



## Zbiór Orzeczeń

### Sprawa T-115/13

#### **Gert-Jan Dennekamp przeciwko Parlamentowi Europejskiemu**

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty związane z przynależeniem przez określonych członków Parlamentu do uzupełniającego systemu emerytalnego — Odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki — Artykuł 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 — Przekazywanie danych osobowych — Warunki dotyczące konieczności przekazania danych osobowych i ryzyka naruszenia uprawnionych interesów osoby, której dotyczą dane

Streszczenie – wyrok Sądu (piąta izba) z dnia 15 lipca 2015 r.

1. *Postępowanie sądowe — Przedmiot skargi — Podanie do publicznej wiadomości nazwisk niektórych członków Parlamentu w następstwie wniesienia przez nich skargi — Bezprzedmiotowość wniesionej przeciwko Parlamentowi przez osobę trzecią skargi mającej na celu ujawnienie danych dotyczących tych członków — Umorzenie postępowania*

*(regulamin postępowania przed Sądem, art. 76)*

2. *Institucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ścisła wykładnia i ścisłe stosowanie — Obowiązek przeprowadzenia konkretnej analizy każdego dokumentu objętego wyjątkiem — Zakres*

*(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4)*

3. *Institucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona życia prywatnego i integralności jednostki — Zakres — Obowiązek dokonania oceny zgodnie z prawodawstwem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych — Możliwość pełnego zastosowania przepisów rozporządzenia nr 45/2001 do wszystkich wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe*

*[rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 45/2001, art. 8; nr 1049/2001, art. 4 ust. 1 lit. b)]*

4. *Institucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenia nr 1049/2001 i nr 45/2001 — Związek między wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów i ochroną życia prywatnego i integralności jednostki — Kryterium konieczności przekazania danych osobowych przewidziane w art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001*

*[rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 45/2001, motyw 12, art. 2 lit. a), art. 5 lit. b), art. 8 lit. b); nr 1049/2001, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1]*

5. *Postępowanie sądowe — Podnoszenie nowych zarzutów w toku postępowania — Przesłanki — Zarzut oparty na okolicznościach podniesionych w toku postępowania — Brak — Niedopuszczalność*

*(regulamin postępowania przed Sądem, art. 84 § 1)*

6. *Zbliżanie ustawodawstw — Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych — Przetwarzanie tych danych przez instytucje i organy Unii — Rozporządzenie nr 45/2001 — Wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 wymieniający nazwiska członków Parlamentu należących do uzupełniającego systemu emerytalnego — Dane osobowe — Obowiązek wykazania przez wnioskodawcę konieczności przekazania takich danych — Obowiązek wyważenia przez daną instytucję interesów, które mogą zostać naruszone w następstwie ujawnienia tych danych*

*[rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 45/2001, art. 8 lit. b); nr 1049/2001, art. 4 ust. 1 lit. b)]*

7. *Instytucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Członkowie instytucji należący do uzupełniającego systemu emerytalnego — Ryzyko wystąpienia konfliktu interesów w przypadku głosowania dotyczącego tego systemu — Obowiązek przekazania przez daną instytucję wnoszącemu o dostęp do dokumentów nazwisk przynależnych członków, który uczestniczyli w takich głosowaniach*

*(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady)*

8. *Instytucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów mogących ujawnić konflikt interesów — Pojęcie konfliktu interesów*

*[rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 2, art. 4 ust. 1 lit. b)]*

9. *Zbliżanie ustawodawstw — Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych — Przetwarzanie tych danych przez instytucje i organy Unii — Rozporządzenie nr 45/2001 — Wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 wymieniający nazwiska członków Parlamentu należących do uzupełniającego systemu emerytalnego — Dane osobowe — Niższy stopień ochrony w przypadku danych dotyczących osób publicznych*

*[rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 45/2001, art. 8 lit. b); nr 1049/2001]*

10. *Instytucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenia nr 1049/2001 i nr 45/2001 — Wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 wymieniający nazwiska członków Parlamentu należących do uzupełniającego systemu emerytalnego — Dane osobowe — Niższy stopień ochrony w przypadku danych dotyczących osób publicznych — Nadrzędność interesów mających na celu zapewnienie należytego funkcjonowania Unii poprzez spowodowanie wzrostu zaufania obywateli wobec instytucji*

*[rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 45/2001, art. 8 lit. b); nr 1049/2001]*

11. *Instytucje Unii Europejskiej — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona życia prywatnego i integralności jednostki — Odmowa dostępu — Obowiązek uzasadnienia — Zakres*

*(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4)*

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 25–29)

2. Rozporządzenie nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jakkolwiek prawo to jest obwarowane na podstawie art. 4 tego rozporządzenia określonymi ograniczeniami uzasadnionymi względami interesu publicznego lub interesem osób prywatnych, do których to ograniczeń należy odmowa w przypadku gdyby ujawnienie dokumentu naruszało jeden z interesów chronionych tym przepisem, to wciąż ograniczenia te muszą być interpretowane i stosowane w sposób ścisły, ponieważ takie wyjątki wprowadzają odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów. Tak więc, w przypadku gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie do niej się zwrócono, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i rzeczywiste naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne.

(por. pkt 36–39, 133)

3. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 40–43, 49–51, 134)

4. Równowaga pomiędzy prawem dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji, wynikającym z rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, a obowiązkami, wynikającymi z rozporządzenia nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, w kontekście przekazywania danych osobowych przez te same instytucje, wymaga ustalenia związku pomiędzy zasadami ustanowionymi przez te dwa rozporządzenia.

W tym względzie, po pierwsze, gdy wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów może skutkować, w przypadku jego pozytywnego rozpatrzenia, ujawnieniem danych osobowych, instytucja, do której wpłynął wniosek, musi stosować wszystkie przepisy rozporządzenia nr 45/2001, przy czym rozmaite przepisy i zasady wpisane w rozporządzenie nr 1049/2001 nie mogą skutkować ograniczeniem pełni ochrony przyznanej tym danym. W takich ogólnych ramach, o ile prawdą jest, że prawo dostępu do dokumentów nie jest, zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, uwarunkowane uzasadnieniem przez wnioskodawcę interesu w ujawnieniu tych dokumentów, o tyle art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga, pośrednio, od wnioskodawcy, by wykazał, za pomocą jednej bądź większej liczby wyraźnych i prawnie usankcjonowanych uzasadnień, konieczność przekazania danych osobowych zawartych w żądanych dokumentach.

Po drugie, należy uwzględnić w szczególny sposób istotne cechy systemu ochrony przyznanej przez rozporządzenie nr 45/2001 osobom fizycznym w kontekście przetwarzania ich danych. Rozporządzenie to dąży bowiem, zgodnie z jego motywem 5, do zapewnienia osobom, które uznaje za zainteresowane, prawnie egzekwowalnych praw i określa zobowiązania administratorów w instytucjach i organach wspólnotowych, odnoszące się do przetwarzania danych osobowych. Dla osiągnięcia tego celu wymogi określone w odniesieniu do możliwości przekazania przez instytucję lub organ Unii danych osobowych należy interpretować ściśle, chyba że miałyby to zagrozić prawom przyznanym jednostkom przez rozporządzenie nr 45/2001 jako prawa podstawowe, zgodnie z motywem 12 tego rozporządzenia. Spełnienie wymogu konieczności implikuje wykazanie, że przekazanie danych osobowych jest

środkiem najodpowiedniejszym spośród innych możliwych środków osiągnięcia celu, do którego dąży wnioskodawca, i że jest ono proporcjonalne do tego celu, co zobowiązuje wnioskodawcę do przedstawienia wyraźnych i prawnie usankcjonowanych uzasadnień tej konieczności.

Taka interpretacja nie prowadzi do stworzenia wyjątku dla „kategorii” danych osobowych od zasady dostępu do dokumentów, lecz do pogodzenia dwóch przeciwstawnych praw podstawowych, gdy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy danych osobowych, chronionych przez rozporządzenie nr 45/2001.

Niemniej jednak ścisła wykładnia wymogu konieczności przewidzianego w art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 nie oznacza, że nie może zostać uwzględnione uzasadnienie przekazania danych osobowych o charakterze ogólnym, takie jak prawo opinii publicznej do informacji.

Po trzecie, jeżeli osoba, która ubiega się o dostęp do dokumentów zawierających dane osobowe, wykazała konieczność przekazania tychże danych i jeżeli instytucja, do której wpłynął wniosek, uważa, że nie istnieje żaden powód, by zakładać, że uprawnione interesy podmiotów danych mogą zostać naruszone, dane mogą zostać przekazane i – z zastrzeżeniem, iż żaden inny wyjątek przewidziany przez rozporządzenie nr 1049/2001 aniżeli ten dotyczący naruszenia ochrony prywatności i integralności nie znajduje zastosowania – dokument, względnie dokumenty zawierające dane osobowe są ujawniane, a w związku z tym udostępniane opinii publicznej.

Wynika stąd, że kryterium konieczności przewidziane w art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 należy interpretować ściśle; że wymóg konieczności przekazania danych osobowych implikuje badanie przez instytucję lub organ, do których wpłynął wniosek, konieczności w świetle celu, do którego dąży wnioskodawca dostępu do dokumentów, co ogranicza zakres zasady dotyczącej braku uzasadnienia wniosku o udzielenie dostępu; że uzasadnienie konieczności przekazania danych, przywołane przez wnioskodawcę może mieć charakter ogólny i że rozporządzenie nr 1049/2001 nie może zostać pozbawione swojej skuteczności (effet utile) przez wykładnię relewantnych przepisów, która implikowałaby, że uzasadnione ujawnienie nigdy nie może dążyć do celu w postaci pełnego ujawnienia opinii publicznej.

(por. pkt 48, 51–54, 56, 59–61, 67, 68)

5. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 80)

6. Samo powołanie się przez osobę występującą z wnioskiem o udzielenie dostępu do dokumentów instytucji na prawo do informacji i na prawo do podania do wiadomości publicznej uzyskanych informacji nie pozwala na ustalenie, w jaki sposób przekazanie nazwisk członków tej instytucji należących do uzupełniającego systemu emerytalnego stanowi najodpowiedniejszy środek dla osiągnięcia celu, do którego dąży wnioskodawca, ani w jaki sposób jest on proporcjonalny do tego celu. Powyższe odnosi się również do przywołania toczącej się już debaty dotyczącej takiego systemu, które nie pozwala na wykazanie podnoszonej przez wnioskodawcę konieczności doprowadzenia do przekazania odnośnych danych.

Natomiast, gdyby konieczność przekazania danych osobowych została wykazana, instytucja lub organ Unii, do których wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów zawierających tego rodzaju dane, muszą dokonać wyważenia różnych interesów zainteresowanych stron i zweryfikować, czy nie ma powodu, by zakładać, że przekazanie żądanych danych może naruszyć uprawniony interes podmiotu

danych, zgodnie z wymogiem art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.

(por. pkt 83, 84, 116, 127)

7. W ramach stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, aby umożliwić wnoszącemu o udzielenie dostępu do znajdujących się w posiadaniu instytucji dokumentów dotyczących przynależności określonych jej członków do uzupełniającego systemu emerytalnego osiągnięcie celu, do którego dąży, polegającego na ujawnieniu potencjalnych konfliktów interesów po stronie tych członków, dana instytucja powinna przystąpić do przekazania nazwisk członków należących do wspomnianego systemu, którzy byli również członkami zgromadzenia plenarnego w momencie, gdy system ten był przedmiotem głosowania, i którzy rzeczywiście wzięli udział w tym głosowaniu, nie ograniczając się do nazwisk tych spośród nich, którzy wzięli udział w głosowaniach zorganizowanych zgodnie z procedurą głosowania imiennego. Niezależnie bowiem od procedury głosowania zastosowanej w głosowaniu dotyczącym takiego systemu, wszyscy członkowie tej instytucji, którzy faktycznie wzięli udział w głosowaniu i którzy byli objęci rzeczonym systemem, mogli kierować się swoim prywatnym interesem. W tym zakresie wnioskodawca może zasadnie ograniczyć się do wykazania, że owi członkowie znajdowali się w takiej sytuacji z powodu ich podwójnej roli członków instytucji i podmiotów objętych systemem. W tych okolicznościach dana instytucja dopuszcza się oczywistego błędu w ocenie, uznając, że konieczność przekazania nazwisk członków należących do omawianego systemu, którzy wzięli udział w dotyczącym go głosowaniu, nie została wykazana.

(por. pkt 103, 110, 113)

8. W kontekście rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji pojęcie konfliktu interesów nie odsyła wyłącznie do sytuacji, w której funkcjonariusz administracji publicznej ma interes prywatny takiego rodzaju, że rzeczywiście wpływa on na bezstronne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu obowiązków, lecz również do tych, w których zidentyfikowany interes wydaje się – w oczach opinii publicznej – wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu obowiązków. Ponadto ujawnienie potencjalnych konfliktów interesów nie zmierza jedynie do ujawnienia przypadków, w których funkcjonariusz administracji publicznej wykonywał powierzone mu zadania z zamiarem zaspokojenia swoich prywatnych interesów, lecz również do poinformowania opinii publicznej o ryzykach konfliktów interesów mogących dotyczyć funkcjonariuszy, tak by w ramach wykonywania powierzonych im zadań funkcjonariusze ci działali bezstronnie, po stwierdzeniu w świetle okoliczności, w których się znaleźli, że znajdują się w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów, i podjęli środki mające na celu wyeliminowanie tego konfliktu, czy też jego uniknięcie, względnie zaproponowanie podjęcia takich środków.

(por. pkt 106, 109)

9. Dokonane w odniesieniu do osób publicznych rozróżnienie pomiędzy sferą publiczną i sferą prywatną jest istotne dla ustalenia stopnia ochrony danych osobowych, do którego osoby te mają prawo zgodnie z rozporządzeniem nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, nawet jeśli rozporządzenie nie zawiera odnośnego uregulowania. Byłoby bowiem całkowicie niestosowne, by w ten sam sposób oceniać wniosek o przekazanie danych osobowych niezależnie od tożsamości osoby, której dotyczą dane. Ponieważ osoba publiczna dokonała wyboru co do ekspozycji się wobec osób trzecich, w szczególności mediów i za ich pośrednictwem w stosunku do większej czy też mniejszej grupy członków opinii publicznej zależnie od dziedziny podejmowanych przez nią działań, należy zatem mieć ten kontekst na uwadze, dokonując oceny

ryzyka naruszenia uprawnionych interesów osób publicznych w ramach stosowania art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 i dla wyważenia tych interesów z koniecznością przekazania żądanych danych osobowych.

Wobec powyższego w przypadku gdy wniosek, z którym wystąpiono na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczy dostępu do dokumentów dotyczących przynależności członków jednej z instytucji do uzupełniającego systemu emerytalnego, za którym opowiedzieli się oni w głosowaniu w ramach tej instytucji, przy ocenie ryzyka naruszenia uprawnionych interesów tych członków należy wziąć pod uwagę związek, jaki wykazują odnośne dane osobowe, mianowicie nazwiska członków objętych systemem, którzy wzięli udział w głosowaniach dotyczących systemu, ze sprawowanym przez nich mandatem. Ponieważ możliwość przynależenia do systemu przysługuje wyłącznie członkom, odnośne dane osobowe stanowią część sfery ich życia publicznego. W tym względzie okoliczność, że objęcie systemem jest fakultatywne i wynika z dobrowolnego przystąpienia czy też, że uzupełniające świadczenie emerytalne jest pobierane po upływie mandatu, nie są decydujące dla zakwalifikowania odnośnych danych osobowych do prywatnej sfery tych członków. Wynika stąd, że przy dokonywaniu wyważenia konkurujących ze sobą interesów, uprawnione interesy członków objętych systemem związane z publiczną sferą ich działań powinny zostać objęte ochroną niższego stopnia niż ochrona, z jakiej zgodnie z logiką rozporządzenia nr 45/2001 korzystałyby interesy należące do sfery prywatnej ich działań.

(por. pkt 119–121, 124)

10. W kontekście wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego dotyczących przynależności niektórych z jego członków do uzupełniającego systemu emerytalnego, który to wniosek został złożony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, dane osobowe są przekazywane tylko wtedy, gdy nie ma powodu, by zakładać, że ich przekazanie może naruszyć uprawniony interes podmiotu danych. W tym względzie, ponieważ uprawnione interesy członków należących do takiego systemu są związane z publiczną sferą ich życia i powinny zostać objęte ochroną niższego stopnia niż ochrona, z jakiej – zgodnie z logiką rozporządzenia nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych – korzystałyby interesy należące do sfery prywatnej ich działań, niższy stopień ochrony nazwisk tych członków skutkuje przyznaniem większego znaczenia interesom reprezentowanym przez cel przekazania danych.

A zatem ujawnienie potencjalnych konfliktów interesów po stronie członków Parlamentu, stanowiące cel przekazania żądanych danych, pozwala na zapewnienie lepszej kontroli działań członków i funkcjonowania instytucji Unii, która reprezentuje obywateli państw członkowskich, a także na poprawę przejrzystości jej działań. W związku z tym w świetle znaczenia występujących interesów mających na celu zapewnienie należytego funkcjonowania Unii poprzez spowodowanie wzrostu zaufania, jakim obywatele mogą w uzasadniony sposób obdarzyć instytucje, przekazanie żądanych danych osobowych nie może spowodować naruszenia uprawnionych interesów członków Parlamentu objętych omawianym systemem. Wyważenie wymienionych interesów powinno być zatem prowadzić do wyrażenia zgody na przekazanie nazwisk członków Parlamentu objętych systemem, którzy wzięli udział w dotyczących go głosowaniach; Parlament nie może skutecznie podnosić twierdzenia związanego z istnieniem jakoby prawnie wiążącego domniemania faworyzującego uprawnione interesy podmiotów, których dotyczą dane osobowe podlegające przekazaniu. Żaden element brzmienia art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 nie przemawia za uznaniem takiego domniemania, ponieważ ocena wniosku o przekazanie danych osobowych wymaga wyważenia konkurujących ze sobą interesów po tym, jak wnioskodawca wykaże konieczność przekazania tych danych.

W tych okolicznościach Parlament popełnił oczywisty błąd w ocenie, uznając, iż przekazanie nazwisk jego członków objętych systemem, którzy wzięli udział w dotyczących go głosowaniach, może spowodować naruszenie ich uprawnionych interesów.

(por. pkt 124–127, 130)

11. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 136–141)