



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 17 lipca 2014 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych — Dyrektywa 95/46/WE — Artykuły 2, 12 i 13 — Pojęcie danych osobowych — Zakres prawa dostępu osoby, której dane dotyczą — Dane odnoszące się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy i analiza prawna zawarte w administracyjnym dokumencie przygotowawczym do decyzji — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuły 8 i 41

W sprawach połączonych C-141/12 i C-372/12

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Rechtbank Middelburg (C-141/12) i przez Raad van State (C-372/12) (Niderlandy) odpowiednio postanowieniami z dnia 15 marca 2012 r. i z dnia 1 sierpnia 2012 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 20 marca 2012 r. i w dniu 3 sierpnia 2012 r., w postępowaniach:

YS (C-141/12)

przeciwko

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

oraz

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-372/12)

przeciwko

M,

S,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič (sprawozdawca), prezes izby, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 lipca 2013 r.,

* Język postępowania: niderlandzki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu YS, M oraz S przez B. Scholten, J. Hoftijzer oraz I. Oomen, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez B. Koopman oraz C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez E. M. Mamounę oraz D. Tsagkaraki, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa oraz C. Vieirę Guerre, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez B. Martenczuka, P. van Nuffela oraz C. ten Dam, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 lit. a), art. 12 lit. a) i art. 13 ust. 1 lit. d), f) i g) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31) oraz art. 8 ust. 2 i art. 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wspomniane wnioski zostały przedstawione w ramach dwóch sporów między z jednej strony YS, obywatelem państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w Niderlandach, a minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministrem ds. imigracji, integracji i azylu, zwanym dalej „ministrem”) oraz z drugiej strony między ministrem a M i S, także obywatelami państwa trzeciego, którzy złożyli taki sam wniosek, w przedmiocie odmowy przekazania przez ministra wspomnianym obywatelom kopii dokumentu administracyjnego sporządzonego przed wydaniem decyzji dotyczących ich wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Dyrektywa 95/46, która zgodnie z art. 1 ma na celu ochronę podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, jak również usuwanie przeszkód w swobodnym przepływie tych danych, stanowi w swoich motywach 25 i 41:

„(25) Zasady ochrony muszą znajdować odzwierciedlenie z jednej strony w obowiązkach nałożonych na osoby [...] odpowiedzialne za przetwarzanie danych, zwłaszcza w zakresie jakości danych, bezpieczeństwa technicznego, zawiadamiania organu nadzorczego oraz okoliczności, w których może odbywać się przetwarzanie danych, jak również z drugiej strony w prawie osób, których dane są przedmiotem przetwarzania, do uzyskania informacji, że takie przetwarzanie danych ma miejsce, do konsultowania [wglądu do] danych, żądania poprawek lub nawet sprzeciwu wobec przetwarzania danych w niektórych przypadkach;

[...]

(41) Każda osoba musi mieć możliwość skorzystania z prawa dostępu do dotyczących jej danych, które poddane są przetwarzaniu, w celu zweryfikowania zwłaszcza prawidłowości danych oraz legalności ich przetwarzania [...].”

- 4 Pojęcie „danych osobowych” zostało zdefiniowane w art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46 jako „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (»osoby, której dane dotyczą«)”.
5 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo dostępu do danych”, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają każdej osobie, której dane dotyczą, prawo do uzyskania od administratora danych:

- a) bez ograniczeń, w odpowiednich odstępach czasu oraz bez nadmiernego opóźnienia lub kosztów:
- potwierdzenia, czy dotyczące jej dane są przetwarzane oraz co najmniej informacji o celach przetwarzania danych, kategoriach danych oraz odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane te są ujawniane;
 - wyrażonej w zrozumiałej formie informacji o danych przechodzących przetwarzanie oraz posiadanych informacji o ich źródłach,

[...]

- b) odpowiednio do przypadku – sprostowania, usunięcia lub zablokowania danych, których przetwarzanie jest niezgodne z przepisami niniejszej dyrektywy, szczególnie ze względu na niekompletność lub niedokładność danych;
- c) zawiadomienia osób trzecich, którym dane zostały ujawnione, o ewentualnym sprostowaniu, usunięciu lub zablokowaniu danych zgodnie z lit. b), o ile nie okaże się to niemożliwe lub nie będzie wymagało niewspółmiernie dużego wysiłku”.

6 Zgodnie z art. 13 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Zwolnienia i ograniczenia”:

„Państwo członkowskie może przyjąć środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków, przewidzian[ych] w art. [...] 12 [...], kiedy ograniczenie takie stanowi środek konieczny dla zabezpieczenia:

[...]

d) działań prewencyjnych, prowadzonych czynności dochodzeniowo-śledczych i prokuratorskich w sprawach karnych lub sprawach o naruszenie zasad etyki w zawodach podlegających regulacji;

[...]

f) funkcji kontrolnych, inspekcyjnych i regulacyjnych związanych, nawet sporadycznie, z wykonywaniem władzy publicznej w przypadkach wymienionych w lit. c)–e);

g) ochrony osoby, której dane dotyczą, oraz praw i wolności innych osób”.

7 Artykuł 14 tej samej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie przyznają osobie, której dane dotyczą, w pewnych warunkach prawo sprzeciwu co do przetwarzania dotyczących jej danych.

8 Zgodnie z art. 22 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 95/46 państwa członkowskie zapewnią każdej osobie prawo do korzystania ze środków prawnych w związku z naruszeniem praw zagwarantowanych jej przez przepisy krajowe dotyczące przetwarzania danych, a każdej osobie, która poniosła szkodę wskutek niezgodnej z prawem operacji przetwarzania danych lub innej czynności niezgodnej z przepisami krajowymi przyjętymi zgodnie ze wspomnianą dyrektywą, przysługuje od administratora danych odszkodowanie za poniesioną szkodę.

Prawo niderlandzkie

9 Artykuły 2, 12 i 13 dyrektywy 95/46 zostały przetransponowane do prawa niderlandzkiego, odpowiednio, w art. 1, 35 i 43 Wet bescherming persoonsgegevens (ustawy o ochronie danych osobowych, zwanej dalej „Wbp”).

10 Artykuł 35 Wbp ma następujące brzmienie:

„Osoba, której dane dotyczą, ma prawo bez ograniczeń i w odpowiednich odstępach czasu zwrócić się do administratora danych i domagać się od niego udzielenia informacji, czy dotyczące jej dane osobowe są przetwarzane. Administrator danych informuje na piśmie osobę, której dane dotyczą, w terminie czterech tygodni, czy dotyczące jej dane osobowe są przetwarzane.

W przypadku gdy takie dane są przetwarzane, powyższa informacja obejmuje kompletny przegląd tych danych w zrozumiałej formie, opis celu lub celów przetwarzania danych, kategorii danych poddanych przetwarzaniu i odbiorców lub kategorii odbiorców oraz dostępnych informacji o źródle tych danych”.

11 Zgodnie z art. 43 lit. e) Wbp administrator danych może nie zastosować art. 35 wspomnianej ustawy, jeżeli okaże się to konieczne w interesie ochrony osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób.

12 Zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. a) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „Vw z 2000 r.”) zezwolenia na pobyt czasowy można udzielić cudzoziemcowi, który ma status uchodźcy. Na podstawie art. 29 ust. 1 lit. b) tej ustawy takie zezwolenie może zostać także udzielone cudzoziemcowi, który uwiarygodnił, że istnieją słuszne powody do przyjęcia, iż w przypadku wydalenia

zostanie narażony na realne niebezpieczeństwo kary śmierci lub egzekucji, tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania bądź kar tego rodzaju albo poważnego indywidualnego zagrożenia życia lub nietykalności osoby cywilnej z powodu ślepej przemocy w ramach międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 13 Pracownik służby ds. imigracji i naturalizacji odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt sporządza, w przypadku gdy nie dysponuje on uprawnieniem do podpisu, projekt decyzji, który zostaje przedłożony do oceny rewizorowi w obrębie tej służby. Pracownik ten załącza do wspomnianego projektu dokument, w którym przedstawia rewizorowi powody popierające jego projekt decyzji (zwany dalej „memorandum”). W sytuacji gdy wspomniany pracownik dysponuje uprawnieniem do podpisu, memorandum nie przedkłada się rewizorowi, lecz wykorzystuje się je jako przedstawienie powodów procesu decyzyjnego mające na celu wewnętrzne uzasadnienie decyzji. Memorandum stanowi część procesu przygotowawczego w obrębie wspomnianej służby, lecz nie stanowi części decyzji końcowej, jakkolwiek niektóre rozważania w nim zawarte mogą zostać przejęte w uzasadnieniu owej decyzji.
- 14 Zazwyczaj memorandum zawiera następujące informacje: nazwisko, numer telefonu i biura pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie decyzji; pola przeznaczone na parafy i nazwiska rewizorów; dane dotyczące wnioskodawcy, takie jak nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo, płeć, przynależność etniczna, religia i język; dane dotyczące historii postępowania; dane na temat oświadczeń złożonych przez wnioskodawcę i przedłożonych przez niego dokumentów; właściwe przepisy prawne oraz wreszcie ocena wymienionych powyżej danych w świetle mających zastosowanie przepisów prawnych. Ocena ta jest nazywana „analizą prawną”.
- 15 W zależności od przypadku zakres analizy prawnej jest mniej lub bardziej rozległy i może obejmować od kilku zdań do kilku stron. W przypadku pogłębionej analizy pracownik odpowiedzialny za przygotowanie decyzji porusza między innymi kwestię wiarygodności złożonych oświadczeń i wskazuje powody, dla których uważa, że wnioskodawca może domagać się bądź nie wydania dokumentu pobytowego. Skrócona analiza może ograniczać się do wskazania określonej praktyki administracyjnej.
- 16 Do dnia 14 lipca 2009 r. minister stosował praktykę polegającą na przekazywaniu memorandumów na zwykły wniosek. Uznając, że znaczna liczba tych wniosków prowadziła do zbyt dużego nakładu pracy, że zainteresowane osoby często interpretowały błędnie analizę prawną zawartą w przekazanym im memorandum oraz że z powodu przekazywania memorandumów w coraz mniejszym stopniu przedstawiały one wymianę poglądów w obrębie służby ds. imigracji i naturalizacji, minister zrezygnował z tej praktyki.
- 17 Od tamtej chwili wnioski o przekazanie memorandum są systematycznie odrzucane. Zamiast kopii memorandum wnioskodawca otrzymuje obecnie streszczenie danych osobowych zawartych w tym dokumencie, w tym informację o źródle tych danych oraz w stosownym przypadku o jednostkach organizacyjnych, którym dane te zostały przekazane.

Sprawa C-141/12

- 18 W dniu 13 stycznia 2009 r. YS złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy na podstawie prawa do azylu. Wniosek ten został oddalony decyzją z dnia 9 czerwca 2009 r. Owa decyzja została cofnięta pismem z dnia 9 kwietnia 2010 r. i wspomniany wniosek został ponownie oddalony decyzją z dnia 6 lipca 2010 r.

- 19 Pismem z dnia 10 września 2010 r. YS wniósł o przekazanie mu memorandum dotyczącego decyzji z dnia 6 lipca 2010 r.
- 20 Decyzją z dnia 24 września 2010 r. odmówiono przekazania memorandum, o którym mowa powyżej. W decyzji tej zawarto jednak przegląd danych ujętych w memorandum, źródeł tych danych oraz jednostek, którym dane te zostały przekazane. YS wniósł sprzeciw wobec wspomnianej decyzji odmownej, który został oddalony decyzją z dnia 22 marca 2011 r.
- 21 YS zaskarżył zatem ostatnią decyzję, o której mowa powyżej, do Rechtbank Middelburg (sądu w Middelburgu), uzasadniając to tym, iż nie można zgodnie z prawem odmówić mu dostępu do wspomnianego memorandum.
- 22 W tych okolicznościach Rechtbank Middelburg postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy dane, które są przytoczone w memorandum dotyczącym zainteresowanej osoby i odnoszą się do tej osoby, stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy [95/46]?
- 2) Czy analiza prawna zawarta w memorandum należy do danych osobowych w rozumieniu wskazanego powyżej przepisu?
- 3) Czy – na wypadek gdyby Trybunał potwierdził, że opisane powyżej dane stanowią dane osobowe – organ publiczny lub przetwarzający dane jest zobowiązany zgodnie z art. 12 dyrektywy [95/46] i art. 8 ust. 2 karty udzielić dostępu do tych danych osobowych?
- 4) Czy w tym kontekście osoba, której dotyczą dane, może powołać się bezpośrednio na art. 41 ust. 2 lit. b) karty oraz – w przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy zawarte w nim wyrażenie »przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności [procesu decyzyjnego]« należy interpretować w ten sposób, że prawa dostępu do memorandum można odmówić z tego powodu?
- 5) Czy w przypadku gdy osoba, której dotyczą dane, składa wniosek o dostęp do memorandum, organ publiczny lub przetwarzający dane musi przekazać kopię tego dokumentu, aby tym samym poszanowane zostało prawo dostępu?».

Sprawa C-372/12

Spór dotyczący M

- 23 Decyzją z dnia 28 października 2009 r. minister udzielił M zezwolenia na pobyt czasowy jako osobie wnioskującej o azyl na podstawie art. 29 ust. 1 lit. b) Wv z 2000 r. Decyzja ta nie była uzasadniona w tym znaczeniu, że nie opisano w niej sposobu, w jaki sprawę oceniła służba ds. imigracji i naturalizacji.
- 24 Pismem z dnia 30 października 2009 r. M wniósł na podstawie art. 35 Wbp o udostępnienie mu memorandum odnoszącego się do powyższej decyzji.
- 25 Decyzją z dnia 4 listopada 2009 r. minister odmówił M dostępu do wspomnianego memorandum. Oparł on tę odmowę na art. 43 lit. e) Wbp, uznając, że udostępnienie takiego dokumentu może naruszać swobodę pracownika, który jest odpowiedzialny za jego sporządzenie, w przedstawieniu pewnych argumentów i rozważań mogących mieć znaczenie w ramach procesu podejmowania decyzji.

26 Jako że sprzeciw wobec powyższej odmowy został oddalony decyzją z dnia 3 grudnia 2010 r., M wniósł skargę na tę decyzję do Rechtbank Middelburg. Orzeczeniem z dnia 16 czerwca 2011 r. sąd ten uznał, że interes, na który powołał się minister, odmawiając dostępu do memorandum, nie jest chroniony art. 43 lit. e) Wbp i uchylił wspomnianą decyzję, gdyż była ona oparta na błędnym z punktu widzenia prawa uzasadnieniu. Ponadto sąd krajowy orzekł, że nie należy utrzymywać w mocy skutków prawnych wspomnianej decyzji, ponieważ minister z naruszeniem art. 35 ust. 2 Wbp odmówił udzielenia dostępu do zawartej w memorandum analizy prawnej, z której mogło wynikać, dlaczego M nie może ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy w rozumieniu art. 29 ust. 1 lit. a) Vw z 2000 r.

Spór dotyczący S

27 Decyzją z dnia 10 lutego 2010 r., która nie zawierała uzasadnienia, minister udzielił S zezwolenia na zwykły pobyt czasowy z powodu „dramatycznych okoliczności”. Pismem z dnia 19 lutego 2010 r. S wniósł na podstawie art. 35 Wbp o przekazanie mu memorandum odnoszącego się do wspomnianej decyzji.

28 Powyższy wniosek został oddalony decyzją z dnia 31 marca 2010 r., która została utrzymana w mocy wskutek wniesionego wobec niej sprzeciwu decyzją z dnia 21 października 2010 r. W drugiej decyzji minister zajął stanowisko, że w decyzji z dnia 31 marca 2010 r. zostało już wskazane, jakie dane osobowe figurują w memorandum, w związku z czym decyzja ta czyni zadość wnioskowi o udzielenie dostępu. Ponadto uznał on, iż Wbp nie przyznaje prawa dostępu do memorandum.

29 Orzeczeniem z dnia 4 sierpnia 2011 r. Rechtbank Amsterdam (sąd w Amsterdamie) uznał za zasadną skargę wniesioną przez S na decyzję z dnia 21 października 2010 r. i uchylił tę decyzję. Sąd ten uznał między innymi, że sporne memorandum nie zawiera żadnych innych informacji niż dane osobowe dotyczące S, że S ma prawo dostępu do tych danych na podstawie Wbp oraz że odmowa udzielenia dostępu przez ministra nie jest zasadna w świetle prawa.

30 Zarówno w sprawie dotyczącej M, jak i w sprawie dotyczącej S minister postanowił zaskarżyć do Raad van State (Rady Stanu) orzeczenia, o których mowa powyżej.

31 W tych okolicznościach Raad van State postanowił połączyć sprawy dotyczące M i S, zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 12 lit. a) tiret drugie dyrektywy [95/46] należy interpretować w ten sposób, że istnieje prawo do otrzymania kopii dokumentów, w których przetworzone zostały dane osobowe, czy też wystarcza przekazanie kompletnego przeglądu w zrozumiałej formie danych osobowych, które są przedmiotem przetworzenia w danych dokumentach?

2) Czy słowa »prawo dostępu« figurujące w art. 8 ust. 2 [karty] należy interpretować w ten sposób, że istnieje prawo do otrzymania kopii dokumentów, w których przetworzone zostały dane osobowe, czy też wystarcza przekazanie kompletnego przeglądu w zrozumiałej formie danych osobowych, które są przedmiotem przetworzenia w danych dokumentach, w rozumieniu art. 12 lit. a) tiret drugie dyrektywy [95/46]?

3) Czy art. 41 ust. 2 lit. b) [karty] jest skierowany także do państw członkowskich Unii, w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty?

4) Czy okoliczność, że wskutek udzielania dostępu do »memorandów« nie figurują już w nich powody, dla których proponowana jest określona decyzja, co wpływa niekorzystnie na swobodną wymianę poglądów w obrębie danego organu administracji oraz na prawidłowy przebieg procesu podejmowania decyzji, stanowi uzasadniony interes w zachowaniu poufności w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. b) [karty]?

- 5) Czy analizę prawną zawartą w »memorandum« należy uznać za zaliczającą się do »danych osobowych« w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy [95/46]?
- 6) Czy interes w swobodnej wymianie poglądów w obrębie danego organu administracji jest także objęty ochroną praw i wolności innych osób w rozumieniu art. 13 ust. 1 lit. g) dyrektywy [95/46]? W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na to pytanie – czy interes ten może zatem wchodzić w zakres stosowania art. 13 ust. 1 lit. d) lub f) tej dyrektywy?”.
- 32 Postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2013 r. sprawy C-141/12 i C-372/12 zostały połączone do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania oraz do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-141/12 oraz w przedmiocie pytania piątego w sprawie C-372/12, dotyczących pojęcia danych osobowych

- 33 W pytaniach pierwszym i drugim w sprawie C-141/12 oraz w pytaniu piątym w sprawie C-372/12, które to pytania należy zbadać łącznie, sądy krajowe zastanawiają się zasadniczo, czy art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że dane dotyczące osoby wnioskującej o dokument pobytowy i analiza prawna zawarte w memorandum stanowią „dane osobowe” w rozumieniu tego przepisu.
- 34 O ile wszyscy zainteresowani, którzy zajęli stanowisko w omawianej kwestii, uważają, że dane odnoszące się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy ujęte w memorandum mieszczą się w pojęciu danych osobowych i proponują zatem odpowiedź twierdzącą na pytanie pierwsze w sprawie C-141/12, o tyle opinie różnią się w odniesieniu do analizy prawnej zawartej w tym dokumencie administracyjnym, będącej przedmiotem drugiego pytania w tej samej sprawie oraz pytania piątego w sprawie C-372/12.
- 35 Zarówno YS, M i S, jak i rządy grecki, austriacki i portugalski oraz Komisja uważają, że w zakresie, w jakim wspomniana analiza prawna odnosi się do konkretnej osoby fizycznej i opiera się na indywidualnej sytuacji i indywidualnych cechach charakterystycznych tej osoby, wchodzi ona także w zakres rozpatrywanego pojęcia. Rząd grecki i Komisja uściślają jednak, że odnosi się to wyłącznie do analiz prawnych, które zawierają informacje dotyczące osoby fizycznej, a nie do analiz prawnych, które zawierają tylko abstrakcyjną wykładnię prawną, podczas gdy M i S uważają, że nawet taka abstrakcyjna wykładnia wchodzi w zakres stosowania wymienionego powyżej przepisu, jeżeli jest ona decydująca dla oceny wniosku o wydanie dokumentu pobytowego i zostaje zastosowana do konkretnego przypadku wnioskodawcy.
- 36 Natomiast w opinii rządów niderlandzkiego, czeskiego i francuskiego analiza prawna zawarta w memorandum nie wchodzi w zakres pojęcia danych osobowych.
- 37 W powyższym względzie należy przypomnieć, że art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46 definiuje dane osobowe jako „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej”.
- 38 Nie ulega wątpliwości, że dane dotyczące osoby wnioskującej o dokument pobytowy figurujące w memorandum, takie jak nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo, płeć, przynależność etniczna, religia i język tej osoby, stanowią informacje, które dotyczą tej osoby fizycznej zidentyfikowanej w tym memorandum za pomocą jej nazwiska, i że powinny one w związku z tym zostać uznane za „dane osobowe” (zob. podobnie w szczególności wyrok Huber, C-524/06, EU:C:2008:724, pkt 31, 43).

- 39 Natomiast w odniesieniu do analizy prawnej zawartej w memorandum należy stwierdzić, że może ona wprawdzie zawierać dane osobowe, nie stanowi ona jednak sama w sobie takich danych w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46.
- 40 Jak bowiem podnieśli zasadniczo rzecznik generalna w pkt 59 opinii oraz rządy niderlandzki, czeski i francuski, taka analiza prawna nie stanowi informacji dotyczącej osoby wnioskującej o dokument pobytowy, lecz co najwyżej – o ile nie ogranicza się ona do czysto abstrakcyjnej wykładni prawa – informację dotyczącą oceny i zastosowania przez właściwy organ tego prawa do sytuacji wspomnianego wnioskodawcy, gdyż sytuacja ta zostaje ustalona między innymi za pomocą danych osobowych odnoszących się do jego osoby, którymi to danymi dysponuje ten organ.
- 41 Powyższa wykładnia pojęcia danych osobowych w rozumieniu dyrektywy 95/46 wynika nie tylko z brzmienia jej art. 2 lit. a), ale jest także poparta celem i systematyką tej dyrektywy.
- 42 Zgodnie z art. 1 wspomnianej dyrektywy ma ona na celu ochronę podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w zakresie przetwarzania danych osobowych i umożliwienie swobodnego przepływu tych danych między państwami członkowskimi.
- 43 Zgodnie z motywem 25 dyrektywy 95/46 zasady ochrony osób fizycznych przewidziane w tej dyrektywie znajdują odzwierciedlenie z jednej strony w obowiązkach nałożonych na osoby odpowiedzialne za przetwarzanie danych dotyczących wspomnianych osób, a z drugiej strony w prawie osób, których dane są przedmiotem przetwarzania, do uzyskania informacji, że takie przetwarzanie danych ma miejsce, do uzyskania dostępu do danych, do żądania ich sprostowania lub nawet do sprzeciwu wobec przetwarzania danych w niektórych przypadkach.
- 44 W odniesieniu do wspomnianych powyżej praw osoby, której dane dotyczą, określonych w dyrektywie 95/46 należy zauważyć, iż ochrona podstawowego prawa do poszanowania życia prywatnego implikuje między innymi, że ta osoba może upewnić się, iż dotyczące jej dane osobowe są prawidłowe i że są one przetwarzane zgodnie z prawem. Jak wynika z motywu 41 wspomnianej dyrektywy, aby móc dokonać koniecznych weryfikacji, osoba, której dane dotyczą, dysponuje zgodnie z art. 12 lit. a) tej dyrektywy prawem dostępu do dotyczących jej danych, które są poddane przetwarzaniu. To prawo dostępu jest niezbędne między innymi po to, aby umożliwić osobie, której dotyczą dane, uzyskanie w razie potrzeby od administratora danych sprostowania, usunięcia lub zablokowania tych danych, a tym samym wykonanie prawa określonego w art. 12 lit. b) dyrektywy, o której mowa (zob. podobnie wyrok Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, pkt 49, 51).
- 45 W przeciwieństwie do danych odnoszących się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy, które to dane figurują w memorandum i mogą stanowić podstawę faktyczną analizy prawnej zawartej w tym memorandum, analiza taka – jak zauważyły rządy niderlandzki i francuski – nie może sama w sobie być przedmiotem weryfikacji pod względem jej prawidłowości przez wspomnianego wnioskodawcę oraz sprostowania na podstawie art. 12 lit. b) dyrektywy 95/46.
- 46 W tych okolicznościach rozciągnięcie prawa dostępu osoby wnioskującej o dokument pobytowy na wspomnianą analizę prawną służyłoby w rzeczywistości nie celowi przewidzianemu w omawianej dyrektywie, polegającemu na zagwarantowaniu ochrony prawa do życia prywatnego tego wnioskodawcy w zakresie przetwarzania dotyczących go danych, lecz celowi polegającemu na zapewnieniu mu prawa dostępu do dokumentów administracyjnych, do którego to prawa nie odnosi się jednak dyrektywa 95/46.
- 47 W analogicznym kontekście w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez instytucje Unii, uregulowanego w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1) z jednej strony oraz w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) z drugiej strony, Trybunał stwierdził już w pkt 49 wyroku Komisja/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), że wymienione rozporządzenia mają odrębne cele i że w odróżnieniu od rozporządzenia nr 1049/2001 rozporządzenie nr 45/2001 nie ma na celu zapewnienia przejrzystości procesowi decyzyjnemu władz publicznych i promowania dobrych praktyk administracyjnych poprzez ułatwienie wykonywania prawa dostępu do dokumentów. Stwierdzenie to odnosi się także do dyrektywy 95/46, której cel odpowiada zasadniczo celowi rozporządzenia nr 45/2001.

- 48 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-141/12 oraz na pytanie piąte w sprawie C-372/12 należy udzielić odpowiedzi, iż art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że dane odnoszące się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy figurujące w memorandum oraz w stosownym przypadku dane figurujące w analizie prawnej zawartej w tym memorandum stanowią „dane osobowe” w rozumieniu tego przepisu, przy czym wspomnianej analizie nie można jako takiej zakwalifikować w ten sam sposób.

W przedmiocie pytania szóstego w sprawie C-372/12, dotyczącego możliwości ograniczenia prawa dostępu

- 49 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-141/12 oraz na pytanie piąte w sprawie C-372/12 oraz ze względu na okoliczność, że sąd odsyłający uściślił, iż pytanie szóste zadane w sprawie C-372/12 wymaga udzielenia odpowiedzi tylko wtedy, gdyby analizę prawną zawartą w memorandum należało uznać za dane osobowe, nie trzeba odpowiadać na to szóste pytanie.

W przedmiocie pytań trzeciego i piątego w sprawie C-141/12 oraz w przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-372/12, dotyczących zakresu prawa dostępu

- 50 Poprzez pytania trzecie i piąte w sprawie C-141/12 oraz pytania pierwsze i drugie w sprawie C-372/12, które to pytania należy zbadać łącznie, sądy krajowe dążą zasadniczo do ustalenia, czy art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 i art. 8 ust. 2 karty powinny być interpretowane w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy dysponuje prawem dostępu do dotyczących jej danych, które figurują w memorandum, oraz w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, czy to prawo dostępu implikuje, iż właściwe władze muszą dostarczyć wspomnianej osobie kopię tego memorandum, czy też wystarczy, iż władze te przekażą jej kompletny przegląd tych danych w zrozumiałej formie.
- 51 Wszystkie strony postępowania przed Trybunałem są zgodne co do tego, że art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 przyznaje osobie wnioskującej o dokument pobytowy prawo dostępu do całości danych osobowych zawartych w memorandum, choć ich stanowiska w kwestii konkretnego zakresu tego prawa różnią się w zależności od ich interpretacji pojęcia danych osobowych.
- 52 W odniesieniu do formy, jaką powinno przybrać omawiane prawo dostępu, YS, M i S oraz rząd grecki uważają, że wnioskodawca ma prawo do otrzymania kopii memorandum. Ich zdaniem tylko taka kopia pozwalałaby mu bowiem upewnić się, że jest w posiadaniu wszystkich dotyczących go danych osobowych, które figurują w memorandum.
- 53 Natomiast w opinii rządów niderlandzkiego, czeskiego, francuskiego i portugalskiego oraz zdaniem Komisji ani art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46, ani art. 8 ust. 2 karty nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku dostarczenia kopii memorandum osobie wnioskującej o dokument pobytowy. W ich przekonaniu istnieją zatem inne możliwości przekazania w zrozumiałej formie danych osobowych zawartych w takim dokumencie, między innymi poprzez dostarczenie mu kompletnego i zrozumiałego przeglądu wspomnianych danych.

- 54 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że wykładnia przepisów dyrektywy 95/46, w zakresie, w jakim regulują one kwestię przetwarzania danych osobowych mogącego naruszyć podstawowe wolności, a w szczególności prawo do życia prywatnego, musi być bezwzględnie dokonywana z punktu widzenia praw podstawowych, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stanowią część składową ogólnych zasad prawnych, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które zostały zawarte w karcie (zob. w szczególności wyroki: *Connolly/Komisja*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, pkt 37; *Österreichischer Rundfunk i in.*, C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 68; a także *Google Spain i Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, pkt 68).
- 55 Artykuł 8 karty, gwarantujący prawo do ochrony danych osobowych, przewiduje w ust. 2 między innymi, że każdy ma prawo do dostępu do zebranych danych, które go dotyczą. Wymóg ten został wprowadzony w życie w art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 (zob. podobnie wyrok *Google Spain i Google*, EU:C:2014:317, pkt 69).
- 56 Wymieniony powyżej przepis dyrektywy 95/46 przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają każdej osobie, której dane dotyczą, prawo do uzyskania od administratora danych bez ograniczeń, w odpowiednich odstępach czasu oraz bez nadmiernego opóźnienia lub kosztów wyrażonej w zrozumiałej formie informacji o danych przechodzących przetwarzanie oraz posiadanych informacji o ich źródłach.
- 57 O ile dyrektywa 95/46 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by każda zainteresowana osoba mogła uzyskać od administratora danych osobowych informację o wszystkich danych tego rodzaju, które on przetwarza i które jej dotyczą, o tyle pozostawia ona państwu członkowskim ustalenie konkretnej materialnej formy, jaką ma przybrać ta informacja, pod warunkiem tylko, by była ona „zrozumiała”, to znaczy, by umożliwiała ona osobie, której dane dotyczą, zapoznanie się z tymi danymi i sprawdzenie, czy dane te są prawidłowe i czy są przetwarzane w sposób zgodny ze wspomnianą dyrektywą, aby ta osoba mogła w razie potrzeby wykonać prawa przyznane jej w art. 12 lit. b) i c), art. 14, 22 i 23 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok *Rijkeboer*, EU:C:2009:293, pkt 51, 52).
- 58 Wobec powyższego w zakresie, w jakim cel przyświecający omawianemu prawu dostępu może zostać w pełni osiągnięty w drodze innej formy informacji, osoba, której dane dotyczą, nie może wywodzić ani z art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46, ani z art. 8 ust. 2 karty prawa do uzyskania kopii dokumentu lub oryginalnego pliku, w którym figurują te dane. Aby nie udzielić zainteresowanej osobie dostępu do informacji innych niż dotyczące jej dane osobowe, może ona otrzymać kopię dokumentu lub oryginalnego pliku, w którym te inne informacje nie będą możliwe do odczytania.
- 59 W sytuacjach takich jak sytuacje leżące u podstaw sporów w postępowaniach głównych z odpowiedzi udzielonej w pkt 48 niniejszego wyroku wynika, że jedynie dane odnoszące się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy figurujące w memorandum oraz w stosownym przypadku dane figurujące w analizie prawnej zawartej w tym memorandum stanowią „dane osobowe” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 95/46. W konsekwencji prawo dostępu, na które wnioskodawca ten może się powołać na podstawie art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 i art. 8 ust. 2 karty, dotyczy wyłącznie tych danych. Aby uczynić zadość temu prawu dostępu, wystarczy, by osoba wnioskująca o dokument pobytowy znalazła się w posiadaniu kompletnego przeglądu całości tych danych w zrozumiałej formie, czyli w formie umożliwiającej temu wnioskodawcy zapoznanie się z tymi danymi i sprawdzenie, czy dane te są prawidłowe i czy są przetwarzane w sposób zgodny ze wspomnianą dyrektywą, aby w razie potrzeby móc wykonać prawa przyznane mu w art. 12 lit. b) i c), art. 14, 22 i 23 tej dyrektywy.
- 60 Z powyższych rozważań wynika, że na pytania trzecie i piąte w sprawie C-141/12 oraz na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-372/12 należy udzielić odpowiedzi, iż art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 i art. 8 ust. 2 karty powinny być interpretowane w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy dysponuje prawem dostępu do wszystkich danych osobowych jej dotyczących, które są przedmiotem przetwarzania przez krajowe władze administracyjne w rozumieniu art. 2 lit. b) tej dyrektywy. Aby uczynić zadość temu prawu, wystarczy, by wspomniany wnioskodawca znalazł się

w posiadaniu kompletnego przeglądu tych danych w zrozumiałej formie, czyli w formie umożliwiającej mu zapoznanie się ze wspomnianymi danymi i sprawdzenie, czy dane te są prawidłowe i czy są przetwarzane w sposób zgodny ze wspomnianą dyrektywą, aby w razie potrzeby móc wykonać prawa przyznane mu w tej dyrektywie.

W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-141/12 oraz w przedmiocie pytań trzeciego i czwartego w sprawie C-372/12, dotyczących art. 41 karty

- 61 Poprzez pytanie czwarte w sprawie C-141/12 oraz pytania trzecie i czwarte w sprawie C-372/12, które to pytania należy zbadać łącznie, sądy krajowe zastanawiają się zasadniczo, czy art. 41 ust. 2 lit. b) karty powinien być interpretowany w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy może powołać się wobec władz krajowych na prawo dostępu do akt sprawy przewidziane we wspomnianym postanowieniu oraz – w przypadku odpowiedzi twierdzącej – jaki jest zakres wyrażenia „przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności [procesu decyzyjnego]” w rozumieniu tego postanowienia.
- 62 Komisja uważa, że powyższe pytania są niedopuszczalne z powodu ich hipotetycznego i niejasnego sformułowania.
- 63 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystając z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (zob. w szczególności wyrok Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, pkt 35 i przytoczone tam orzecnictwo).
- 64 Taka sytuacja nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie. W świetle stanu faktycznego przedstawionego przez sądy odsyłające nie wydaje się bowiem, by kwestia, czy wnioskodawcy w postępowaniu głównym mogą powołać się na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) karty na prawo dostępu do akt sprawy dotyczących ich wniosków o dokument pobytowy, miała charakter czysto hipotetyczny. Sformułowanie pytań oraz odnoszące się do nich informacje zawarte w postanowieniach odsyłających są ponadto wystarczająco jasne, aby móc ustalić zakres tych pytań oraz umożliwić Trybunałowi udzielenie na nie odpowiedzi, a zainteresowanym przedstawienie ich uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 65 Co do istoty pytań prejudycjalnych YS, M i S oraz rząd grecki uważają, iż osoba wnioskująca o dokument pobytowy może oprzeć prawo dostępu do akt sprawy na art. 41 ust. 2 lit. b) karty, zważywszy, że w ramach postępowania w sprawie wydania takiego dokumentu władze krajowe wykonują dyrektywy w dziedzinie azylu. Natomiast rządy niderlandzki, czeski, francuski, austriacki i portugalski oraz Komisja stoją na stanowisku, że art. 41 karty jest adresowany wyłącznie do instytucji Unii i w związku z tym nie może uzasadniać prawa dostępu do akt sprawy w ramach postępowania krajowego.
- 66 Należy przede wszystkim przypomnieć, że art. 41 karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi w ust. 1, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. W art. 41 ust. 2 uściślono, że prawo to obejmuje w szczególności prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów w zachowaniu poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej.

- 67 Z brzmienia art. 41 karty wynika zatem jednoznacznie, że jest on adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. podobnie wyrok Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 28). Wobec tego osoba wnioskująca o dokument pobytowy nie może wywodzić z art. 41 ust. 2 lit. b) karty prawa dostępu do krajowych akt sprawy dotyczących jej wniosku.
- 68 Prawo do dobrej administracji ustanowione we wspomnianym powyżej postanowieniu odzwierciedla wprowadzie ogólną zasadę prawa Unii (wyrok H. N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49), jednak w swoich pytaniach prejudycjalnych sądy odsyłające nie wnoszą o dokonanie wykładni tej ogólnej zasady, lecz dążą do ustalenia, czy art. 41 karty może jako taki znajdować zastosowanie do państw członkowskich Unii.
- 69 W konsekwencji na pytanie czwarte w sprawie C-141/12 oraz na pytania trzecie i czwarte w sprawie C-372/12 należy udzielić odpowiedzi, iż art. 41 ust. 2 lit. b) karty powinien być interpretowany w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy nie może powołać się na to postanowienie wobec władz krajowych.

W przedmiocie kosztów

- 70 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 2 lit. a) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych powinien być interpretowany w ten sposób, że dane odnoszące się do osoby wnioskującej o dokument pobytowy figurujące w dokumencie administracyjnym takim jak „memorandum” będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, przedstawiającym powody przytoczone przez pracownika na poparcie projektu decyzji, za którego sporządzenie jest on odpowiedzialny w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, oraz w stosownym przypadku dane figurujące w analizie prawnej zawartej w tym dokumencie administracyjnym, stanowią „dane osobowe” w rozumieniu wspomnianego postanowienia, przy czym owej analizy nie można jako takiej zakwalifikować w ten sam sposób.
- 2) Artykuł 12 lit. a) dyrektywy 95/46 i art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej powinny być interpretowane w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy dysponuje prawem dostępu do wszystkich danych osobowych jej dotyczących, które są przedmiotem przetwarzania przez krajowe władze administracyjne w rozumieniu art. 2 lit. b) tej dyrektywy. Aby uczynić zadość temu prawu, wystarczy, by wspomniany wnioskodawca znalazł się w posiadaniu kompletnego przeglądu tych danych w zrozumiałej formie, czyli w formie umożliwiającej temu wnioskodawcy zapoznanie się ze wspomnianymi danymi i sprawdzenie, czy dane te są prawidłowe i czy są przetwarzane w sposób zgodny ze wspomnianą dyrektywą, aby w razie potrzeby móc wykonać prawa przyznane mu w tej dyrektywie.
- 3) Artykuł 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej powinien być interpretowany w ten sposób, że osoba wnioskująca o dokument pobytowy nie może powołać się na to postanowienie wobec władz krajowych.

Podpisy