odnosi się więc wprost do wykładni przywołanych we wniosku przepisów i nie wskazuje na potrzebę ich wyjaśnienia jak też na różne ich rozumienie w orzecznictwie.

Przepisy art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. wyłączają uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych m.in. do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonywania przepisów o ochronie danych osobowych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej (art. 12 pkt 2 u.o.d.o.).

Wskazany zaś we wniosku art. 22 u.o.d.o. stanowi, że postępowanie w sprawach uregulowanych w niniejszej ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Wynika z tego przepisu, że organ prowadzi postępowanie według przepisów k.p.a. tylko w sprawach uregulowanych w ustawie o ochronie danych osobowych,

a więc w stosunku do osób nienależących do kościoła lub innego związku wyznaniowego. W sprawach dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej GIODO nie ma uprawnień do wydawania decyzji i rozpatrywania skarg w sprawach wykonywania przepisów

o ochronie danych osobowych.

Powołane we wniosku przepisy nie wywoływały w orzecznictwie sądów administracyjnych problemów interpretacyjnych. Sam Rzecznik nie wskazuje, aby takowe istniały. Zagadnieniem, które autor wniosku odnosi do wskazanych regulacji prawnych jest kwestia prowadzenia przez GIODO postępowania w celu ustalania przynależności osoby do Kościoła Katolickiego, innego kościoła lub związku wyznaniowego, a także rozstrzygnięcie, na podstawie jakich dowodów może tych ustaleń dokonywać. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wydanie uchwały przez NSA zakończyłoby wieloletni stan rozbieżności dotyczący ustalenia charakteru prawnego i skutków oświadczenia woli osób fizycznych o wystąpieniu z Kościoła Katolickiego, innych kościołów lub związków wyznaniowych. A więc tego, czy GIODO ma oceniać skuteczność oświadczenia według prawa kościelnego, czy według przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Uzasadnienie przez Rzecznika potrzeby uzyskania odpowiedzi na zawarte we wniosku pytanie dla oceny zastosowania wskazanych przepisów nie wypełnia przesłanek z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Podjęcie uchwały abstrakcyjnej na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest możliwe wówczas, gdy została spełniona przesłanka materialnoprawna określona w tym przepisie, czyli uchwała ma na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym nie chodzi o wyjaśnienie jakichkolwiek przepisów, które dotyczą danej materii, danego zagadnienia, ale tych konkretnie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uzasadnienie wniosku o podjęcie uchwały jest jego istotnym wymogiem (art. 268 p.p.s.a.). Prawidłowo sporządzone uzasadnienie powinno wskazywać konkretnie na czym polegają rozbieżności w rozumieniu przepisów wskazanych we wniosku i jakie występują wątpliwości w ich interpretacji. Przedmiotowe uzasadnienie nie realizuje tych powinności. Nie odwołuje się bowiem do rozbieżności orzeczniczych powołanych we wniosku przepisów, lecz analizuje zagadnienie ustalenia wystąpienia z Kościoła Katolickiego oraz charakteru składanego oświadczenia woli i oceny jego skutków w świetle prawa powszechnego i wyznaniowego na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z przedstawionego uzasadnienia nie wynika więc, by stosowanie przepisów art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 oraz art. 22 u.o.d.o. w zw. z art. 7, 75 i 77 § 1 k.p.a. spełniało ustawową przesłankę z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Przepisy te nie były przedmiotem wątpliwości prawnych, wymagających wyjaśnienia, w żadnym z wyroków sądów administracyjnych przywołanych przez Rzecznika w uzasadnieniu wniosku. Przeciwnie, w przywołanych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał na wyraźne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych brzmienie art. 43 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., które to przepisy, jak podkreślał, są prawem powszechnie obowiązującym i organy administracji oraz sądy administracyjne są obowiązane do ich przestrzegania i stosowania, a Generalny Inspektor Danych Osobowych 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 u.o.d.o. (m.in. w sprawach o sygn. akt: I OSK 3179/15 oraz I OSK 3111/14).

Pomimo braku podstaw do podjęcia uchwały w zakresie wyjaśnienia przepisów prawnych wskazanych we wniosku, podkreślić należy, że przedstawione zagadnienie ustalania przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przynależności osoby do Kościoła Katolickiego, możliwości dowodowych w tym zakresie oraz kompetencji do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z Kościoła zostało, wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, jednoznacznie wyjaśnione w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionych jako trzecia linia orzecznicza, która w istocie ujednotacza dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych. Nie odbiera im tego waloru fakt, że zostały wydane w konkretnych stanach faktycznych, dotyczących wyłącznie Kościoła Katolickiego. Stwierdzić ponadto należy, że brak jest rozbieżności w orzecznictwie dotyczącym innych kościołów i związków wyznaniowych. Na takie rozbieżności nie wskazuje też kierujący wnioskiem Rzecznik. Z uwagi na fakt, że przedmiotem spraw rozstrzyganych przed sądami administracyjnymi nie były zagadnienia przetwarzania danych osób przynależnych do innych kościołów i związków wyznaniowych (poza jednostkową sprawą zakończoną wyrokiem I OSK 1968/13), nie mogło dojść do rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w związku z przynależnością do innych niż Kościół Katolicki kościołów i związków wyznaniowych. Sądy administracyjne nie wypowiadały się w ogóle co do tego, jaki dokument i jakie dowody mają przedstawić członkowie innych kościołów i związków wyznaniowych, albo jak mają udowodnić swoją bezwyznaniowość i brak członkostwa w kościele.

Naczelny Sąd Administracyjny w trakcie sądowej kontroli decyzji administracyjnych w sposób jednolity stał na stanowisku, że w przypadku osób, które nie należą do kościoła lub związku wyznaniowego, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., GIODO ma prawo do kontroli przetwarzania ich danych osobowych.

NSA jednakowo też uznawał, 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 [pic]Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie posiada prawa do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych.

Podnoszona przez wnioskodawcę rozbieżność w orzecznictwie odnosi się do [pic]kwestii, w jaki sposób GIODO ma ustalić, czy dana osoba jest czy też nie jest [pic]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.

Jak podkreśla sam autor wniosku, z wyroków zapadłych w lutym 2016 r. wynika jasna wskazówka postępowania dla GIODO, który ma uwzględniać akt chrztu z właściwą adnotacją jako konieczny dowód dla wykazania wystąpienia z Kościoła Katolickiego. Wynika to z ustawowego wyłączenia GIODO, o którym mowa wyżej

i autonomii prawnej Kościoła Katolickiego, gwarantowanej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) - art. 25 ust. 3 i 4; Konkordatem między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanym dnia 23 lutego 1998 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) - art. 1 i 5 Konkordatu oraz ustawą z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1169 ze zm.), stanowiącą w art. 2, że Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Tak więc kwestia przynależności do Kościoła Katolickiego i wystąpienia z niego jest wewnętrzną sprawą Kościoła i podlega regulacji prawa kościelnego. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ma wyłączone kompetencje w zakresie dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, a także wydawania nakazów skierowanych do proboszczów, a dotyczących dokonania wpisów w księgach ochrzczonych. Zgodnie z art. 12 u.o.d.o. GIODO nie jest organem właściwym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie zadań określonych we wskazanym powyżej przepisie. Dokonywanie tego rodzaju ocen stanowi wewnętrzną sprawę danej wspólnoty wyznaniowej. Gdy chodzi o kompetencje nadzorcze GIODO w odniesieniu do zbiorów danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego, to zgodnie z tym przepisem są one wyłączone.

Stanowisko to podzielił Prokurator Prokuratury Krajowej podnosząc, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie jest uprawniony do oceny, czy dana osoba jest czy też nie jest członkiem danego związku religijnego. W tym zakresie GIODO powinien odnieść się do ustaleń organów danego związku i następnie, po analizie tych wyjaśnień i stanu prawnego sprawy, podjąć stosowną decyzję. GIODO nie może też oceniać skuteczności oświadczenia o wystąpieniu ze wspólnoty religijnej według prawa kościelnego/wyznaniowego. W świetle art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, każdy obywatel ma prawo wyboru religii i rezygnacji z jej wyznawania. Zgodnie jednak z art. 12 u.o.d.o. GIODO nie jest organem kompetentnym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła, bowiem sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie zadań określonych we wskazanym powyżej przepisie. Dokonywanie tego rodzaju ocen stanowi wewnętrzną sprawę danej wspólnoty wyznaniowej. Nie jest do tego uprawniony żaden organ administracyjny ani żaden sąd w Polsce. Sprawa przynależności religijnej, czy też kwestia wystąpienia z danego związku wyznaniowego to sprawa regulowana przede wszystkim zasadami danej religii. Prawo państwowe, jak i organy państwa mogłyby działać w takich sprawach jedynie wtedy, gdyby działanie danego związku religijnego wprost i w sposób rażąco naruszało podstawowe normy prawne obowiązujące w

Państwie. Inne rozumienie powyższej zasady stanowiłoby rażące naruszenie art. 25 ust. 3 i art. 53 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (stanowisko Prokuratora Prokuratury Krajowej z 5 kwietnia 2018 r. s. 13).

W istocie więc, stanowisko prezentowane w orzecznictwie NSA z 2016 r. (wyroki z dnia 9 lutego 2016 r.: I OSK 1466/15, I OSK 1509/15, I OSK 3179/15,

I OSK 579/15, I OSK 2585/15, I OSK 2691/15 i wyrok z dnia 19 lutego 2016 r., I OSK 3111/14) ujednocila wcześniejsze rozbieżności, wskazując że Generalny Inspektor jako organ administracji publicznej nie powinien wkraczać w zastrzeżoną dla Kościoła sferę wykonywania jego zadań statutowych i rozstrzygać kto jest członkiem danej wspólnoty wyznaniowej, ani też ingerować w treść ksiąg kościelnych. Czynności podejmowane w procedurze formalnego wystąpienia z Kościoła katolickiego, w tym adnotacje w akcie chrztu są w całości uregulowane w aktach prawnych Kościoła Katolickiego. A zatem, organ ustala przynależność do Kościoła wyłącznie na podstawie dowodu, jakim jest akt chrztu z adnotacją o wystąpieniu z kościoła. Ustalenie tego faktu na podstawie innych dowodów jest niedopuszczalne.

Wskazywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich odmiennych, nietypowych stanów faktycznych dla podważenia oceny wyrażonej w prawomocnych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogło mieć znaczenia dla rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego. Polemiczny charakter argumentacji przedstawiony w motywach wniosku odnoszący się do abstrakcyjnych stanów faktycznych nie może przemawiać za zasadnością podjęcia uchwały, w sytuacji gdy nie mamy do czynienia z rozbieżnością w wykładni wskazanych przepisów.

Za podjęciem uchwały nie przemawiało też to, że po wyrokach z 9 lutego 2016 r. i 19 lutego 2016 r. wszedł w życie nowy akt prawa kościelnego (uchwała Konferencji Episkopatu Polski z 7 października 2015 r.), bowiem na tle jego stosowania nie zaistniała jakakolwiek rozbieżność w orzecznictwie.

Reasumując, podkreślić należy, że podstawowym celem uchwał podejmowanych na podstawie wskazanego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów. Przedmiotem abstrakcyjnych uchwał mogą być zatem wyłącznie wątpliwości prawne, a ich zasadniczą przesłanką jest rozbieżność w orzecznictwie wynikająca z odmiennej wykładni tego samego stosowania prawa (por. R. Hauser, W Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, PiP 2004/2).

Przez pojęcie "rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych" w ujęciu art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. należy rozumieć nie tylko różnicę poglądów prawnych wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych, ale również, a nawet przede wszystkim, pewną tendencję do niejakiego "umacniania się" składów orzekających w zajmowanych przez siebie stanowiskach prawnych (vide: R. Hauser, M. Wierzbowski w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Komentarz., wyd. C.H.Beck, Warszawa 2017).

Ponadto rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych jako podstawa do wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych musi być realna. A takowa w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma miejsca. Mimo, że na przestrzeni lat stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego ewoluowało, to obecnie zostało ukształtowane jednolicie. Okoliczność, że Wnioskujący nie podziela oceny prawnej zaprezentowanej w wyrokach NSA z 2016 r. nie może stanowić uzasadnienia dla podjęcia uchwały.

Odmowa podjęcia uchwały jest więc uzasadniona, gdyż wskazane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy prawne nie wywołują rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nie ma więc podstaw do uruchamiania trybu uchwałodawczego w sprawie przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienia prawnego.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 267 p.p.s.a., postanowił odmówić podjęcia uchwały.