

# Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-481/21 – 1

## Sprawa C-481/21

### Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

**Data wpływu:**

4 sierpnia 2021 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Niemcy)

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

30 lipca 2021 r.

**Strona skarżąca:**

TX

**Strona pozwana:**

Bundesrepublik Deutschland

[...]

**VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN (sąd administracyjny w Wiesbaden)**

### POSTANOWIENIE

W administracyjnym postępowaniu spornym

TX,

[...]

strona skarżąca

[...]

**przeciwko**

Bundesrepublik Deutschland (Republice Federalnej Niemiec),  
reprezentowanej przez Bundeskriminalamt Wiesbaden (federalny urząd policji  
kryminalnej w Wiesbaden),

[...]

strona pozwana

**w sprawie**

dotyczącej prawa o ochronie danych

szósta izba Verwaltungsgericht Wiesbaden [...]

[...]

[...] postanowiła w dniu 30 lipca 2021 r.:

**I. Postępowanie zostaje zawieszono.**

**II. Zgodnie z art. 267 TFUE przedkłada się postępowanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie następujących pytań:**

1) Czy art. 15 ust. 3 i ust. 1 w związku z art. 14 dyrektywy 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 przestępności, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzje ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L z 4.5.2016, s. 119; zwanej dalej „dyrektywą (UE) 2016/680”) powinien być interpretowany w świetle art. 54 dyrektywy (UE) 2016/60 w ten sposób, że dopuszcza on uregulowanie krajowe:

- a) zgodnie z którym w przypadku wspólnej odpowiedzialności za przetwarzanie danych nie musi być wskazana jednostka faktycznie odpowiedzialna za przechowywane dane, i
- b) które dodatkowo dopuszcza, że sądowni nie przekazuje się merytorycznego uzasadnienia w wypadku odmowy dostępu do danych?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania 1a i 1b: czy art. 15 ust. 3 i ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/680 jest zgodny z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem wynikającym z art. 47

**Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), mimo że uniemożliwia to sądowi**

- a) **wezwanie do udziału w sprawie, zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi, w toku wielostopniowego postępowania administracyjnego innego współadministrującego i faktycznie odpowiedzialnego organu, który musi wyrazić zgodę na udzielenie dostępu do danych, i**
  - b) **zbadanie pod względem merytorycznym, czy zachodzą przesłanki odmowy dostępu i czy zostały one prawidłowo zastosowane przez organ odmawiający dostępu do danych?**
- 3) **Czy poprzez odmowę dostępu do danych, a tym samym skutecznego środka prawnego przewidzianego w art. 47 karty praw podstawowych dokonuje się sprzecznej z prawem ingerencji w wolność wyboru zawodu przewidzianą w art. 15 karty praw podstawowych, gdy przechowywane informacje są wykorzystywane do wykluczenia danej osoby od podjęcia zamierzonej działalności z uwagi na domniemane zagrożenie dla bezpieczeństwa?**

**Uzasadnienie:**

**I.**

- 1 Skarżący domaga się informacji o danych dotyczących jego osoby przechowywanych przez pozwaną w systemie INPOL. System INPOL jest procedurą współadministracji zgodnie z art. 21 dyrektywy (UE) 2016/680, dla której jako jednostka centralna właściwy jest Bundeskriminalamt [(federalny urząd policji kryminalnej, zwany dalej „BKA” lub „Bundeskriminalamt”, § 2 ust. 3 BKAG (niemieckiej ustawy o federalnym urzędzie policji kryminalnej oraz o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach kryminalnych, zwanej dalej „BKAG” – jednolita policyjna sieć informacyjna)]. W ramach policyjnej sieci informacyjnej odpowiedzialność za przestrzeganie prawa o ochronie danych w zakresie zgodności z prawem zbierania, dopuszczalności wprowadzania oraz prawidłowości i aktualności danych przechowywanych w jednostce centralnej (czyli BKA) spoczywa na jednostkach, które wprowadzają dane bezpośrednio do systemu INPOL. W tym kontekście musi istnieć możliwość ustalenia jednostki odpowiedzialnej (§ 31 ust. 2 BKAG). Poza prawami zainteresowanej osoby wynikającymi z §§ 57 i 58 Bundesdatenschutzgesetz (niemieckiej federalnej ustawy o ochronie danych, zwanej dalej „BDSG”) w przypadku przetwarzania danych w policyjnej sieci informacyjnej obowiązuje szczególne uregulowanie, zgodnie z którym co do danych przetwarzanych w policyjnej sieci informacyjnej (w niniejszym przypadku INPOL) Bundeskriminalamt udziela informacji na podstawie § 57 BDSG **za zgodą** jednostki ponoszącej odpowiedzialność za ochronę danych na podstawie § 31 ust. 2 (§ 84 ust. 1 zdanie pierwsze BKAG).

- 2 W niniejszej sprawie skarżący został poddany postępowaniu sprawdzającemu w związku z ubieganiem się o stanowisko porządkowego na festiwalu muzycznym. Podczas postępowania sprawdzającego stwierdzono w stosunku do skarżącego „trafienie”, co skutkowało odmową zatrudnienia. W związku z powyższym skarżący zażądał informacji o danych dotyczących jego osoby przechowywanych w systemie INPOL. Bundeskriminalamt udzielił informacji częściowej dotyczącej niebezpiecznego uszkodzenia ciała z dnia 24 marca 2017 r. [...]. Data ta miała zostać wykreślona z systemu INPOL przez Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (urząd policji kryminalnej kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) jako jednostkę odpowiedzialną na wniosek skarżącego złożony w ramach postępowania w sprawie sprzeciwu przeprowadzonego w związku z udzieleniem informacji częściowej. Zgodnie z pismem starosty (Landrat) jako powiatowego organu do spraw policji (Kreispolizeibehörde) w Herford z dnia 29 lipca 2020 r. datą do dokonania oceny możliwości wykreślenia wpisu (Aussonderungsprüffrist) jest natomiast data 31 maja 2027 r.
- 3 Ponadto poinformowano skarżącego, że przechowywane są jeszcze inne dane dotyczące jego osoby. Wyważenie dokonane pomiędzy ogólnym interesem w udostępnieniu przechowywanych danych dotyczących jego osoby a interesem przechowującej jednostki w zachowaniu poufności powyższych danych doprowadziło do wniosku, że w konkretnym przypadku interes skarżącego w uzyskaniu informacji powinien ustąpić. Odmowa nie wymaga żadnego dalszego uzasadnienia.
- 4 W dniu 3 kwietnia 2021 r. skarżący wniósł skargę do rozpoznającego sprawę sądu na decyzję Bundeskriminalamt z dnia 3 czerwca 2020 r., w brzmieniu nadanej decyzją w sprawie sprzeciwu z dnia 3 kwietnia 2021 r. W postępowaniu przed sądem oraz na rozprawie w dniu 20 lipca 2021 r. Bundeskriminalamt odmówił także wobec sądu złożenia oświadczenia o odpowiedzialnej jednostce. Jednostka ta nie została wskazana przez BKA mimo wyraźnego żądania sądu. Przedstawiciel BKA oświadczył jedynie na rozprawie, że BKA nie jest posiadaczem danych. Nie zgodzono się też i odmówiono – mimo pytania skierowanego przez sąd w ramach przygotowywania rozprawy oraz na rozprawie – przedstawienia uzasadnienia, dlaczego nie można udzielić informacji o danych przechowywanych przez ową nieznaną odpowiedzialną jednostkę. W celu uzasadnienia odniesiono się jedynie do dokonanego jakoby tymczasem wykreślenia wpisu o niebezpiecznym uszkodzeniu ciała, które miało być motywowane przesłankami politycznymi. Jednakże również w tym zakresie nie przedstawiono dalszych bliższych informacji.

## II.

### 1. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ (zwana dalej „kartą praw podstawowych”)

#### 5 Artykuł 8 karty praw podstawowych

## **Ochrona danych osobowych**

1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.
3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

## **6 Artykuł 15 karty praw podstawowych**

### **Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy**

1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.
2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim.
3. Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium państw członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.

## **7 Artykuł 47 karty praw podstawowych**

### **Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu**

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

## **8 Artykuł 52 karty praw podstawowych**

### **Zakres i wykładnia praw i zasad**

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych

praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

2. Prawa uznane w niniejszej karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.
3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.
4. W zakresie, w jakim niniejsza karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami.
5. Postanowienia niniejszej karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności.
6. Ustawodawstwa i praktyki krajowe uwzględnia się w pełni, jak przewiduje to niniejsza karta.
7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich.

## **9 Artykuł 54 karty praw podstawowych**

### **Zakaz nadużycia praw**

Żadne z postanowień niniejszej karty nie może być interpretowane jako przyznające prawo do podejmowania jakiegokolwiek działalności lub dokonywania jakiegokolwiek czynu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności uznanych w niniejszej karcie lub ich ograniczenia w większym stopniu, aniżeli jest to przewidziane w niniejszej karcie.



**2. 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**

#### **10 Artykuł 15 dyrektywy (UE) 2016/680 – Ograniczenia prawa dostępu**

1. Państwa członkowskie mogą przyjąć akty prawne pozwalające ograniczyć w całości lub w części prawo dostępu osoby, której dane dotyczą, w takim stopniu i przez taki okres, w jakim takie częściowe lub całkowite ograniczenie jest działaniem niezbędnym i proporcjonalnym w społeczeństwie demokratycznym, z należyтым uwzględnieniem praw podstawowych i uzasadnionych interesów danej osoby fizycznej, aby:

- a) uniemożliwić utrudnianie czynności postępowań urzędowych lub sądowych, postępowań przygotowawczych lub procedur;
- b) uniemożliwić zakłócanie zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar;
- c) chronić bezpieczeństwo publiczne;
- d) chronić bezpieczeństwo narodowe;
- e) chronić prawa i wolności innych osób.

2. Państwa członkowskie mogą przyjąć akty prawne, aby ustalić kategorie przetwarzania, które w całości lub części wchodzą w zakres stosowania ust. 1 lit. a)–e).

3. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 2, państwa członkowskie zapewniają, by administrator bez zbędnej zwłoki informował pisemnie osobę, której dane dotyczą, o każdej odmowie lub o każdym ograniczeniu dostępu i o przyczynach tej odmowy lub tego ograniczenia. Informacje takie można pominąć, jeżeli ich udzielenie godziłoby w którykolwiek z celów, o których mowa w ust. 1. Państwa członkowskie zapewniają, by administrator informował osobę, której dane dotyczą, o możliwości wniesienia skargi do organu nadzorczego lub środka prawnego do sądu.

#### **11 Artykuł 21 dyrektywy (UE) 2016/680 – Współadministratorzy**

1. Państwa członkowskie zapewniają, by w przypadku gdy co najmniej dwaj administratorzy wspólnie ustalają cele i sposoby przetwarzania, byli oni współadministratorami. W drodze wspólnych uzgodnień współadministratorzy w

przejrzysty sposób określają podział swych obowiązków w zakresie wypełnienia niniejszej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do wykonywania przez osobę, której dane dotyczą, przysługujących jej praw, oraz podział obowiązków w zakresie udzielania informacji, o których mowa w art. 13, chyba że przypadające im obowiązki i ich zakres określa prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu administratorzy ci podlegają. W uzgodnieniach wskazuje się punkt kontaktowy dla osób, których dane dotyczą. Państwa członkowskie mogą wskazać, który ze współadministratorów może pełnić funkcję pojedynczego punktu kontaktowego wobec osób, których dane dotyczą, w celu wykonywania ich praw.

2. Niezależnie od uzgodnień, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie mogą ustanowić, że osoba, której dane dotyczą, może wykonywać prawa przysługujące jej na mocy przepisów przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy w odniesieniu do każdego z administratorów i przeciwko każdemu z nich.

[...]

4. Państwa członkowskie zapewniają, by administrator dokumentował faktyczne lub prawne powody, na jakich opiera się decyzja. Informacje te udostępnia się organom nadzorczym<sup>1</sup>.

**12 Artykuł 54 dyrektywy (UE) 2016/680 – Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu**

Z zastrzeżeniem dostępnych środków administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej, w tym prawa do wniesienia skargi do organu nadzorczego na mocy art. 52, państwa członkowskie zapewniają osobie, której dane dotyczą, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, jeżeli osoba ta uważa, iż jej prawa ustanowione w przepisach przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy zostały naruszone wskutek przetwarzania jej danych osobowych w sposób niezgodny z tymi przepisami.

**Motywy dyrektywy (UE) 2016/680**

13 (44) Państwa członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania aktów prawnych pozwalających opóźnić, ograniczyć lub pominąć informowanie osób, których dane dotyczą, lub ograniczyć, w całości lub w części, dostęp tych osób do ich własnych danych osobowych w takim zakresie i przez taki czas, w jakim odnośny środek jest działaniem niezbędnym i proporcjonalnym w społeczeństwie

<sup>1</sup> Przepis tłumacza: art. 21 dyrektywy 2016/680 nie zawiera ust. 4. Przytoczony tu tekst pochodzi z art. 15 ust. 4 tej dyrektywy.



demokratycznym – przy należyтым uwzględnieniu praw podstawowych i uzasadnionych interesów danej osoby fizycznej – tak aby uniemożliwić zakłócanie czynności postępowań urzędowych lub sądowych, postępowań przygotowawczych lub czynności procesowych, aby uniemożliwić zakłócanie zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, aby chronić bezpieczeństwo publiczne lub narodowe lub aby chronić prawa i wolności innych osób. Administrator powinien dokonywać oceny – badając konkretnie i indywidualnie każdy przypadek – czy prawo dostępu powinno zostać częściowo lub całkowicie ograniczone.

- 14 (45) Co do zasady o każdej odmowie lub każdym ograniczeniu dostępu należy powiadomić pisemnie osobę, której dane dotyczą, z podaniem faktycznych lub prawnych podstaw decyzji.
- 15 (46) Każde ograniczenie praw osoby, której dane dotyczą, musi być zgodne z kartą i EKPC, w myśl wykładni zawartej, odpowiednio, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a zwłaszcza musi odbywać się z poszanowaniem istoty tych praw i wolności.
- 16 (47) Każda osoba fizyczna powinna mieć prawo do uzyskania sprostowania dotyczących jej nieprawidłowych danych osobowych, zwłaszcza danych dotyczących faktów, oraz prawo do usunięcia danych, jeżeli przetwarzanie takich danych narusza niniejszą dyrektywę. Niemniej prawo do sprostowania danych nie powinno dotyczyć, na przykład, treści zeznania świadka. Każda osoba fizyczna powinna mieć również prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, gdy kwestionuje ona ich prawidłowość, której nie da się potwierdzić, lub gdy dane osobowe muszą zostać zachowane do celów dowodowych. W szczególności należy ograniczyć przetwarzanie danych osobowych zamiast ich usuwania, jeżeli w konkretnym przypadku uzasadnione przesłanki sugerują, że usunięcie mogłoby wpłynąć na uprawnione interesy osoby, której dane dotyczą. W takim przypadku ograniczone dane należy przetwarzać tylko w celu, który zapobiegł ich usunięciu. Metody ograniczonego przetwarzania danych osobowych obejmują między innymi przeniesienie wybranych danych do innego systemu przetwarzania – np. do celów archiwizacyjnych – lub uniemożliwienie użytkownikom dostępu do wybranych danych. W zautomatyzowanych zbiorach danych ograniczenie przetwarzania danych osobowych należy zasadniczo zapewnić środkami technicznymi. Fakt ograniczenia przetwarzania danych osobowych należy zaznaczyć w systemie w sposób jasno wskazujący, że przetwarzanie tych danych jest ograniczone. O takim sprostowaniu lub usunięciu danych osobowych lub ograniczeniu ich przetwarzania należy poinformować odbiorców, którym dane zostały ujawnione, oraz właściwe organy, od których pochodzą nieprawidłowe dane. Administratorzy powinni również powstrzymać się od dalszego rozpowszechniania tych danych.

**3. Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG, ustawa o federalnym urzędzie policji kryminalnej oraz o współpracy federacji i krajów związkowych w sprawach kryminalnych, zwana dalej „Bundeskriminalamtgesetz” lub „BKAG”), [...]**

**17 § 2 ust. 3 BKAG – Jednostka centralna**

[...]

(3) Federalny urząd policji kryminalnej prowadzi jako jednostka centralna na warunkach przewidzianych w niniejszej ustawie jednolitą policyjną sieć informacyjną.

**18 § 31 ust. 2 BKAG – Odpowiedzialność na podstawie prawa o ochronie danych w jednolitej policyjnej sieci informacyjnej**

[...]

(2) <sup>1</sup>W ramach policyjnej sieci informacyjnej odpowiedzialność na podstawie prawa o ochronie danych za dane przechowywane w jednostce centralnej, a mianowicie za zgodność z prawem ich zbierania, dopuszczalność ich wprowadzania oraz za prawidłowość i aktualność danych ponoszą jednostki, które wprowadzają bezpośrednio dane. <sup>2</sup>Musi istnieć możliwość ustalenia odpowiedzialnej jednostki. <sup>3</sup>Odpowiedzialność za dopuszczalność uzyskania dostępu do danych przy użyciu zautomatyzowanej procedury ponosi jednostka otrzymująca dane.

**19 § 84 BKAG – Prawa osoby, której dane dotyczą**

(1) <sup>1</sup>Poza prawami osoby, której dane dotyczą, wynikającymi z §§ 57 i 58 Bundesdatenschutzgesetz (federalnej ustawy o ochronie danych), obowiązuje w przypadku przetwarzania danych w policyjnej sieci informacyjnej obowiązuje szczególne uregulowanie, zgodnie z którym co do danych przetwarzanych w policyjnej sieci informacyjnej Bundeskriminalamt udziela informacji na podstawie § 57 Bundesdatenschutzgesetz za zgodą jednostki ponoszącej odpowiedzialność za ochronę danych na podstawie § 31 ust. 2. <sup>2</sup>W przypadku gdy urząd policji kryminalnej kraju związkowego udziela informacji z własnego systemu krajowego może on powiązać tę informację ze wskazówką co do zbioru danych wprowadzonych przez tenże kraj związkowy do policyjnej sieci informacyjnej. <sup>3</sup>W odniesieniu do danych, które są przetwarzane w policyjnej sieci informacyjnej, zdanie pierwsze stosuje się mutatis mutandis do sprostowania, wykreślenia lub ograniczania przetwarzania danych osobowych.

**4. Bundesdatenschutzgesetz (niemiecka federalna ustawa o ochronie danych, zwana dalej „BDSG”) z dnia 30 czerwca 2017 r. [...], zmieniona art. 10 ustawy z dnia 23 czerwca 2021 r. [...]**

20 § 57 BDSG – Prawo dostępu

[...]

(4) W przypadku wystąpienia przesłanek określonych w § 56 ust. 2 administrator może odmówić dostępu do danych udzielanego na podstawie ust. 1 zdanie pierwsze lub ograniczyć w całości lub w części dostęp do danych zapewniany zgodnie z ust. 1 zdanie drugie.

[...]

(6) <sup>1</sup>Administrator jest zobowiązany do natychmiastowego pisemnego poinformowania osoby, której dane dotyczą, o odmowie lub ograniczeniu udzielenia dostępu do danych. <sup>2</sup>Obowiązek ten nie istnieje, jeżeli już udzielenie takich informacji wiązałoby się z zagrożeniem w rozumieniu § 56 ust. 2. <sup>3</sup>Zawiadomienie zgodnie ze zdaniem pierwszym powinno zawierać uzasadnienie, chyba że wskazanie podstaw zagrażałoby celowi, który przyświecał decyzji o odmowie lub ograniczeniu udzielenia dostępu do danych.

(7) <sup>1</sup>W przypadku gdy osoba, której dane dotyczą, zostanie zgodnie z ust. 6 poinformowana o odmowie lub ograniczeniu udzielenia dostępu do danych, osoba ta może skorzystać z prawa dostępu także za pośrednictwem federalnego inspektora danych osobowych. <sup>2</sup>Administrator jest zobowiązany do poinformowania osoby, której dane dotyczą, że może zwrócić się zgodnie z § 60 do federalnego inspektora danych osobowych lub o sądową ochronę prawną. <sup>3</sup>W przypadku gdy osoba, której dane dotyczą, skorzysta ze swojego prawa przewidzianego w zdaniu pierwszym, należy zapewnić na jej żądanie dostęp do danych federalnemu inspektorowi danych osobowych, o ile właściwy naczelny organ federalny w konkretnym wypadku nie stwierdzi, że zagrażałoby to bezpieczeństwu federacji lub kraju związkowego. <sup>4</sup>Federalny inspektor danych osobowych zawiadamia osobę, której dane dotyczą, przynajmniej o tym, że dokonano wszystkich niezbędnych weryfikacji lub też o tym, że sam dokonał oceny sprawy. <sup>5</sup>Zawiadomienie to może zawierać informację o tym, czy stwierdzono naruszenia prawa o ochronie danych osobowych. <sup>6</sup>Zawiadomienie federalnego inspektora danych osobowych skierowane do osoby, której dane dotyczą, nie może pozwalać na wyciągnięcie wniosków co do stanu wiedzy administratora, o ile nie wyrazi on zgody na udzielenie dalej idącej informacji. <sup>7</sup>Administrator może odmówić swojej zgody jedynie dopóty i w takim zakresie, w jakim mógł zgodnie z ust. 4 odmówić udzielenia dostępu do danych lub ograniczyć dostęp. <sup>8</sup>Ponadto federalny inspektor danych osobowych informuje osobę, której dane dotyczą, o przysługującym jej prawie do sądowej ochrony prawnej.

(8) Administrator dokumentuje faktyczne lub prawne podstawy decyzji.

**21 § 56 BDSG – Powiadomienie osób, których dane dotyczą**

(1) Jeżeli w przepisach szczególnych przewidziano lub nakazano powiadomienie osób, których dane dotyczą, o przetwarzaniu dotyczących ich danych osobowych, w szczególności w przypadku działań niejawnych, powiadomienie to powinno zawierać przynajmniej następujące dane:

1. dane wskazane w § 55,
2. podstawę prawną przetwarzania,
3. obowiązujący dla danych okres przechowywania lub, w przypadku gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalenia tego okresu,
4. w stosownym wypadku, kategorie odbiorców danych osobowych, oraz
5. w przypadku wystąpienia takiej konieczności, dalsze informacje, w szczególności, gdy dane osobowe były zbierane bez wiedzy osoby, której to dotyczyło.

(2) W przypadkach wskazanych w ust. 1 administrator może tak długo i w takim zakresie odroczyć lub ograniczyć powiadomienie bądź zaniechać powiadomienia, jeżeli powiadomienie zagrażałoby

1. wykonaniu zadań wskazanych w § 45,
2. bezpieczeństwu publicznemu lub
3. interesom prawnym osób trzecich,

a interes w zapobieganiu tym zagrożeniom przeważa nad interesem osoby, której dane dotyczą, w uzyskaniu informacji.

**2. Verwaltungsgerichtsordnung (niemiecki kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi, zwany dalej „VwGO”)**

**22 § 65 ust. 2 VwGO**

[...]

(2) Jeżeli sporny stosunek prawny dotyczy osób trzecich w taki sposób, że rozstrzygnięcie musi niepodzielnie dotyczyć także tych osób, należy wezwać je do udziału w sprawie (konieczne wezwanie do udziału w sprawie).

**23 § 99 ust. 2 VwGO**

[...]

(2) <sup>1</sup>Na wniosek strony Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) bez przeprowadzania rozprawy stwierdza postanowieniem, czy odmowa okazania dokumentów i akt, przekazania dokumentów elektronicznych lub udzielenia informacji jest zgodna z prawem. <sup>2</sup>Jeżeli takiego okazania, przekazania lub poinformowania odmawia naczelny organ federalny ze względu na to, że ujawnienie treści dokumentów, akt, dokumentów elektronicznych lub informacji byłoby szkodliwe dla federacji, rozstrzyga Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny); to samo obowiązuje, gdy w sprawie głównej jest właściwy na podstawie § 50 Bundesverwaltungsgericht. <sup>3</sup>Wniosek należy złożyć w sądzie właściwym w sprawie głównej. <sup>4</sup>Sąd ten przekazuje wniosek i akta sprawy głównej składowi orzekającemu właściwemu na podstawie § 189. <sup>5</sup>Na żądanie tego składu orzekającego najwyższy organ nadzoru jest zobowiązany do przedłożenia dokumentów lub akt, nieujawnionych na podstawie ust. 1 zdanie drugie, przekazania dokumentów elektronicznych lub udzielenia odmówionych informacji. <sup>6</sup>Organ ten należy wezwać do udziału w tym postępowaniu. <sup>7</sup>Postępowanie podlega przepisom dotyczącym fizycznego bezpieczeństwa informacji. <sup>8</sup>Jeżeli nie można zastosować się do tych przepisów lub jeżeli właściwy organ nadzoru podnosi, że szczególne względy zachowania tajemnicy lub bezpieczeństwa informacji stoją na przeszkodzie przedłożeniu sądowi dokumentów lub akt lub przekazaniu dokumentów elektronicznych, okazania lub przekazania zgodnie ze zdaniem piątym dokonuje się w ten sposób, że dokumenty, akta lub dokumenty elektroniczne zostają udostępnione sądowi w pomieszczeniach wskazanych przez najwyższy organ nadzoru. <sup>9</sup>Paragrafu 100 nie stosuje się do akt przedłożonych zgodnie ze zdaniem piątym, dokumentów elektronicznych i do szczególnych względów podniesionych zgodnie ze zdaniem ósmym. <sup>10</sup>Członkowie sądu są zobowiązani do zachowania tajemnicy; z uzasadnienia orzeczenia nie może wynikać rodzaj i treść utrzymywanych w tajemności dokumentów, aktów, dokumentów elektronicznych i informacji. <sup>11</sup>Personel niesędziowski obowiązują uregulowania dotyczące ochrony tajemnicy. <sup>12</sup>Jeżeli nie orzekł Bundesverwaltungsgericht, postanowienie można zaskarżyć odrębnie zażaleniem. <sup>13</sup>Zażalenie na postanowienie Oberverwaltungsgericht rozpoznaje Bundesverwaltungsgericht. <sup>14</sup>Zdania od czwartego do jedenastego stosuje się odpowiednio do postępowania zażaleniowego.

### III.

- 24 Zgodnie z art. 54 dyrektywy (UE) 2016/680 osobie, której dane dotyczą, przysługuje prawo do skutecznego środka prawnego – tak jak jest to uregulowane w art. 47 ust. 1 karty praw podstawowych. Istnienie skutecznego środka prawnego można przyjąć, gdy sąd ma możliwość dokonania oceny rozstrzygnięcia organu. Przesłanką tego jest, by przedstawiono uzasadnienie odmowy dostępu, a w przypadku współadminstracji, która ma miejsce w niniejszej sprawie w odniesieniu do systemu INPOL, by wskazano jednostkę odpowiedzialną za sporne dane i odmawiającą dostępu. Jednostka ta musi wyrazić zgodę na dostęp do danych lub też – tak jak w niniejszej sprawie – odmówić go. Odpowiedzialna jednostka jest podmiotem koniecznie uczestniczącym w wydaniu takich „wielostopniowych” decyzji administracyjnych; również w postępowaniu



sądowoadministracyjnym jest podmiotem, który należy koniecznie wezwać do udziału (§ 65 ust. 2 VwGO), ponieważ w przypadku sprzecznej z prawem odmowy wyrażenia zgody sąd powinien zastąpić ją swoim wyrokiem. Bez niezbędnej zgody BKA nie może bowiem zezwolić na dostęp do danych (§ 84 ust. 1 zdanie pierwsze BKAG). Jeżeli sądowi w postępowaniu w sprawie dostępu do danych już jednak nie wskaże się odpowiedzialnej jednostki, nie może on wezwać jej do udziału w sprawie i nie może wiążąco orzec wobec niej w sprawie odmowy udzielenia zgody.

- 25 Jeżeli z uwagi na odmowę podania uzasadnienia niemożliwa jest kontrola działania administracji przez sądy administracyjne, gwarancja ochrony prawnej musi zostać zapewniona przez uwzględnienie skargi [utrwalone orzecznictwo Verwaltungsgericht Wiesbaden (sądu administracyjnego w Wiesbaden), zob. wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., 6 K 1328/14.WI, juris, pkt 27; wyrok z dnia 4 września 2015 r., 6 K 687/15.WI, juris, pkt 36 oraz ponadto wyrok z dnia 26 marca 2021 r., 6 K 59/20.WI; podobnie Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny w Kolonii), wyrok z dnia 18 kwietnia 2019 r., 13 K 10236/16, juris, pkt 54]. W niniejszej sprawie nie jest to jednak możliwe, ponieważ zgoda faktycznie odpowiedzialnej jednostki (organu) może zostać skutecznie zastąpiona pod względem prawnym z uwagi na brak niezbędnego wezwania do udziału w sprawie. W tym względzie niniejsza sprawa różni się od dotychczas rozstrzygniętych spraw, w przypadku których „jedynie” odmówiono informacji o danych jako takich, wskazano jednak odpowiedzialny organ. Niemiecki kodeks postępowania przed sądami administracyjnymi („VwGO”) nie zawiera przepisu proceduralnego mającego zastosowanie do sytuacji występującej w niniejszej sprawie. I tak § 99 ust. 2 VwGO zawiera jedynie tzw. „postępowanie za zamkniętymi drzwiami izby” w przypadku odmowy przedłożenia akt urzędowych. Tutaj w przypadku złożenia oświadczenia o odmowie przedłożenia akt – które musiałoby jednak zostać także uzasadnione – możliwe byłoby przedłożenie zagadnienia Bundesverwaltungsgericht i jego ocena przez ten sąd.
- 26 W niniejszej sprawie jednak – już przed udzieleniem dostępu do danych lub możliwością zbadania odmowy udzielenia takiego dostępu – chodzi o wskazanie odpowiedzialnej jednostki, o której dane chodzi w systemie INPOL. Nie jest ona znana, a Bundeskriminalamt odmawia również wobec sądu wskazania, kto to jest. Wprawdzie ustawodawca krajowy dokonał transpozycji art. 21 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/680 w takim zakresie, że administrator jest zgodnie z § 57 BSDG odpowiedzialny za udzielenie dostępu do danych lub za odmowę tego dostępu w stosunku do osoby, której dane dotyczą, oraz wyznaczył w § 84 ust. 1 zdanie pierwsze BKAG Bundeskriminalamt jako „megafon” dla pozostałych jednostek odpowiedzialnych w odniesieniu do dostępu do danych. Udzielenie dostępu do informacji **wymaga jednak zgody** jednostki odpowiedzialnej w konkretnym przypadku.
- 27 Odmowa przekazania informacji o faktycznie odpowiedzialnej jednostce, która sprzeciwia się udzieleniu dostępu do swoich danych i odmawia zgody w tym względzie, sięga jednak dalej niż ograniczenie faktycznego dostępu zgodnie z art.



15 dyrektywy (UE) 2016/680. W ten sposób pozbawia się bowiem w zupełności sądu możliwości dokonania efektywnej i skutecznej kontroli prawnej. Taka sytuacja ma w szczególności miejsce, gdy nie przedstawia się też jakiegokolwiek uzasadnienia takiej odmowy lub gdy uzasadnienie ogranicza się do ogólnych twierdzeń co do zagrożenia realizacji zadań organów i zapobiegania zagrożeniom. W konsekwencji powtarza się tekst krajowej ustawy: z uwagi na brak informacji sąd zostaje jednak w zupełności pozbawiony możliwości dokonania subsumcji pod normę oraz kontroli prawidłowości subsumcji dokonanej przez organ.

- 28 Porównując to z sytuacją odmowy przedłożenia dokumentów w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy stwierdzić, że uzasadnienie ograniczające się wyłącznie do powtórzenia hipotezy przepisu ustawowego uprawniającego do odmowy nie spełnia wymogów niezbędnych zgodnie z § 99 ust. 2 VwGO dla oświadczenia o odmowie dostępu. Ponadto w niniejszej sprawie dochodzi okoliczność, że organ przedstawiający faktycznie uzasadnienie pozostaje anonimowy, w związku z czym zgodnie z § 99 ust. 1 zdanie drugie VwGO oświadczenie o odmowie dostępu wcale nie może zostać przez niego złożone lub uzasadnione. Jednakże w przypadku gdy organ odmawia przedłożenia akt urzędowych, wymagane jest przynajmniej sensowne uzasadnienie oświadczenia o odmowie dostępu do akt, aby można było zapewnić skuteczną ochronę prawną (Bundesverwaltungsgericht, wyrok z dnia 14 grudnia 2020 r. – 6 C 11.18 pkt 6, z dalszymi odesłaniami).
- 29 W celu umożliwienia skutecznej ochrony prawnej organ odmawiający dostępu do informacji wskazuje w sposób przekonujący i szczegółowy, że występują podstawy do odmowy na podstawie § 56 ust. 2 w związku z § 57 ust. 4 BSDG. Uzasadnienie spełniające te wymogi byłoby wystarczające do wykazania uprawnienia do odmowy dostępu [Hessischer Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny dla Hesji), orzeczenie z dnia 20 października 2019 r. – 10 A 2678/18.Z: w odniesieniu do wcześniejszego stanu prawnego: Hessischer Verwaltungsgerichtshof, orzeczenie z dnia 17 kwietnia 2018 r. – 10 A 1991/17]. Powtórzenie lub jedynie opisanie ustawowej podstawy prawnej jest do tego celu niewystarczające (Bundesverwaltungsgericht, postanowienie z dnia 29 października 1982 r. – 4 B 172/82, [...] pkt 6; Verwaltungsgericht Wiesbaden, wyrok z dnia 26 marca 2021 r. – 6 K 59/20.WI).
- 30 Bundeskriminalamt oraz nieznaną osobę, który może być jedynie organem policji, dokonują tak daleko idącej wykładni prawa krajowego, że krajowe przepisy transponujące, które wynikają z dyrektywy (UE) 2016/680, popadają w konflikt z istotą praw i wolności zainteresowanej osoby.
- 31 Należy przy tym uwzględnić, że wpis w INPOL doprowadził ewidentnie do pewnego rodzaju zakazu wykonywania zawodu w drodze tzw. postępowania sprawdzającego, podczas którego korzysta się między innymi z danych zawartych w INPOL. W ten sposób dokonano ingerencji w art. 15 karty praw podstawowych, zgodnie z którym każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Skarżący nie

może się jednak również bronić przed takim „zakazem wykonywania zawodu”, gdyż nie przekazuje mu się informacji, która odpowiedzialna jednostka dokonała „negatywnego” wpisu, nie mówiąc już o tym, jaki wpis w niniejszej sprawie uniemożliwił podjęcie wykonywania pożądanego zawodu. Nie ma też możliwości zbadania, czy wpis był w ogóle zgodny z prawem.

- 32 Skuteczne sądowe zbadanie decyzji organu jest dla sądu odsyłającego niemożliwe, gdyż jednostka odpowiedzialna, powołując się na krajowe normy prawne, odmawia informacji także wobec sądu, a sąd nie jest w stanie zapewnić efektywnej ochrony prawnej, rozumianej jako ocena merytoryczna. Ponadto poprzez odmowę wskazania odpowiedzialnej jednostki wyeliminowane zostały również mechanizmy przewidziane w procedurze sądowoadministracyjnej, takie jak konieczne wezwanie do udziału w sprawie. Brak jest krajowego przepisu, który umożliwiłby sądowi odstąpienie od koniecznego wezwania do udziału w sprawie z uwagi na względy zachowania tajemnicy.
- 33 Tym samym skuteczna ochrona prawna jest wykluczona z dwojakich względów, naruszono też prawo do rzetelnego procesu przewidziane w art. 6 EKPC.
- 34 Sąd rozpoznający sprawę jest w tym zakresie zdania, że odmowa wskazania ostatecznie odpowiedzialnej jednostki, w szczególności bez podania żadnego rozsądnego uzasadnienia, stanowi nadinterpretację art. 15 dyrektywy (UE) 2016/680; interpretacja taka została jednak dopuszczona przez ustawodawcę krajowego przez bardzo otwarte uregulowanie zawarte w § 57 ust. 6 w związku z § 56 BSDG, co w konsekwencji prowadzi do tego, że uregulowanie krajowe w przyjętej przez pozwaną bardzo szerokiej wykładni narusza art. 8, 15, 47, 52 i 54 karty praw podstawowych oraz art. 14, 15 i 54 dyrektywy (UE) 2016/680.

#### IV.

- 35 Postanowienie jest niezaskarżalne.

[...]