



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 12 grudnia 2013 r.\*

Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych — Dyrektywa 95/46/WE —  
Warunki wykonywania prawa dostępu — Pobór nadmiernych opłat

W sprawie C-486/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Niderlandy) postanowieniem z dnia 26 października 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 października 2012 r., w postępowaniu:

X

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: C.G. Fernlund (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- 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 węgierskiego przez M.Z. Fehéra, K. Szijjártó oraz K. Molnár, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesą oraz C. Vieirę Guerre, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez J. Beeko, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Holmesa, barrister,

\* Język postępowania: niderlandzki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez B. Martenczuka oraz P. van Nuffela, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu wszczętego przez X w przedmiocie zapłaty opłaty za wydanie poświadczanego świadectwa zawierającego dane osobowe.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 12 dyrektywy 95/46, zatytułowany „Prawo dostępu do danych”, przewiduje:  
„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,
    - wiadomości na temat zasad automatycznego przetwarzania dotyczących jej danych przynajmniej w przypadku zautomatyzowanego procesu decyzyjnego określonego w art. 15 ust. 1;
  - 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”.

*Prawo niderlandzkie*

- 4 Artykuł 79 Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (ustawy o ochronie danych osobowych administracji gminnej, Stb. 1994, nr 494, zwanej dalej „Wet GBA”), stanowi:
- „1. College udziela bezpłatnie każdej osobie na jej wniosek, w ciągu czterech tygodni, pisemnej informacji o tym, czy w rejestrze podstawowym przetwarzane są dane osobowe jej dotyczące. Jeżeli takie dane są przetwarzane, wnioskodawca otrzymuje w odniesieniu do gminnego rejestru podstawowego powiadomienie pismem, o którym mowa w art. 78 ust. 3 [...].
2. College udziela bezpłatnie każdej osobie na jej wniosek, w ciągu czterech tygodni, informacji o dotyczących jej danych zawartych w rejestrze podstawowym [...].
3. College udziela każdej osobie na jej wniosek, w ciągu czterech tygodni, odpisu (uwierzytelnionego na życzenie) w zrozumiałej formie, dotyczące jej dane osobowe, które przetwarzane są w rejestrze podstawowym, oraz dostępne informacje o pochodzeniu tych danych, o ile nie pochodzą one od samego wnioskodawcy [...]”.
- 5 Artykuł 229 Gemeentewet (ustawy o gminach) stanowi:
- „1. Opłaty można pobierać z tytułu:
- [...]
- b) skorzystania z usług świadczonych przez administrację gminną lub w jej imieniu;
- [...]”.
- 6 Artykuł 229b ust. 1 ustawy o gminach jest sformułowany następująco:
- „W rozporządzeniach, na podstawie których pobierane są opłaty w rozumieniu art. 229 ust. 1 lit. a) i b), taryfy należy ustalić tak, by szacowana korzyść z tytułu opłat nie przekraczała związanych z nimi szacowanych obciążeń [...]”.

**Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 7 X, w ramach postępowania skierowanego przeciwko decyzji nakładającej na nią grzywnę za naruszenie kodeksu drogowego, zmierzała do udowodnienia, że decyzje nakładające tę grzywnę nie zostały jej doręczone, w braku doręczenia jej tych decyzji na prawidłowy adres. W tym celu X wniosła do gminy miejsca zamieszkania o dostarczenie jej danych osobowych za lata 2008 i 2009, a w szczególności danych dotyczących jej kolejnych miejsc zamieszkania. W odpowiedzi gmina dostarczyła jej poświadczony odpis zawierający odpowiednie dane osobowe na podstawie art. 79 ust. 3 Wet GBA i zażądała w zamian zapłaty opłaty w wysokości 12,80 EUR.
- 8 X złożyła bezskutecznie skargę na owo żądanie zapłaty. W odwołaniu do sądu odsyłającego X twierdzi, że nie wniosła o poświadczony odpis, lecz o wydanie jej danych osobowych na podstawie ustawy regulującej dostęp do informacji posiadanych przez organy administracji (Wet Openbaarheid van Bestuur). Z uwagi na taką podstawę prawną X uważa, że nie można od niej żądać jakiegokolwiek opłaty.
- 9 Z kolei odnośna gmina uważa, że sporne dane osobowe mogą zostać dostarczone jedynie za pomocą uwierzytelnionego wyciągu na podstawie art. 79 ust. 3 Wet GBA. Wydanie tego wyciągu było związane z zaspokojeniem interesu prywatnego, chodziło bowiem o usługę w rozumieniu art. 229 ust. 1 lit. b) ustawy o gminach, co wiązało się z zapłatą opłaty.

- 10 Sąd odsyłający stwierdza, po pierwsze, że uwierzytelnione wyciągi z danych osobowych są jedynymi wyciągami oficjalnie uznanymi i stosowanymi przez organy publiczne, oraz po drugie, że wydanie danych pochodzących z rejestrów gminnych objęte jest zakresem zastosowania dyrektywy 95/46, niezależnie od tego, jaka jest w prawie krajowym podstawa prawna wniosku o udostępnienie tych danych.
- 11 Zdaniem tego sądu art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 zapewnia zainteresowanemu prawa do uzyskania bez ograniczeń, w odpowiednim czasie oraz bez nadmiernego opóźnienia lub kosztów wyrażonej w zrozumiałej formie informacji o danych przechodzących przetwarzanie oraz posiadanych informacji o ich źródłach. Sąd ten twierdzi również, że przepis ów można rozumieć w następujący sposób:
- przekazanie danych osobowych musi nastąpić bez nadmiernego opóźnienia lub nadmiernych kosztów; lub
  - przekazanie danych osobowych musi nastąpić bez nadmiernego opóźnienia lub kosztów.
- 12 W pierwszym przypadku pobór opłaty skarbowej byłby dopuszczalny, jeżeli nie byłaby to nadmierna kwota. Nie byłoby tak w drugim przypadku.
- 13 Jeżeli chodzi o nadmiernie wygórowany charakter spornej opłaty skarbowej, sąd odsyłający podkreśla, że na podstawie art. 229b ustawy o gminach opłaty są ustalane w taki sposób, iż ich wartości nie przekraczają wydatków. Nie pozwala to jednak na zagwarantowanie, że wysokość opłaty skarbowej nie przekroczy wydatków związanych z dostarczeniem danych osobowych. Sąd odsyłający zastanawia się również nad tym, czy kwota pobranych opłat może zostać uznana za nadmierną na podstawie art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46.
- 14 Jeżeli art. 12 lit. a) tej dyrektywy miałby być interpretowany w ten sposób, że informacja o danych osobowych jest nieodpłatna, to sąd odsyłający zastanawia się nad koniecznością umożliwienia opcji wobec odpłatnego wydania wyciągu na podstawie art. 79 ust. 3 Wet GBA, w szczególności poprzez umożliwienie wyświetlenia danych na ekranie. Zauważa jednak, że taka konsultacja nie stanowi informacji w rozumieniu art. 12 lit. a) rzeczonej dyrektywy oraz że art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej chroni jedynie prawo do dostępu do danych. Dostęp poprzez konsultację danych na ekranie prowadziłby do dodatkowych niedogodności polegających na tym, że nie mógłby on zostać uznany, w przeciwieństwie do uwierzytelnionego zaświadczenia, za autentyczny i prawidłowy dla organów publicznych (wyrok z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie C-553/07 Rijkeboer, Zb.Orz. s. I-3889) ani za dający historyczny wgląd do zarejestrowanych danych.
- 15 W tych okolicznościach *Gerechthof te 's-Hertogenbosch* postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy udzielenie dostępu (zgodnie z art. 79 ust. 2 Wet GBA) odpowiada wspomnianej w art. 12 lit. a) tiret drugie dyrektywy [95/46/WE] informacji o przetwarzanych danych?
  - 2) Czy art. 12 lit. a) [tej] dyrektywy stoi na przeszkodzie pobraniu opłat za informację o przetwarzanych danych osobowych udzieloną w postaci wyciągu z danych znajdujących się w posiadaniu administracji gminnej?
  - 3) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie [drugie]: czy pobranie rozpatrywanych w tej sprawie opłat jest nadmierne w rozumieniu art. 12 lit. a) [omawianej] dyrektywy?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania drugiego*

- 16 Przez pytanie drugie, które należy rozpoznać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on poborowi opłaty w przypadku udzielania przez organ publiczny informacji o danych o charakterze osobowym.
- 17 Wszystkie państwa członkowskie, które przedstawiły Trybunałowi uwagi na piśmie, a także Komisja Europejska są zdania, że art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 pozwala organom publicznym na wymaganie zapłaty nienadmiernych kosztów przy okazji udzielania informacji o danych osobowych przewidzianych w tym przepisie.
- 18 Należy zauważyć, że wersja art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 w języku niderlandzkim posługuje się wyrażeniem „bovenmatige vertering of kosten”. Sformułowanie to mogłoby dawać do zrozumienia, że wyrażenie „bovenmatige” („nadmierny”) miałyby się odnosić wyłącznie do czasu („vertering”), co sugerowałoby zatem, że prawo do uzyskania przewidzianej w tym przepisie informacji nie powinno podlegać opłacie.
- 19 Niemniej jednak w celu dokonania wykładni art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 przepis ten nie może być analizowany wyłącznie w niderlandzkiej wersji językowej. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konieczność jednolitego stosowania i jednolitej wykładni aktu Unii wyklucza bowiem jego rozpatrywanie w jednej, w oderwaniu od innych, wersji językowej, ale wymaga ustalenia wykładni w zależności od rzeczywistej woli autora tego aktu i przyświecającego mu celu, a zwłaszcza w świetle wszystkich wersji językowych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3; z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 Jyske Finans, Zb.Orz. s. I-10683, pkt 31; a także z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie C-445/09 IMC Securities, Zb.Orz. s. I-5917, pkt 25).
- 20 Tymczasem wersje językowe art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 inne niż wersja niderlandzka nie zawierają wskazówek pozwalających na stwierdzenie, że państwa członkowskie powinny poinformować nieodpłatnie o elementach przewidzianych w tym przepisie. Przeciwnie, w szczególności z wersji rzeczonoego przepisu w językach: hiszpańskim („sin retrasos ni gastos excesivos”), duńskim („uden større ventetid eller større udgifter”), niemieckim („ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßiger Kosten”), francuskim („sans délais ou frais excessifs”), włoskim („senza ritardi o spese eccessivi”), portugalskim („sem demora ou custos excessivos”) i fińskim („aiheetonta viivytystä tai aiheettomia kustannuksia”), wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek poinformowania o owych elementach bez nadmiernych opłat.
- 21 Oczywiście niektóre wersje językowe spornego przepisu, takie jak angielska („without excessive delay or expense”) oraz szwedzka („större tidsutdräkt eller kostnader”), zawierają, podobnie jak wersja niderlandzka, pewną dwuznaczność w zakresie, w jakim wyrażenie „koszty” niekoniecznie jest określone przez przymiotnik „nadmierne”. Niemniej jednak żadna wersja językowa rzeczonoego przepisu nie przewiduje w jednoznaczny sposób, że udostępnienie informacji powinno nastąpić nieodpłatnie.
- 22 Z treści art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 wynika zatem, że przepis ten nie wymaga od państw członkowskich ani nie zakazuje im pobierania opłaty przy okazji wykonywania prawa do dostępu do danych osobowych, o ile wysokość tej opłaty nie jest nadmierna.

23 W związku z tym na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on poborowi opłaty przy okazji udzielania przez organ publiczny informacji o danych o charakterze osobowym.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

24 Przez pytanie trzecie sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, jakie kryteria pozwalają zagwarantować, że kwota opłaty pobieranej przy okazji wykonywania prawa dostępu do danych o charakterze osobowym nie jest nadmierna w rozumieniu art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46.

25 Przepis ten przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają każdej osobie prawo dostępu do dotyczących jej danych osobowych oraz do informacji o odbiorcach, o kategoriach odbiorców tych danych oraz o logice, która leży u podstaw automatycznego przetwarzania tych danych. Z uwagi na to, co zostało powiedziane powyżej w ramach analizy pytania drugiego, rzeczony przepis powinien być interpretowany w ten sposób, że państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantowania wykonywania tego prawa dostępu bez ograniczeń oraz bez nadmiernych opóźnień i wydatków.

26 Do państw członkowskich należy więc ustalenie, czy dostarczenie informacji o elementach przewidzianych w art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 będzie wiązało się z zapłatą opłaty, i w odpowiednim przypadku, ustalenie jej wysokości na takim poziomie, który nie będzie nadmierny.

27 Niemniej jednak należy stwierdzić, że rzeczony przepis nie ustala kryteriów, na podstawie których opłata pobierana przez państwo członkowskie przy okazji wykonywania prawa dostępu przewidzianego w tym przepisie mogła zostać uznana za nadmierną. W tym celu należy interpretować art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 pod względem jego zadania badanego w świetle celów tej dyrektywy.

28 Do państw członkowskich, które wymagają zapłaty opłaty w zamian za wykonanie prawa dostępu do informacji przewidzianych w art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46, należy ustalenie kwoty rzeczonych opłat na takim poziomie, który będzie stanowił sprawiedliwą równowagę pomiędzy z jednej strony interesem danej osoby w ochronie jej życia prywatnego, w szczególności za pomocą jej prawa do bycia poinformowaną o danych w zrozumiałym sposób, tak aby osoba ta mogła w razie potrzeby skorzystać z prawa do sprostowania, usunięcia lub zablokowania danych w przypadku braku zgodności przetwarzania tych danych z dyrektywą, a także z prawa sprzeciwu i wniesienia skargi do sądu, a z drugiej strony pomiędzy ciężarem, jaki obowiązek podania do wiadomości tych informacji stanowi dla osoby odpowiedzialnej za przetwarzanie (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Rijkeboer, pkt 64).

29 Z uwagi na znaczenie ochrony życia prywatnego, podkreślonej w motywach 2 i 10 dyrektywy 95/46 oraz przez orzecznictwo Trybunału (zob. ww. wyrok w sprawie Rijkeboer, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo) i wpisanej do art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy uznać, że opłata wymagana na podstawie art. 12 lit. a) tej dyrektywy nie może być ustalona na poziomie, jaki mógłby stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa dostępu zagwarantowanego przez ten przepis.

30 Należy stwierdzić, że przy stosowaniu art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46, jeżeli krajowy organ administracji publicznej pobiera opłatę tytułem wynagrodzenia za wykonanie przez osobę fizyczną prawa dostępu do dotyczących jej danych osobowych, kwota tej opłaty nie powinna przekroczyć kosztów poinformowania o tych danych. Owa górna granica nie stanowi przeszkody dla uprawnienia państw członkowskich do ustalenia na niższym poziomie kwoty tej opłaty, tak aby zagwarantować każdej osobie fizycznej rzeczywiste prawo dostępu.

- 31 W związku z tym na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 12 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że aby zagwarantować, iż opłata pobierana przy okazji wykonania prawa dostępu do danych o charakterze osobowym nie będzie nadmierna w rozumieniu tego przepisu, jej kwota nie będzie przekraczała kosztu poinformowania o tych danych. Do sądu krajowego należy dokonanie, z uwzględnieniem okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, koniecznych ustaleń.

*W przedmiocie pytania pierwszego*

- 32 Pytanie pierwsze należy rozumieć jako skierowane wyłącznie na wypadek, gdyby art. 12 lit. a) dyrektywy 95/45 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on poborowi opłat przy okazji udostępnienia przez organ publiczny danych osobowych. Tymczasem z uwagi na odpowiedź dostarczoną na pytanie drugie nie należy udzielać odpowiedzi na pytanie pierwsze.

**W przedmiocie kosztów**

- 33 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 (ósma izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 12 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 nie sprzeciwia się on poborowi opłaty przy okazji udzielania przez organ publiczny informacji o danych osobowych.**
- 2) **Artykuł 12 lit. a) dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że aby zagwarantować, iż opłata pobierana przy okazji wykonania prawa dostępu do danych osobowych nie będzie nadmierna w rozumieniu tego przepisu, jej kwota nie będzie przekraczała kosztu poinformowania o tych danych. Do sądu krajowego należy dokonanie, z uwzględnieniem okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, koniecznych ustaleń.**

Podpisy