

Ochrona danych w telekomunikacji.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 8 kwietnia 2014 r.,
sygn. C-293/12 i C-594/12 (sprawy połączone)

Stwierdza się nieważność dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE.

Przedmiotem postępowania były wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), złożone przez High Court z Irlandii oraz Verfassungsgerichtshof z Austrii na tle:

- i) skargi Digital Rights Ireland Ltd, w której zakwestionowano zgodność z prawem przepisów krajowych dotyczących zatrzymywania danych związanych z łącznością elektroniczną, oraz
- ii) skarg rządu krajowego Karyntii (Kaernten) oraz kilkunastu tysięcy osób dotyczących zgodności z kartą przepisów dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (dalej: dyrektywa) w zakresie, w jakim pozwala ona na masowe gromadzenie przez długi czas różnych rodzajów danych dotyczących nieograniczonej ilości osób.

Wnioski te dotyczyły ważności dyrektywy, która nałożyła na dostawców ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub publicznych sieci łączności obowiązek zatrzymywania pewnych danych, generowanych lub przetwarzanych przez tych dostawców. Obowiązek ten dotyczył połączeń zarówno telefonicznych, jak i internetowych oraz obejmował rodzajowo bardzo szerokie spectrum, a mianowicie: (i) dane niezbędne do ustalenia źródła połączenia, w tym nazwisko i adres użytkownika (abonenta); (ii) dane niezbędne do ustalenia odbiorcy połączenia, w tym numer lub identyfikator użytkownika (abonenta), jego nazwisko i adres; (iii) dane niezbędne do określenia daty, godziny i czasu trwania połączenia; (iv) dane niezbędne do określenia rodzaju połączenia; (v) dane niezbędne do określenia narzędzia komunikacji; (vi) dane niezbędne do identyfikacji lokalizacji urządzenia komunikacji ruchomej.

Okres zatrzymania danych określony został w dyrektywie na minimum 6 miesięcy, a maksimum dwa lata. Dyrektywa określała także wymogi dotyczące zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa danych, sposobu ich przechowywania, nadzoru państwowego nad przestrzeganiem wymogów i kar za ich nieprzestrzeganie.

Na tle powyższych wniosków postawionych zostało szereg kwestii szczegółowych, w tym zarzut niezgodności ograniczenia praw w zakresie swobody korzystania z telefonii komórkowej z art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej TUE. Zarzucono, że zakres nałożonych obowiązków

i związanych z tym ograniczeń praw jest nieproporcjonalny, a także nie jest konieczny lub jest nieodpowiedni do uzasadnionych celów: zapewnienia dostępności danych w celu wykrywania, prowadzenia czynności i ścigania poważnych przestępstw lub zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

W szczególności rozważano pytania o zgodność Dyrektywy z: (i) prawem obywateli do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich określonym w art. 21 TFUE; (ii) prawem do poszanowania życia prywatnego określonym w art. 7 Karty praw podstawowych UE (dalej: Karta) i art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: EKPC); (iii) prawem do ochrony danych osobowych określonym w art. 8 Karty; (iv) prawem wolności wypowiedzi określonym w art. 11 Karty i art. 10 EKPC; (v) prawem do dobrej administracji określonym w art. 41 EKPC.

Do tego doszło ważne pytanie, a mianowicie w jakim zakresie traktaty – a zwłaszcza zasada lojalnej współpracy określona w art. 4 ust. 3 TUE – zobowiązują sąd krajowy do badania i oceny zgodności krajowych przepisów wdrażających dyrektywę z gwarancjami określonymi w Karcie, w tym w jej art. 7 (powtórzonym za art. 8 EKPC)?

We wniosku austriackim zarzucono, że dyrektywa zezwala na masowe gromadzenie przez długi czas różnych rodzajów danych dotyczących nieograniczonej liczby osób, będących prawie wyłącznie osobami, których zachowanie w ogóle nie uzasadnia zatrzymywania danych dotyczących tych osób. Osoby te, ze względu na nieograniczoną liczbę podmiotów mających dostęp do tych danych w okresie co najmniej sześciu miesięcy, są narażone na zwiększone ryzyko zainteresowania władz, które będą miały nieuzasadnioną niczym możliwość dostępu do informacji o życiu prywatnym tych osób. Wątpliwości wzbudziło więc czy Dyrektywa pozwala na osiągnięcie założonych celów oraz, czy ingerencja w prawa podstawowe jest proporcjonalna.

Na tle powyższych zarzutów postawiono kilka pytań otwartych, między innymi: (i) jaka jest relacja między prawem Unii, o którym mowa w art. 52 ust. 3 ostatnie zdanie Karty a dyrektywami w dziedzinie ochrony danych; (ii) czy – wobec okoliczności, że dyrektywa 95/46 WE oraz rozporządzenie nr 45/2001 ustalają warunki i ograniczenia dla wykonywania prawa podstawowego do ochrony danych – przy wykładni art. 8 Karty należy uwzględniać zmiany wynikające z późniejszego prawa wtórnego?; (iii) czy – ze względu na art. 52 ust. 4 Karty – konsekwencją zasady zachowania wyższego poziomu ochrony zawartej w art. 53 Karty jest to, że granice określone w Karcie dla ograniczeń, jakie można w sposób dopuszczalny ustalać na podstawie prawa wtórnego, powinny być ujmowane wężiej?

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdził nieważność dyrektywy i wskazał, że przekroczone zostały granice, które wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności na gruncie art. 7, 8 i art. 52 ust. 1 Karty.

Podstawową kwestią, jaką badał Trybunał było ustalenie czy ustanowiony w dyrektywie obowiązek zatrzymywania danych w celu ich ewentualnego udostępniania właściwym organom krajowym, realizuje w istocie cel interesu ogólnego – a z tej perspektywy, czy ingerencja prawodawcy unijnego jest proporcjonalna.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, zasada proporcjonalności wymaga, by akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji uzasadnionych celów, którym mają one służyć,

a także by nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów¹. Z powyższego względu orzeczenie to ma bardzo istotne znaczenie nie tylko w zakresie jego bezpośredniego oddziaływania, czyli w danej sprawie (czy też sprawach, w związku z którymi do Trybunału skierowane zostały przedmiotowe wnioski prejudycjalne), lecz także generalnie w obszarze regulacji dyrektywy.

Z jednej strony obowiązuje zasada, zgodnie z którą w związku z tym, że omawiane orzeczenie zapadło w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, wyrok ten wiąże zasadniczo w danej sprawie, nie zaś *erga omnes*. Jednakże nie bez znaczenia prawnego jest to, że na skutek omawianego orzeczenia Trybunału dyrektywa utraciła domniemanie zgodności z prawem pierwotnym, na dodatek ze skutkiem *ex tunc*². W rezultacie tej ostatniej okoliczności faktycznie dyrektywa nie może być stosowana.

Jak stwierdził Trybunał w innym postępowaniu³, wyrok prejudycjalny stwierdzający nieważność aktu prawa wtórnego UE jest „wystarczającym uzasadnieniem dla każdego innego sądu krajowego, aby uznać akt za nieważny dla celów orzeczenia, które ma wydać”. W związku z tym polskie sądy, które nie mają kompetencji do samodzielnego stwierdzenia nieważności dyrektywy, nie powinny jej brać pod uwagę w procesie rozstrzygnięcia spraw.

Co ważne, omawiane powyżej skutki orzeczenia prejudycjalnego dotyczą nie tylko sądów, lecz także krajowych organów stosowania prawa (organów administracji państwowej, prokuratury). W ten sposób wyrok TSUE ma już bezpośredni wpływ na praktykę krajową.

Polska transponowała dyrektywę w art. 179 oraz 180a–180g prawa telekomunikacyjnego oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego wykazu danych oraz rodzajów operatorów publicznej sieci telekomunikacyjnej lub dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych obowiązanych do ich zatrzymywania i przechowywania (Dz.U. Nr 226, poz. 1828). Przepisy tych aktów określają obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz prawa tzw. podmiotów uprawnionych (to jest podmiotów mających prawo żądać dostępu lub informacji z zasobów objętych „retencją danych”), jak również wymagania techniczne i procedury.

Co do zasady, utrata przez dyrektywę stosowalności nie skutkuje nieważnością przepisów implementujących tę dyrektywę w prawie krajowym. Nie stają się one automatycznie nieważne. Należałoby jednak zbadać dopuszczalność stosowania tych przepisów w świetle Konstytucji oraz norm prawa pierwotnego Unii, a w szczególności czy przepisy krajowe są dotknięte tymi samymi wadami, co przepisy dyrektywy. Należy zatem badać czy mają one charakter nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności oraz ochrony danych osobowych.

Tadeusz Piątek

Radca prawny. Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

e-mail: Tadeusz.Piatek@dzp.pl

¹ Np. Wyr. *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 45; *Volker und Marcus Schecke i Eifert*, EU:C:2010:662; *Nelson i in.*, C-51/10 i C-626/10, EU:C:2012:657, pkt 71; *Sky Oesterreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 50; *Schailbe*, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 29.

² Por. wyr. Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Roquette Frères*, C-228/92, pkt 17.

³ Por. wyr. TS w sprawie *International Chemical Corporation*, 66/80, pkt 13.