

JERZY NIKOŁAJEW*

BEZSTRONNOŚĆ ŚWIATOPOGLĄDOWA ORGANÓW PAŃSTWA
POLSKIEGO NA PRZYKŁADZIE ORZECZENIA WSA
W WARSZAWIE II SA/2293/11 – WYROK Z 20 MARCA 2012 ROKU.
UWAGI O CHARAKTERZE APROBUJĄCYM

WSTĘP

Przywołane w tytule orzeczenie sądu administracyjnego zasługuje na uwzględnienie z kilku co najmniej powodów. Po pierwsze, dotyka sfery wolności sumienia i wyznania jednostki. Po wtóre, pojawia się w nim wyraźnie kwestia ochrony danych osobowych, do których bez wątpienia należy zaliczyć przynależność wyznaniową. Po trzecie, wskazuje na dyrektywy unijne w zakresie przetwarzania danych osobowych. Czwarty, ale nie ostatni powód, dla którego warto odnieść się do omawianego orzeczenia – to zwrócenie uwagi na instytucję dotyczącą zasad postępowania w sprawie formalnego aktu wystąpienia z Kościoła. Po piąte, wyrok we wspomnianej sprawie wpisuje się w relacje na płaszczyźnie: bezstronne światopoglądowo państwo a autonomiczne Kościoły i związki wyznaniowe. Każdy z wymienionych powodów jest interesujący jako materia samoistna, zaś kumulacja tych badawczych obszarów pozwala na wielowektorowe zrozumienie „ducha” tego wyroku w dość szerokim kontekście faktycznym i normatywnym analizowanej sprawy.

Już na początku rozważań (niejako tytułem wprowadzenia) należy zdecydowanie podkreślić, że wolność religijna w istocie stanowi ten obszar społecznego funkcjonowania jednostki, którego „źródło bije” z godności osoby ludzkiej¹. Nie dziwi więc

* DR JERZY NIKOŁAJEW – Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, Szkoła Wyższa im. B. Jańskiego w Chełmie, członek zwyczajny Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego.

¹ Zob. szerzej na ten temat: F.J. M a z u r e k, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.

fakt, że uregulowania dotyczące wolności sumienia i religii pojawiają się przede wszystkim w podstawowych źródłach prawa międzynarodowego publicznego (chodzi tu głównie, ale nie jedynie, o Powszechną Deklarację Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 roku² czy Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku³), ale także w ustawodawstwach krajowych zwyczajnych i konstytucyjnych. Cały katalog praw o charakterze wolnościowym przewidują przecież normy zawarte w Konstytucji RP i tzw. polskim ustawodawstwie wyznaniowym. Nie można też pominąć faktu wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i polskich sądów administracyjnych kształtujących określone standardy wolnościowe, w tym także sferę uprawnień religijnych jednostki i wspólnot wyznaniowych⁴.

Zamysłem autora nie jest jednak dokonywanie przeglądu, a tym bardziej oceny wszystkich orzeczeń w awizowanej w tytule materii bezstronności światopoglądowej państwa polskiego (to zadanie przekracza ramy tego opracowania), lecz skupienie się na konkretnym, w miarę „świeżym”, wyroku krajowego sądu administracyjnego.

Wyrok z 20 marca 2012 roku opiera się na stanie faktycznym dotyczącym ochrony danych osobowych po złożeniu aktu formalnego wystąpienia z Kościoła katolickiego i zarzucie ze strony skarżącego w stosunku do proboszcza parafii przetwarzającej dalej dane osobowe konkretnej osoby. W tym miejscu należy przypomnieć, że przynależność wyznaniowa podlega ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, tak samo, jak fakt braku tej przynależności do konkretnego lub jakiegokolwiek związku wyznaniowego. Na ten właśnie aspekt zwrócono uwagę w uzasadnieniu do omawianego wyroku, w którym ponadto odniesiono się do zagadnień przynależności do Kościołów i związków wyznaniowych określonych w ustawodawstwie wspólnotowym Unii Europejskiej, a zwłaszcza w dyrektywach stosownych organów unijnych. Ponadto, sąd administracyjny w przedmiotowej sprawie analizuje możliwość kognicji polskiego organu do spraw ochrony danych osobowych do wydawania decyzji *in merito* w sprawie przetwarzania danych osobowych w oparciu o przepisy wewnętrzne i wspólnotowe. Z treści uzasadnienia uważny odbiorca jego zawartości merytorycznej odnajdzie odniesienie także do przyjętych przez Konferencję Episkopatu Polski we wrześniu 2008 roku „Zasad postępowania w sprawie formalnego aktu wystąpienia z Kościoła” wzorowanych na pochodzących z Watykanu wytycznych. Uwzględnienie przez organ orzeczniczy tych „Zasad” (co do obowiązywania których odniósł się także procesowo skarżący) wskazuje na wyraźną potrzebę realizacji konstytucyjnego obowiązku zachowania autonomii związków religijnych w Polsce i zasady bezstronności (w tym światopoglądowej) organów państwa (dotyczy to w tym konkretnym

² Tekst w: *Prawo wyznaniowe. Wybór źródeł*, red. K. Warchałowski, Warszawa 2000.

³ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z protokołami uzupełniającymi.

⁴ Zob. W. Sobczak, *Wolność myśli, sumienia i religii. Poszukiwanie standardu europejskiego*, Toruń 2013, s. 324 i nn.

przypadku nie tylko Generalnego Inspektora Danych Osobowych, ale także sądu administracyjnego). Działanie przeciwne, a więc nieszanujące w linii decyzyjnej i orzeczniczej tych zasad ustrojowych doprowadziłoby zapewne nie tylko do naruszenia samej Konstytucji RP, ale też tzw. ustaw indywidualnych, dotyczących sytuacji prawnej poszczególnych związków wyznaniowych w Polsce oraz ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵. Bezstronność państwa polskiego w kwestiach światopoglądowych (widoczna także przez pryzmat omawianego wyroku) posiada fundamentalne znaczenie dla prawidłowych wewnętrznych relacji państwowo-kościelnych⁶.

Generalnie jednak należy przyznać, że państwo polskie poprzez swoje organy (administracyjne i sądowe) stara się o zachowanie szacunku dla prawa wewnętrznego związków religijnych oraz uwzględnia z reguły tradycyjne praktyki (zwyczaj) wynikające z funkcjonowania tychże w obszarze przestrzeni publicznej. Także Kościoły zasadniczo respektują porządek konstytucyjny w państwie. Wzajemna autonomia i uznanie własnych kompetencji w określonych sferach społecznego funkcjonowania pozwala *in genere* zarówno państwu, jak i Kościołom (szeroko rozumianym) czuć się podmiotami w demokratycznym państwie prawnym⁷. Wyrok warszawskiego sądu administracyjnego z 20 marca 2012 roku nie przeczy tej zasadzie, a uzasadnienie tam przyjęte zasługuje na upowszechnienie i aprobatę. Zresztą autor już na wstępie (w tytule) akceptację w tej materii wyraził wprost, a przedstawione poniżej argumenty mają przekonać nieprzekonanych.

STAN FAKTYCZNY I PRAWNY OMAWIANEGO ORZECZENIA

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie przez M.K. była decyzja Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO) z października 2011 roku wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁸ oraz art. 12 pkt 2, art. 22 i art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych⁹, utrzymująca w mocy własną decyzję z lipca 2011 roku o umorzeniu postępowania w sprawie

⁵ Zob. L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 25, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 16.

⁶ Więcej na ten temat w: W. B r z o z o w s k i, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2011.

⁷ Zob. P. S o b c z y k, *Katolicka koncepcja państwa wyznaniowego, w: Państwo wyznaniowe. Doktryna, prawo i praktyka*, red. J. Szymanek, Warszawa 2011, s. 113.

⁸ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

ze skargi M.K. na przetwarzanie jego danych osobowych przez proboszcza parafii z siedzibą w M.

Należy zauważyć, że wcześniej M.K. złożył do GIODO skargę z maja 2011 roku na przetwarzanie jego danych osobowych przez proboszcza parafii z siedzibą w M., zarzucając proboszczowi parafii, iż mimo złożenia przez niego oświadczenia o wystąpieniu z Kościoła nie została o tym fakcie zamieszczona stosowna adnotacja w księdze chrztu. Skarżący wniósł do GIODO o wydanie decyzji administracyjnej zobowiązującej proboszcza parafii do sprostowania nieaktualnych jego danych osobowych na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 12 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Dalej GIODO wskazał, że skarżący we wrześniu 2011 roku skierował do proboszcza parafii pismo, w którym zwrócił się o dokonanie adnotacji przy informacji o jego chrzcie o treści następującej: „Dnia [...] września 2010 r. formalnym aktem wystąpił z Kościoła”. Jednocześnie skarżący podniósł, iż oczekuje w ciągu 14 dni na odpis aktu chrztu ze stwierdzeniem zgodności z księgą chrztów. W toku prowadzonego postępowania do GIODO wpłynęły wyjaśnienia proboszcza parafii, w których ten podniósł, iż skarżący nie wystąpił formalnie z Kościoła, gdyż „nie zjawił się w kancelarii parafialnej i nie rozpoczął procedury z tym związanej określonej przez Konferencję Episkopatu Polski” w dokumencie „Zasady Postępowania w Sprawie Formalnego Aktu Wystąpienia z Kościoła” z dnia 27 września 2008 roku (dalej: *Zasady*).

Należy w tym miejscu zasadnie podnieść (gdyż ma to istotne znaczenie w przedmiotowym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego, a wcześniej w zaskarżonej decyzji GIODO), że niniejsze „Zasady” opracowane zostały przez Konferencję Episkopatu Polski w celu ułatwienia jednolitego stosowania prawa w Kościele lokalnym, a wzorowane były faktycznie na liście okólnym zredagowanym przez Papieską Radę do spraw Tekstów Prawnych. W pkt 6 tych „Zasad” postanowiono, że dla uzyskania pełnej skuteczności kanonicznej akt wystąpienia z Kościoła powinien być dokonany przez „osobiste złożenie własnoręcznie podpisanego pisma, w którym odstępca wyraźnie przedstawia swoją wolę opuszczenia Kościoła”. Ponadto w oświadczeniu winny znaleźć się dane personalne odstępcy i świadków, motywacje oraz dokładne dane dotyczące daty i parafii chrztu, a także informacja o dobrowolnym i świadomym akcie woli leżącym po stronie odstępcy. Dalej „Zasady” zobowiązały proboszcza do przeprowadzenia tzw. rozmowy duszpasterskiej i w konsekwencji do podjęcia przez zainteresowanego roztropnej i rozciągniętej w czasie decyzji o wystąpieniu z Kościoła¹⁰. *De facto* wysokie sformalizowanie procedury odstępstwa od wiary katolickiej przewidziane w cytowanych „Zasadach” nałożyło na uczestników tego procesu określone obowiąz-

¹⁰ Zasady postępowania w sprawie formalnego aktu wystąpienia z Kościoła [online], [dostęp: 23 grudnia 2013]. Dostępny w Internecie: <www.episkopat.pl/dokumenty/pozostale/5075.0_zasady_postepowania_w_sprawie_aktu_wystapienia_z_kosciol>.

ki, ważne z punktu widzenia oceny stanu faktycznego i prawnego omawianego przypadku.

Stąd też w tym stanie faktycznym GODO wydał decyzję administracyjną z lipca 2011 roku, mocą której na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. umorzył postępowanie w sprawie. Jednocześnie we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy M.K. wskazał, że w jego ocenie decyzja została podjęta w oparciu o sprzeczny z ustawodawstwem europejskim, a w szczególności z dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych¹¹, przepis art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, w treści którego błędnie wyłączona została kognicja GODO do wydawania decyzji merytorycznych w sprawach przetwarzania danych dotyczących osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego. Stąd też skarżący wniósł o wydanie w sprawie decyzji administracyjnej na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Natomiast w dalszej części uzasadnienia decyzji z października 2011 roku GODO wskazał, że zarzuty skarżącego odnoszące się do porządku prac nad uchwalaniem ustawy o ochronie danych osobowych, uznać należy za nieodnoszące się do przedmiotu postępowania. Także zarzuty skarżącego stanowiące polemikę z celowością oraz zasadnością art. 43 ust. 2 ustawy stanowią postulaty *de lege ferenda* wobec przepisów regulujących kwestię kognicji GODO do wydawania decyzji merytorycznych w sprawach przetwarzania danych dotyczących osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego. GODO podkreślił, że art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, iż 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 ustawy. Natomiast przepis art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy stanowi, iż 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. GODO miał zatem w stosunku do powyższych instytucji prawo kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych, nie miał jednak prawa wydawania decyzji administracyjnych ani rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przez nie przepisów o ochronie danych osobowych. Dalej GODO uznał, że „Kościół niewątpliwie należy do instytucji o uregulowanej sytuacji prawnej,

¹¹ Dz. Urz. WE L 281 z dnia 23 listopada 1995 r., s. 31, z późn. zm.

bowiem jest instytucją, której funkcjonowanie zostało unormowane w Konstytucji RP, w umowie międzynarodowej, jaką jest Konkordat oraz w ustawach, nad którymi umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo”. Ten sam organ powołał też treść art. 25 Konstytucji RP oraz art. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹², a następnie podniósł, że w związku z treścią art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, nie można prowadzić postępowania wyjaśniającego ukierunkowanego na wydanie merytorycznej decyzji administracyjnej ani przeprowadzać czynności kontrolnych, z wyłączeniem prawa żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego. Z wyżej wymienionych względów GODO stwierdził brak swojej kognicji do wydania merytorycznej decyzji administracyjnej w sprawie, co w konsekwencji stanowiło podstawę umorzenia postępowania w trybie art. 105 § 1 k.p.a.¹³

Natomiast odnosząc się do podniesionej przez skarżącego kwestii przetwarzania przez Kościół danych osobowych parafian za pomocą programu, GODO wskazał, że powyższe nie było przedmiotem niniejszego postępowania, zatem ocena tego procesu nie może zostać dokonana w wydanej decyzji.

Dalej M.K. złożył skargę na powyższą decyzję i skierował ją do WSA w Warszawie. Wniósł o jej uchylenie w całości, zarzucając organowi (GODO) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 3 ust. 2 Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych. Ponadto zażądał, aby WSA w Warszawie na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴ zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię prawa wspólnotowego (o to, czy przepis art. 3 ust. 2 Dyrektywy 95/46/WE obejmuje przetwarzanie danych dotyczących osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego). Także w uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że GODO winien stosować wprost uregulowania wspólnotowe jako że państwo członkowskie Unii Europejskiej, czyli RP jest zobowiązane do implementowania i stosowania na swoim obszarze rozwiązań prawnych przyjętych w ramach wspólnoty. Powołał się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 listopada 2003 roku o sygn. akt C-101/01, wskazując, że działalność niezarobkowa lub religijna nie może być traktowana na równi z rodzajami działalności wymienionymi w art. 3 ust. 2 tiret pierwsze dyrektywy 95/46/WE i nie jest objęta tym wyłączeniem (powyższe stwierdził Trybunał). Według skarżącego wniosek o wy-

¹² Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

¹³ Zob. P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 119.

¹⁴ Dz. Urz. UE C 115/164.

danie decyzji administracyjnej wobec Kościoła wynika z „prawa materialnego ze względu na członkostwo RP w Unii Europejskiej, a z ugruntowanego orzecznictwa europejskiego wynika, że na państwach członkowskich spoczywa nie tylko obowiązek wykładni swego prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, lecz również dbania o to, by nie opierać się na wykładni tekstu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny lub z innymi ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego”. Także zdaniem skarżącego „twierdzenie o braku kognicji wobec Kościołów, które dysponują programami komputerowymi do obsługi parafii, z możliwością tworzenia sieci i emisji danych było całkowicie niezgodne z europejskim i światowym kierunkiem rozwoju ochrony danych. Połączenie wzmacniania ochrony danych osobowych z utrzymywaniem *de facto* wyłączenia spod kontroli GODO oraz kontroli sądowej istotnej kategorii administratorów, jakimi są Kościoły i związki wyznaniowe, nie jest możliwe”¹⁵.

W końcu skarżący stwierdził, iż koniecznym jest wydanie przez GODO decyzji administracyjnej w sprawie przetwarzania jego danych osobowych przez proboszcza parafii w M. W odpowiedzi na skargę GODO wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Następnie w „Oświadczeniu” z marca 2012 roku złożonym na rozprawie w dniu 9 marca 2012 roku, skarżący podtrzymał przedstawione w skardze wnioski i argumenty. Wniósł przy tym o uchylene zaskarżonej decyzji w całości oraz nakazanie GODO dokonania ustalenia czy dokument roboczy Konferencji Episkopatu Polski „Zasady postępowania w sprawie formalnego aktu wystąpienia z Kościoła” uchwalony w dniu 27 września 2008 roku, został przyjęty przez miejscowego metropolitę do stosowania przez duchowieństwo Archidiecezji. Przy tym proboszcz parafii w M., będący uczestnikiem niniejszego postępowania, nie przedstawił stanowiska procesowego w sprawie.

WSA w Warszawie nie uwzględnił skargi i zauważył, że ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych jest „regulacją stwarzającą prawne podstawy stosowania ochrony państwowej w sytuacjach nielegalnego przetwarzania danych osobowych obywateli, zarówno przez podmioty prawa publicznego, jak i podmioty prawa prywatnego, posługujące się ich danymi osobowymi”. W celu realizacji tej ochrony organ ochrony danych osobowych został wyposażony w kompetencje władcze, umożliwiające mu sankcjonowanie stwierdzanych nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych. A także GODO może (w drodze decyzji administracyjnej) nakładać stosowne nakazy bądź zakazy, których zasadniczą rolą jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednak wydanie decyzji merytorycznej możliwe jest jedynie wówczas, gdy ingerencja organu jest prawnie dopuszczalna, a nie każdy bowiem stan faktyczny pozwala

¹⁵ Zob. P. Sobczyk, *Ochrona danych osobowych jako element prawa do prywatności*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 9.1, s. 19.

na stosowanie wspomnianej ochrony prawnej. Ponadto WSA zauważył, że „organ ochrony danych osobowych jest zobowiązany do merytorycznego rozstrzygnięcia tylko w tych sytuacjach, w których przepisy ustawy o ochronie danych osobowych pozwalają mu na wydanie odpowiedniego zakazu bądź nakazu. Poza tym GODO, oceniając stan sprawy i dokonując subsumpcji, stwierdza w pierwszej kolejności, czy kwestionowane przetwarzanie danych osobowych pozwala mu na władczą ingerencję, w dalszej kolejności zaś, czy znajduje oparcie choćby w jednej z legalnych podstaw przetwarzania danych osobowych”. W zależności od występujących w sprawie ustaleń, organ albo wydaje nakaz lub zakaz, albo odmawia uwzględnienia wniosku (ewentualnie umarza postępowanie). W rozpoznawanej przez WSA sprawie, z uwagi na treść art. 43 ust. 1 pkt 3 i art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, zdaniem sądu GODO nie miał podstaw prawnych do wydania decyzji merytorycznej¹⁶.

Dalej WSA podniósł, że zgodnie z brzmieniem art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych, 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. Z kolei w myśl art. 43 ust. 2 tej ustawy, 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, GODO nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3–5 oraz art. 15–18. Tak więc z przepisów tych wynika, że nie jest dopuszczalna merytoryczna ingerencja GODO w sprawach przetwarzania danych osobowych osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego. Tak więc „organ ochrony danych osobowych nie może badać legalności przetwarzania danych osobowych osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego”¹⁷. WSA w swoim orzeczeniu podniósł, że M.K., kierując do GODO skargę na niezgodne z prawem przetwarzanie jego danych osobowych przez proboszcza parafii w M., w związku z jego oświadczeniem o wystąpieniu z Kościoła, oczekiwał od organu, by ten doprowadził do sprostowania jego nieaktualnych danych osobowych przez proboszcza tej parafii w trybie art. 14 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, wydając w tym względzie decyzję administracyjną na podstawie art. 12 pkt 2 i art. 32 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. WSA zauważył ponadto, że „z punktu widzenia interesu

¹⁶ Zob. P. Fajgielski, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 2008, s. 68.

¹⁷ Zob. także R. Szalowski, *Ochrona danych osobowych. Komentarz do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.*, Zielona Góra 2000, s. 19.

skarżącego, zasadne jest postawienie pytania, dlaczego ustawodawca, mocą powołanych wyżej przepisów, wykluczył w sprawach przetwarzania danych osobowych osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego, merytoryczną ingerencję organu ochrony danych osobowych”. I dalej WSA sam odpowiedział na swoje pytanie w oparciu o analizy podstaw ustrojowych i stwierdził, że Kościół należy do instytucji o uregulowanej sytuacji prawnej, a jego funkcjonowanie zostało unormowane zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w umowie międzynarodowej, jaką jest Konkordat oraz w ustawach, wobec których umowa międzynarodowa korzysta z prawa pierwszeństwa¹⁸.

Następnie WSA w swoim uzasadnieniu przytoczył sformułowania, że „w świetle art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym (ust. 2). Stosunki między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego (ust. 3). Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem [...] określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy (ust. 4). Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami (ust. 5). Ustrojodawca, gwarantując równoprawność wszystkim kościołom i związkom wyznaniowym w Polsce, zwraca uwagę, że stosunki w relacji państwo–Kościoły i związki wyznaniowe kształtowane są na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego¹⁹. Choć nie zostało to wyrażone *expressis verbis*, to jednak autonomia, o której mowa w powołanym przepisie, niewątpliwie świadczy, że intencją ustrojodawcy było zachowanie rozdziału między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi. Władze publiczne mają więc zachowywać bezstronność zarówno w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, jak i zapewnić swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Konstytucyjny rozdział między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi uzasadnia zatem „niedopuszczalność ingerencji organów władzy publicznej w kwestie wewnętrznych relacji danego Kościoła z jego wyznawcami, co oznacza, że w sprawie niniejszej, organ ochrony danych osobowych nie ma prawnej możliwości ingerowania w proces przetwarzania danych osobowych skarżącego

¹⁸ Zob. także W. Wenz, *Kancelaria parafialna jako przestrzeń kościelnego posługiwania. Studium kanoniczno-pastoralne*, Wrocław 2008, s. 101.

¹⁹ Zob. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 12.

przez proboszcza parafii w M. W tym przypadku chodzi bowiem o wewnętrzną relację Kościół – wierny, która to relacja wyłączona jest spod właściwości GODO jako organu władzy publicznej – organu państwa²⁰.

Zaprezentowane przez WSA stanowisko potwierdziła analiza przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 2, że Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. W art. 3 ust. 1 wskazano, że ustawa niniejsza określa zasady stosunku państwa do Kościoła, w tym jego sytuację prawną i majątkową. Z kolei w sprawach odnoszących się do Kościoła, nie uregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami (ust. 2). Również konkordat polski nie wprowadza w przedmiotowej kwestii rozwiązań, które zmieniałyby przedstawioną ocenę²¹.

Ponadto z uzasadnienia WSA wynika, że „skarżący, kwestionując podjęte w sprawie rozstrzygnięcia, twierdzi, że są one nieprawidłowe, gdyż GODO winien uwzględnić uregulowania prawa wspólnotowego, jako że Rzeczpospolita Polska należy do Wspólnoty Europejskiej. Jego zdaniem, organ orzekający, stosując przepisy art. 43 ust. 1 pkt 3 i art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, całkowicie pominął Dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych, a w szczególności jej art. 3 ust. 2 tiret pierwsze, pomijając przy tym wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 listopada 2003 roku o sygn. akt C-101/01”. Jednak WSA dokonując analizy zarzutów i wniosków, jakie skarżący zawarł w skardze, uznał je za nieuzasadnione i zauważył, że „stosownie do art. 3 ust. 2 tiret pierwsze Dyrektywy 95/46/WE, niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty, jak np. dane, o których stanowi tytuł V i VI Traktatu o Unii Europejskiej, a w żadnym razie do działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa (łącznie z dobrą kondycją gospodarczą państwa, gdy działalność ta dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem państwa) oraz działalności państwa w obszarach prawa karnego. Z pierwszej części tego przepisu wprost wynika, że dyrektywa wyłącza spod zakresu swego stosowania przetwarzanie danych osobowych w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty²². Skoro Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

²⁰ Zob. P. Sobczyk, *Przetwarzanie danych osobowych przez związki wyznaniowe*, w: tamże, s. 348.

²¹ Zob. J. Krukowski, *Konstytucyjne zasady relacji państwo – Kościół (art. 16 projektu Konstytucji RP)*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1995, nr 5, s. 87.

²² Zob. E. Schwierskott-Matheson, *Wolność sumienia i wyznania w wybranych państwach demokratycznych na przykładzie regulacji Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, Ustawy*

gwarantuje rozdział między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi na zasadzie autonomii, to nie można przyjąć, by zakresem prawa Wspólnoty (prawa Państw Członkowskich) było objęte przetwarzanie danych osobowych wyznawców Kościoła [...] przez tenże Kościół w relacji czysto wewnętrznej. Sfera wewnętrznych relacji Kościoła [...] i jego wiernych nie jest bowiem objęta prawem Państwa Członkowskiego, a tym samym – nie wchodzi w zakres prawa Wspólnoty. Oznacza to, że przetwarzanie przez Kościół [...] danych osobowych jego wiernych nie korzysta z ochrony państwowej, a przez to także i wspólnotowej”. W takiej sytuacji WSA stwierdził, że dyrektywa, o której mowa, nie znalazła zastosowania w przedmiotowej sprawie i nie ma przy tym konieczności odnoszenia się do dalszej części tego przepisu, gdyż nie dotyczy ona zaistniałego w przedmiotowej sprawie stanu faktycznego. Także GODO nie miał podstaw do stosowania tej dyrektywy. Z tych powodów WSA nie przychylił się do wniosku skarżącego o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię art. 3 ust. 2 Dyrektywy 95/46/WE²³.

Poza tym sąd administracyjny nie podzielił także stanowiska skarżącego co do tego, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 listopada 2003 roku o sygn. akt C-101/01²⁴ wskazywał kierunek, w którym winna zmierzać wykładnia powołanego przepisu art. 3 ust. 2 Dyrektywy 95/46/WE. WSA stanął na stanowisku, że wyrok ten zapadł w zupełnie odmiennym stanie faktycznym, „w którym dana osoba świadczyła nieodpłatnie pracę na rzecz jednej z parafii Kościoła i pozostawała z tymże Kościołem w relacji zewnętrznej i w pełni uzasadniona jest teza Trybunału, w myśl której działalność niezarobkowa lub religijna, taka jak prowadzona przez tę osobę, nie może być traktowana na równi z rodzajami działalności wymienionymi w art. 3 ust. 2 tiret pierwsze Dyrektywy 95/46/WE i nie jest objęta takim wyłączeniem”. Oznacza to, że Trybunał uznał, że działalność, którą podejmowała ta osoba na rzecz Kościoła, nie wyłącza stosowania dyrektywy, gdyż tak naprawdę „chodzi o relację zewnętrzną, pozwalającą na ingerencję organów władzy publicznej, która to relacja nie występuje w stanie faktycznym niniejszej sprawy, gdyż skarżący, jako wyznawca Kościoła, chcący z niego wystąpić, pozostaje z proboszczem parafii w M. w relacji czysto wewnętrznej, która wyklucza merytoryczną ingerencję GODO”²⁵.

W omawianym rozstrzygnięciu WSA podniósł też, że nieuzasadnione jest żądanie skarżącego dotyczące nakazania GODO dokonania ustalenia czy „Zasady postępowania w sprawie formalnego aktu wystąpienia z Kościoła” określone przez

Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, orzecznictwa sądów tych krajów i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Regensburg 2012, s. 194.

²³ Zob. U. Krzemieńska, *Ochrona danych osobowych w świetle Dyrektywy nr 95/46/WE*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2008, nr 3, s. 69.

²⁴ ECR 2003, s. I-13225.

²⁵ Zob. J. Krzywkowska, *Działalność związków wyznaniowych a ochrona danych osobowych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2007, T. 10, s. 88.

Konferencję Episkopatu Polski w dniu 27 września 2008 roku, zostały przyjęte przez właściwego metropolitę do stosowania przez duchowieństwo Archidiecezji czy też nie, gdyż Zasady te „stanowią wewnętrzne unormowania organizacji, regulujące wzajemne relacje Kościoła – wierny i obejmują sferę wyłączoną spod właściwości GIODO jako organu władzy publicznej”²⁶.

Natomiast odnośnie do sposobu zakończenia postępowania administracyjnego zainicjowanego skargą M.K. WSA stwierdził, że stan sprawy uzasadniał wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., w oparciu o który wydane zostało przedmiotowe rozstrzygnięcie i jako przesłankę obligatoryjną umorzenia postępowania wskazał bezprzedmiotowość tego postępowania. WSA przypomniał, że przywołany przepis „zezwał organom administracji na wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy w świetle przepisów prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego sprawy brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania, a sprawa administracyjna jest bowiem konsekwencją istnienia stosunku administracyjno-prawnego, czyli takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego”. W tym miejscu WSA przywołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1995 roku (sygn. akt III ARN 50/59)²⁷. Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku WSA podniesiono wyraźnie, że „przedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a., oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę poprzez rozstrzygnięcie co do istoty. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Organ po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdził bowiem, że nie ma kognicji do wydania decyzji merytorycznej dotyczącej przetwarzania danych osobowych skarżącego przez parafię w M.”. Już na samym końcu uzasadnienia znalazło się stwierdzenie WSA, że „wydane w sprawie decyzje nie naruszają prawa, zaś zarzuty podniesione w skardze oraz późniejszym piśmie procesowym są nieuzasadnione i mają charakter jedynie polemiczny”.

PODSUMOWANIE

Oddalenie przez WSA w Warszawie skargi M.K. formalnie zamykające sprawę dotyczącą przetwarzania danych osobowych po wystąpieniu z Kościoła należy przyjąć

²⁶ Zob. K. Wygoda, *Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszek, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 99.

²⁷ OSNP 11/96/150.

z aprobatą. Jakkolwiek wyrok w tej sprawie nie zamyka możliwości zaskarżenia go w trybie przewidzianym dla postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, gdyż tylko prawomocnie zakończone sprawy mogą być przedmiotem rozstrzygnięć tego międzynarodowego Trybunału. Podsumowanie tych rozważań nie powinno być jednak wskazówką dla niezadowolonego, jak należy przypuszczać, skarżącego w tej sprawie, ale sposobnością do zebrania w myślową klamrę sposobu rozumowania sądu i jego logicznych ustaleń dowodowych.

Przytoczonej przez WSA argumentacji nie można odmówić słuszności, zwłaszcza w materii dotyczącej konieczności zachowania przez państwo bezstronności światopoglądowej. Władze publiczne nie powinny, jak zauważył sąd, ingerować w procedurę przetwarzania danych osobowych przez proboszcza parafii. Ingerencja władzy, w tym przypadku GIODO w materię wewnętrznych relacji danego Kościoła z jego wyznawcami byłaby z całą pewnością naruszeniem art. 25 (wszystkich jego ustępów) Konstytucji RP. Trzeba pamiętać, przy tym, że życie publiczne powinno być przestrzenią swobody przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, a rolą państwa jest trwanie na straży tej zasady i szacunek dla kościelnej autonomii. W istocie chodzi przecież o zachowanie wzajemnej niezależności tychże podmiotów w imię idei dobra człowieka i dobra wspólnego. Zresztą autonomia wynikająca również z Konkordatu i umów wskazanych w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP winna być jednoczesnym gwarantem realizacji zasady rozdziału państwa i Kościoła²⁸.

Poza tym z orzeczenia sądu administracyjnego w interesującej nas sprawie jednoznacznie wynika, że stanowisko orzecznicze posiada swoje silne umocowanie w normach prawnych dotyczących relacji państwo – Kościół kształtowanych na podstawie ustawy z 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w RP i ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czyli polskim Konkordacie. Także uzasadnienie sądowe w każdym przypadku nie może być *contra legem* zasadzie prawa swobodnego wykonywania przez Kościół katolicki w Polsce swojej władzy.

Ponadto WSA uwzględnił, że skarżący nie sprostął wymaganiom stawianym w „Zasadach”, dlatego też uznał, że nie nastąpiło naruszenie prawa przez GIODO, który w tej materii wydał decyzję administracyjną umarzającą. Sąd administracyjny w orzeczeniu z 20 marca 2012 roku nie pominął także istotnej dla skarżącego kwestii nieuwzględnienia przez siebie w rozstrzygnięciu dyrektywy unijnej 95/46/WE dotyczącej przetwarzania danych osobowych i wzajemnych w tym kontekście relacji prawa wspólnotowego i wewnętrznego. Ponadto z argumentacji sądu można wyprowadzić zasadne twierdzenie, że sfera wewnętrznych relacji Kościoła i jego wiernych nie wchodzi w zakres prawa wspólnotowego, gdyż uprawnienie to zagwarantowano już na poziomie konstytucyjnym. W tym stanie rzeczy zrozumiałe

²⁸ Zob. T.J. Zieliński, *Niekompetencja religijna władz publicznych jako aspekt zasady bezstronności z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP*, w: *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2009, s. 147.

i logiczne jest rozumowanie sądu nieprzychylną się do wniosku skarżącego w przedmiocie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwestii interpretacyjnej²⁹.

Reasumując, omawiane orzeczenie w ocenie autora należy przyjąć z satysfakcją. Argumenty przywołane przeze mnie a wcześniej zawarte przecież w wyroku WSA stabilizują sytuację dotyczącą relacji państwo-kościelnych w Polsce. Jednocześnie domena państwa jako suwerena nie jest przy tym nieograniczoną (poza określonymi ustawowo przypadkami), a Kościoły mają możliwość realizacji własnych uprawnień wynikających z przepisów wewnętrznych i umów z państwem. Z powyższego rozstrzygnięcia WSA wynika także wniosek, że kompetencje GODO w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych nie zostały naruszone. Ponadto, autonomia stron (państwo – Kościoły) zagwarantowana w prawie krajowym i wspólnotowym, a także bezstronność światopoglądowa państwa polskiego znalazły swoją praktyczną egzemplifikację w postaci orzeczenia sądowno-administracyjnego rozstrzygającego w sprawie przetwarzania danych o przynależności konfesyjnej osoby zmieniającej swoje wyznanie lub przekonania światopoglądowe³⁰.

Last but not least należy refleksyjnie zauważyć, że stan faktyczny omawianej sprawy to swoiste *signum temporis* współczesnych, na wskroś zlaicyzowanych, stosunków społeczno-prawnych występujących w Kościele powszechnym i wciąż ugruntowanej właściwie roli państwa jako bezstronnego światopoglądowo decydenta.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszych rozważań jest rozstrzygnięcie sądu administracyjnego w sprawie zakazu przetwarzania danych osobowych przez proboszcza parafii wobec osoby, która złożyła oświadczenie o wystąpieniu z Kościoła katolickiego. Najpierw autor analizuje stan faktyczny sprawy, a potem orzeczenie sądu w tej materii. Przywołuje się tu także stosowne ustawodawstwo krajowe, dyrektywy unijne i wytyczne Episkopatu Kościoła katolickiego w Polsce, na które zresztą powołał się sąd administracyjny. Artykuł kończą wnioski, że niniejszy wyrok wpisuje się konstytucyjną zasadę bezstronności światopoglądowej państwa i równouprawnienia związków wyznaniowych.

Słowa kluczowe: bezstronność światopoglądowa państwa, ochrona danych osobowych, oświadczenie o wystąpieniu z Kościoła katolickiego.

²⁹ Zob. A. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się a granice wolności sumienia i wyznania*, w: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, red. P. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, L. Kondratiewa-Bryzik, Warszawa 2012, s. 253.

³⁰ Zob. W. Brzozowski, *Uzewnętrzanie przynależności religijnej. Zagadnienia systemowe*, w: *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, s. 272.

IDEOLOGICAL IMPARTIALITY OF PUBLIC AUTHORITIES
ON THE EXAMPLE OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATIVE COURT'S DECISION
NO. II SA/2293/11 – JUDGEMENT OF 20 MARCH 2012. APPROVAL NOTES ABSTRACT

S u m m a r y

The subject matter of this discussion is the the administrative court's decision on prohibition of personal data processing by the parish priest with respect to those who declared defection from the Catholic Church. First, the author examines the facts of the case and then the court's decision in this matter. The paper refers also to the relevant national legislation, EU directives and guidelines of the Episcopate of the Catholic Church in Poland, which was in fact invoked by the administrative court. The article ends with conclusions that the said judgement is in line with the constitutional principle of the state ideological impartiality and equality of religious association.

Keywords: state ideological impartiality, personal data protection, declaration of defection from the Catholic Church