

Sprawa C-245/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

29 maja 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Midden-Nederland (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

29 maja 2020 r.

Skarżący:

X

Z

Druga strona postępowania:

Autoriteit Persoonsgegevens

Przedmiot postępowania głównego

Przedmiotem postępowania głównego jest kwestia, czy Autoriteit Persoonsgegevens (urząd do spraw ochrony danych osobowych), niderlandzki organ nadzorczy w rozumieniu art. 51 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), jest właściwy do orzekania w przedmiocie tego, czy udostępnianie dziennikarzom przez Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział ds. spraw administracyjnych niderlandzkiego sądu najwyższego, ABRvS) pism procesowych jest zgodne z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym znaczenie ma to, czy udostępnianie pism procesowych dziennikarzom stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez ABRvS. Autoriteit Persoonsgegevens nie jest bowiem właściwy do nadzorowania operacji przetwarzania danych osobowych przez organy sądowe w ramach sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości. Należy zatem ustalić, co oznacza „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” w rozumieniu art. 55 ust. 3 ogólnego rozporządzenia w sprawie ochrony danych.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 55 ust. 3 RODO należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „operacji przetwarzania dokonywanych przez sądy w ramach sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości” może obejmować oferowanie przez organ sądowy dostępu do pism procesowych zawierających dane osobowe, przy czym udostępnianie to polega na wydawaniu dziennikarzom kopii tych pism procesowych w sposób opisany w niniejszym postanowieniu odsyłającym?

1a. Czy dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie znaczenie ma to, czy sprawowanie nadzoru nad tą formą przetwarzania danych przez krajowy organ nadzorczy wpływa na niezależność osądu dokonywanego przez organ sądowy w konkretnych sprawach?

1b. Czy dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie znaczenie ma to, że zdaniem organu sądowego charakter i cel przetwarzania danych zmierza do udzielenia dziennikarzowi informacji, które umożliwią mu sporządzenie lepszego przekazu medialnego z jawnej rozprawy w toku postępowania sądowego, co służy interesowi jawności i przejrzystości orzecznictwa?

1c. Czy dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie znaczenie ma to, czy przetwarzanie danych osobowych dobywa się w oparciu o wyraźną podstawę prawną w prawie krajowym?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26): art. 2 pkt 2

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. 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.U. 2016, L 119, s. 1): motyw 20 oraz art. 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 i 55

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. 2016, L 119, s. 89): motyw 80

Powołane przepisy prawa krajowego

Algemene wet bestuursrecht (ustawa przepisy ogólne prawa administracyjnego, Awb): art. 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 i 8:79

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Na rozprawie w dniu 30 października 2018 r. ABRvS rozpoznał środek odwoławczy Z (zwanego dalej: „drugim skarżącym”) wniesiony w ramach sporu administracyjnego z burmistrzem Utrechtu. Podobnie jak w niniejszej sprawie, X (zwany dalej: „pierwszym skarżącym”) występował w tamtej sprawie w charakterze pełnomocnika drugiego skarżącego. Po zakończeniu rozprawy do drugiego skarżącego, w obecności pierwszego skarżącego, zwróciła się osoba, która twierdziła, że jest dziennikarzem. Pierwszy skarżący zorientował się podczas tej rozmowy, że osoba ta dysponowała dokumentami należącymi do akt sprawy. Zapytana o to, osoba ta odpowiedziała, że uzyskała dostęp do tych dokumentów dzięki prawu do dostępu do akt sprawy przyznanemu przez ABRvS dziennikarzom.
- 2 Tego samego dnia pierwszy skarżący skierował do prezesa ABRvS pismo z pytaniem, czy prawdą jest, że udzielono dostępu do akt sprawy, a jeśli tak, to komu i czy za wiedzą lub zgodą pracowników ABRvS zostały z nich wykonane kopie.
- 3 Pismem z dnia 21 listopada 2018 r. prezes ABRvS udzielił pierwszemu skarżącemu następującej odpowiedzi:

„Afdeling Communicatie (wydział do spraw komunikacji) udziela mediom informacji na temat rozpraw. Odbywa się to poprzez publikowanie wokandy prasowej na stronie internetowej oraz udostępnianie każdego dnia, kiedy odbywają się rozprawy, informacji z ich przebiegu dziennikarzom obecnym w danym momencie w budynku w celu „zdania relacji” z tych rozpraw. Informacja z przebiegu rozprawy zawiera kopię pisma zawierającego środek

odwoławczy i odpowiedzi na niego, a jeśli jest to sprawa w drugiej instancji, to również wyrok sądu pierwszej instancji. [...] Udostępniane dokumenty zawierają informacje, z którymi dziennikarze zapoznają się również podczas udziału w rozprawie. Kopie te są udostępniane tylko w dniu, kiedy odbywa się rozprawa. [...] Informacje te nie są wcześniej ani przesyłane, ani udostępniane mediom, a dokumenty w formie papierowej są dostępne do wglądu wyłącznie w dniu rozprawy, a zatem nie mogą opuścić budynku czy zostać zabrane do domu. [...] Po zakończeniu dnia, w którym odbywa się rozprawa, pracownicy wydziału komunikacji niszczą te kopie”.

- 4 Następnie skarżący skierowali do drugiej strony postępowania, Autoriteit Persoonsgegevens, wnioski o podjęcie środków służących egzekwowaniu prawa.
- 5 Druga strona postępowania wydała decyzje, w których stwierdziła brak swojej właściwości do podjęcia środków służących egzekwowaniu prawa w stosunku do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State i przekazała wnioski o podjęcie środków służących egzekwowaniu prawa do AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (komisji do spraw ochrony danych osobowych w sądach administracyjnych, zwanej dalej: „AVG-commissie”). Komisja ta została utworzona przez prezesa ABRvS oraz przez zarządy Centrale Raad van Beroep (sądu apelacyjnego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej) i College van Beroep voor het bedrijfsleven (administracyjnego sądu apelacyjnego do spraw gospodarczych) jako organów doradczych dla tych sądów w zakresie rozpatrywania sporów dotyczących wymienionych w RODO praw do prywatności, a także oceny czy w trakcie przetwarzania danych osobowych osób wnoszących skargi doszło do naruszenia RODO. AVG-commissie przekazała te wnioski o podjęcie środków służących egzekwowaniu prawa prezesowi ABRvS, który uznał je za skargi odnoszące się do jego pisma z dnia 21 listopada 2018 r.
- 6 Zgodnie z radą AVG-commissie prezes ABRvS zaostrzył politykę dostępu do akt postępowania. Na stronie internetowej ABRvS można przeczytać między innymi, co następuje:

„Afdeling Communicatie van de Raad van State umożliwia dziennikarzom otrzymanie merytorycznych informacji o przebiegu rozprawy wyłącznie w dniu, w którym się ona odbywa. Informacja ta zawiera kopię pisma zawierającego środek odwoławczy, odpowiedzi na ten środek, a jeśli jest to sprawa w drugiej instancji, to również kopię wyroku sądu pierwszej instancji. Dokumenty te przeważnie zawierają informacje, z którymi dziennikarze i tak się zapoznają, biorąc udział w rozprawie. Informacje te nie są wcześniej ani później przesyłane, ani przekazywane mediom. Mogą one być uzyskane wyłącznie przez dziennikarzy, którzy są obecni w dniu rozprawy w budynku Raad van State. Dokumenty nie mogą opuścić budynku Raad van State. Dziennikarze nie mogą ich również w żaden sposób kopiować na własny użytek. Po zakończeniu dnia, w którym odbywa się rozprawa, informacje o jej przebiegu są niszczone przez pracowników afdeling Communicatie”.

- 7 Zastosowanie polityki ABRvS w dziedzinie dostępu dziennikarzy do akt postępowania powoduje, że osoby trzecie, niebędące stronami postępowania, mają dostęp do danych osobowych stron postępowania i ich ewentualnych pełnomocników. Środek odwoławczy musi wszak zgodnie z art. 6:5 Awb zawierać nazwisko i adres osoby go wnoszącej. Podobnie papier listowy pełnomocnika zawiera zazwyczaj wiele danych osobowych umożliwiających identyfikację. Ponadto prawdopodobnym jest, że treść pism procesowych zawiera jedną lub więcej (szczególnych) danych osobowych strony skarżącej i/lub innych stron, takich jak informacje dotyczące wcześniejszych przestępstw, informacje handlowe lub informacje medyczne.
- 8 W niniejszym przypadku na skutek udostępnienia pism procesowych ze sprawy drugiego skarżącego przetworzone zostały dane osobowe skarżących, w tym nazwisko i adres drugiego skarżącego i burgerservicenummer (osobisty numer identyfikacyjny) pierwszego skarżącego.
- 9 Zdaniem rechtbank bezspornym jest, że skarżący nie wyrazili zgody na udostępnienie pism procesowych, że pisma procesowe, którymi dysponował dziennikarz nie były zanimizowane i że zawierały one merytoryczne informacje o sprawie drugiego skarżącego, w tym wiele danych osobowych.
- 10 Z opinii AVG-commissie wynika, że w chwili wystąpienia incydentu z dnia 30 października 2018 r. „dostęp” oznaczał, że dziennikarze otrzymywali na życzenie kopię dokumentów, które musieli zwrócić, opuszczając budynek Raad van State.
- 11 Skarżący złożyli odwołania od wymienionych w pkt 5 decyzji Autoriteit Persoonsgegevens. Autoriteit Persoonsgegevens uznał odwołanie pierwszego skarżącego za bezzasadne, a odwołanie drugiego skarżącego na podstawie art. 7:1a Awb przekazał jako skargę bezpośrednią do rechtbank Midden-Nederland (sądu rejonowego Midden-Nederland). Pierwszy skarżący wniósł do rechtbank Midden-Nederland środek odwoławczy od decyzji w przedmiocie swojego odwołania.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 12 Skarżący oparli swoje wnioski o podjęcie środków służących egzekwowaniu prawa na twierdzeniu, że udzielając dziennikarzom dostępu do pism procesowych ABRvS narusza liczne przepisy RODO (art. 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 i 34). Skarżący stoją na stanowisku, że druga strona postępowania, jako krajowy organ nadzorczy, jest właściwa do sprawowania nadzoru nad przetwarzaniem danych i podjęcia środków służących egzekwowaniu prawa w stosunku do ABRvS.
- 13 Druga strona postępowania stoi na stanowisku, że zgodnie z art. 55 ust. 3 RODO nie jest ona właściwa do nadzorowania operacji przetwarzania danych przez władzę sądowniczą. Zgodnie z motywem 20 RODO w celu zagwarantowania niezawisłości władzy sądowniczej powinna istnieć możliwość powierzenia

nadzoru nad operacjami przetwarzania danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości organowi należącemu do systemu wymiaru sprawiedliwości. Polityka ABRvS w dziedzinie dostępu do akt postępowania, zmierzająca do zapewnienia przejrzystości i jawności w sprawach indywidualnych, należy – zdaniem drugiej strony postępowania – do tych zadań wykonywanych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

- 14 Zdaniem drugiej strony postępowania pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości powinno być interpretowane szeroko. Powołuje się ona w tym względzie na przebieg prac legislacyjnych nad RODO. Pierwotna wersja ogólnego rozporządzenia o ochronie danych [COM(2012) 11 final] zawierała w motywie 99 zapis, który zdaniem drugiej strony postępowania wskazywał na ograniczoną wykładnię: „this exemption should be strictly limited to genuine judicial activities in court cases and not apply to other activities where judges might be involved in, in accordance with national law”. Usunięcie tego fragmentu z ostatecznej treści tego motywu wskazuje zdaniem drugiej strony postępowania, że prawodawca Unii opowiada się za szeroką wykładnią wyjątku przewidzianego w art. 55 ust. 3 RODO.
- 15 Tymczasem sposób rozumienia pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który uwzględnia jedynie kwestię, czy przetwarzanie danych osobowych ma bezpośredni wpływ na osąd organu sądowego w konkretnej sprawie, opiera się na zbyt ograniczonym podejściu. To, czy przetwarzanie może zostać uznane za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w ramach postępowania sądowego, zależy zdaniem drugiej strony postępowania również od charakteru i celu tego przetwarzania. Druga strona postępowania stoi na stanowisku, że udostępnienie pism procesowych dziennikarzom służy jawności i przejrzystości orzecznictwa i sprzyja publicznemu zaufaniu do niego. Jawność należy przy tym uznać za podstawowy fundament demokratycznego państwa prawa nierozzerwalnie związany ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 16 Rechtbank uznaje, że udostępnienie pism procesowych i (tymczasowe) wydanie ich kopii stanowi przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO.
- 17 Rechtbank stwierdza, że pojęcie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” nie zostało bliżej zdefiniowane w RODO. Argumentacja drugiej strony postępowania zawarta w pkt 14 go nie przekonuje. Po pierwsze dlatego, że jest to argumentacja *a contrario*, do której należy podchodzić z ostrożnością. Po drugie, druga strona postępowania nie wyjaśniła, dlaczego fragment ten nie znalazł się ostatecznie w tekście końcowym. Nie wynika to również z przebiegu prac legislacyjnych nad RODO. Zdaniem rechtbank nie można jeszcze wywodzić wniosków z samego faktu, że fragment ten został w toku tych prac usunięty.

- 18 Rechtbank zauważa, że motyw 80 dyrektywy 2016/680 zawiera w tekście końcowym podobny fragment. Jednakże Rechtbank jest zdania, że różnica ta nie daje podstaw do odmiennej oceny.
- 19 Rechtbank nie odnalazł również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wskazówek w przedmiocie tego, jak powinno być interpretowane pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przed Trybunałem Sprawiedliwości jest obecnie zawisła sprawa podobna do sprawy niniejszej, chodzi mianowicie o odesłanie prejudycjalne High Court (Irlandia) w sprawie Friends of the Irish Environment (C-470/19). W sprawie tej zadano pytanie, czy sprawowanie kontroli nad dostępem do niejawnych akt sądowych należy uważać za pełnienie funkcji o charakterze sądowym. Aby możliwe było udzielenie odpowiedzi na to pytanie, musi zatem zostać dokonana wykładnia pojęcia funkcji o charakterze sądowym zawartego w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.

Niezależność sądu

- 20 Rechtbank uznaje ponadto za istotne, aby wskazać, że udostępnienie pism procesowych dziennikarzom nie stanowi indywidualnego rozstrzygnięcia sądu rozpoznającego sprawę, lecz wykonanie polityki Raad van State. Polityka ta została ustalona przez prezesa ABRvS i obowiązuje dla dużej ilości spraw rozpoznawanych przez ABRvS. Nie rozstrzyga się w odniesieniu do każdej sprawy, jakie dane osobowe zostaną udostępnione dziennikarzom.
- 21 Jak wynika z motywu 20 AVG, wyjątek przewidziany w art. 55 ust. 3 AVG ma na celu ochronę niezawisłości władzy sądowniczej w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w tym wydawania orzeczeń. Tak więc druga strona postępowania słusznie twierdzi, że musi się ona powstrzymać od ingerencji w merytoryczne rozstrzygnięcia w postępowaniach sądowych, ponieważ wydawanie orzeczeń w ich ramach stanowi właśnie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście można by powiedzieć, że krajowy organ nadzoru nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, jeżeli nadzór przez niego wykonywany nie wpływa na niezależność sądu w konkretnej sprawie. Rechtbank zauważa przy tym, że z treści motywu 20 [w niderlandzkiej wersji językowej rozporządzenia]* należy wywodzić, że zważywszy na słowo „waaronder [a w tym]”, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oznacza coś więcej, niż tylko wydawanie orzeczeń. Rechtbank powołuje się w tym zakresie na pkt 44 wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), w którym w odniesieniu do niezawisłości organów sądowniczych Trybunał Sprawiedliwości kładzie nacisk na niezależność sądu w konkretnych sprawach.

* Przep. tłum. Brak odnośnego fragmentu w polskiej wersji językowej motywu 20.

- 22 Rechtbank uważa, że dokonywana przez krajowy organ nadzorczy ocena przetwarzania danych w ramach polityki ABRvS w dziedzinie dostępu do akt postępowania przez dziennikarzy pod względem zgodności z RODO nie wpływa na niezależność osądu organu sądowego w konkretnych sprawach. Przetwarzanie danych dokonywane w ramach polityki dostępu do akt nie stanowiłoby zatem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Rechtbank pragnie również dowiedzieć się od Trybunału Sprawiedliwości czy dokonując wykładni pojęcia „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” należy brać pod uwagę bezpośredni lub pośredni wpływ nadzoru nad przetwarzaniem danych na niezależność osądu organu sądowego w konkretnych sprawach.

Charakter i cel przetwarzania

- 23 Zdaniem rechtbank dziennikarstwo odgrywa niezaprzeczalnie ważną rolę w zagwarantowaniu jawności i przejrzystości orzecznictwa oraz stanowi fundament przysługującego każdemu prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Udostępnianie przez ABRvS pism procesowych dziennikarzom ma na celu ułatwienie publicznego informowania o postępowaniach sądowych, co służy interesowi jawności i przejrzystości orzecznictwa. Dzięki temu, że dziennikarz ma dostęp do pism procesowych przed rozprawą, jego udział w rozprawie jest bardziej efektywny, a co za tym idzie, może sporządzić z niego lepszy przekaz medialny. Dziennikarz może natomiast znaleźć w aktach sprawy dane osobowe, które nie są ujawniane na rozprawie, tak jak na przykład w niniejszej sprawie – osobisty numer identyfikacyjny pełnomocnika. Rechtbank pragnie zatem dowiedzieć się od Trybunału Sprawiedliwości czy cel, jaki ABRvS realizuje, przetwarzając dane, również ma znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o wykładnię pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Brak podstawy prawnej

- 24 Na koniec rechtbank zauważa, iż brak jest krajowej podstawy prawnej dla udostępniania i (tymczasowego) wydawania kopii pism procesowych dziennikarzom. Awb stanowi, że rozprawa jest jawna (art. 8:62 ust. 1) i że orzeczenie sądu jest ogłaszane jawnie (art. 8:78). Ponadto art. 8:70 ust. 2 Awb przewiduje, że podmioty inne niż strony mogą otrzymać odpisy lub wyciągi z orzeczenia lub protokołu z ustnego ogłoszenia orzeczenia. Tymczasem ani Awb, ani żadna inna regulacja ustawowa nie zawiera przepisu dotyczącego udostępniania pism procesowych osobom innym niż strony postępowania. Rechtbank nie wyklucza, iż jest to istotna informacja; zastanawia się on, czy przetwarzanie danych można uznać za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, skoro nie ma ono wyraźnej podstawy prawnej, lecz jego podstawę stanowi dokonywana przez ABRvS interpretacja jego roli jako organu sądowego w społeczeństwie demokratycznym. Rechtbank pragnie również dowiedzieć się od Trybunału Sprawiedliwości czy znaczenie ma fakt, że udostępnianie dziennikarzom pism procesowych nie ma podstawy prawnej.