Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 16 lipca 2025 r.*

Ochrona danych osobowych – Skarga w trybie art. 77 rozporządzenia (UE) 2016/679 wniesiona przez użytkowników internetowego serwisu społecznościowego w Unii przeciwko administratorowi danych osobowych – Artykuł 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2016/679 – Wiążąca decyzja Europejskiej Rady Ochrony Danych – Wniosek skarżącego w trybie art. 77 rozporządzenia (UE) 2016/679 o udzielenie dostępu do akt przygotowawczych do przyjęcia wiążącej decyzji – Odmowa dostępu – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt podlegający zaskarżeniu – Dopuszczalność – Artykuł 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawowych

W sprawie T-183/23

Lisa Ballmann, zamieszkała w Innsbrucku (Austria), którą reprezentował F. Mikolasch, adwokat,

strona skarżąca

przeciwko

Europejskiej Radzie Ochrony Danych, którą reprezentowały I. Vereecken, M. Gufflet i N. Peris Brines, w charakterze pełnomocników, które wspierali G. Ryelandt, E. de Lophem i P. Vernet, adwokaci,

strona pozwana,

popieranej przez

Meta Platforms Ireland Ltd, z siedzibą w Dublinie (Irlandia), którą reprezentowali M. Braun, H.-G. Kamann, F. Louis, A. Vallery, adwokaci, D. Breatnach, B. Johnston, C. Monaghan, P. Nolan, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, i H. Godfrey, barrister,

interwenient,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: O. Porchia, prezeska, M. Jaeger, L. Madise (sprawozdawca), P. Nihoul i S. Verschuur, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności postanowienie z dnia 17 kwietnia 2024 r., Ballmann/Europejska Rada Ochrony Danych (T-183/23, niepublikowane, EU:T:2024:261), dopuszczające Meta Platforms Ireland do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Europejskiej Rady Ochrony Danych,

uwzględniając pytania zadane stronom przez Sąd w dniu 4 grudnia 2024 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 lutego 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skarżąca, Lisa Ballmann, domaga się stwierdzenia nieważności decyzji Europejskiej Rady Ochrony Danych (zwanej dalej „EROD”), zawartej w wiadomości elektronicznej z dnia 7 lutego 2023 r., oddalającej złożony przez nią na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) wniosek o udzielenie dostępu do akt przygotowawczych do przyjęcia przez EROD wiążącej decyzji nr 3/2022, przedłożonych przez Data Protection Commission (organ ochrony danych, Irlandia, zwany dalej „irlandzkim organem nadzorczym”), dotyczących interwenienta, Meta Platforms Ireland Ltd (zwanej dalej „Metą”), i jego serwisu Facebook (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

2 W dniu 25 maja 2018 r. skarżąca, działając za pośrednictwem stowarzyszenia o celach niezarobkowych NOYB – European Center for Digital Rights (zwanego dalej „NOYB”) wniosła do Österreichische Datenschutzbehörde (austriackiego organu ochrony danych) skargę w trybie art. 77 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1) przeciwko Facebook Ireland Ltd (od 2022 r. – Meta), dotyczącą przetwarzania danych związanych z korzystaniem z serwisu społecznościowego Facebook. W skardze tej, wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 wskazano na możliwe naruszenia szeregu przepisów tego rozporządzenia, a w szczególności jego art. 6 i 9.

3 W dniu 30 maja 2018 r. austriacki organ ochrony danych przekazał skargę wniesioną w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 irlandzkiemu organowi nadzorczemu, uznawszy że ze względu na transgraniczny charakter przetwarzania danych związanego z korzystaniem z serwisu społecznościowego Facebook oraz ze względu na miejsce prowadzenia działalności przez Metę w Irlandii, ten ostatni organ był organem właściwym do działania jako „wiodący organ nadzorczy” zgodnie z art. 56 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

4 W dniu 6 października 2021 r., po przeprowadzeniu dochodzenia, irlandzki organ nadzorczy przedłożył projekt decyzji innym zainteresowanym organom nadzorczym, tj. organom nadzorczym innych państw członkowskich i innych państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), zgodnie z art. 60 ust. 3 rozporządzenia

2016/679. Kilka z tych innych organów zgłosiło mające znaczenie dla sprawy i uzasadnione sprzeciwy w rozumieniu art. 4 pkt 24 tego rozporządzenia w odniesieniu do niektórych ocen zawartych w tym projekcie decyzji.

5 Po otrzymaniu projektu decyzji irlandzkiego organu nadzorczego skarżąca, w następstwie różnicy zdań między nią a tym organem w przedmiocie poufnego charakteru rzeczonego projektu decyzji i innych dokumentów wymienionych w ramach postępowania, nie brała dalej udziału w tym postępowaniu. W szczególności nie otrzymała od organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, kopii mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu ze strony organów nadzorczych, nie mogła również, w przeciwieństwie do Mety, przedstawić uwag w przedmiocie tego sprzeciwu i nie uzyskała dostępu do uwag tej spółki.

6 W dniu 25 lipca 2022 r., po wymianie korespondencji z innymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, i po podjęciu decyzji o nieuwzględnieniu niektórych mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwów zgłoszonych wobec projektu decyzji, irlandzki organ nadzorczy zwrócił się do EROD w ramach mechanizmu kontroli spójności ustanowionego w rozporządzeniu 2016/679, zgodnie z jego art. 60 ust. 4, o zajęcie stanowiska w przedmiocie tych sprzeciwów poprzez przyjęcie wiążącej decyzji na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia.

7 W dniu 10 sierpnia 2022 r. NOYB skierował do EROD pismo, w celu uniknięcia sytuacji, w której – zdaniem tego stowarzyszenia – będzie nadal dochodziło w postępowaniu przed tym organem do naruszania prawa skarżącej do bycia wysłuchaną oraz naruszania zasady równego traktowania, ustanowionych odpowiednio w art. 41 i 20 Karty. NOYB wezwał EROD do zastosowania się do tych przepisów poprzez umożliwienie temu stowarzyszeniu skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym, po uprzednim udzieleniu mu dostępu do całości akt sprawy.

8 Pismem z dnia 21 listopada 2022 r. EROD odpowiedziała stowarzyszeniu NOYB, że zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) Karty i art. 11 regulaminu wewnętrznego EROD jest odpowiedzialna za zapewnienie, by każda ze stron – na której sytuację wiążąca decyzja przyjęta na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679, mogła wpłynąć negatywnie – została wysłuchana przed przyjęciem takiej decyzji. Przypomniała ona, że adresatami jej decyzji jest wiodący organ nadzorczy i organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, z wyłączeniem wszelkich innych stron, oraz że na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679 nie ma ona obowiązku przeprowadzenia pełnej analizy projektu decyzji wiodącego organu nadzorczego lub procesu decyzyjnego tego organu. EROD poinformowała NOYB, że w wyniku pogłębionej analizy zakresu sporu rada ta wywiodła, iż wiążąca decyzja, którą miałaby przyjąć w przedmiotowym postępowaniu, nie mogła wpłynąć negatywnie na sytuację skarżącej, wobec czego ta ostatnia nie miała prawa do bycia wysłuchaną w postępowaniu przed EROD.

9 W dniu 5 grudnia 2022 r. EROD przyjęła wiążącą decyzję nr 3/2022. W pkt 19 tej decyzji EROD wskazuje, że uważa, iż wspomniana decyzja nie może wpłynąć negatywnie na sytuację skarżącej, wobec czego nie przysługuje jej prawo do bycia wysłuchaną przez tę radę na podstawie art. 41 Karty, znajdującego zastosowanie orzecznictwa i art. 11 regulaminu wewnętrznego EROD. W tym samym punkcie uściślono, że pozostaje to bez uszczerbku dla jakiegokolwiek prawa do bycia wysłuchanym i praw pokrewnych, na które skarżąca może powołać się przed krajowymi organami nadzorczymi.

10 W dniu 31 grudnia 2022 r. irlandzki organ nadzorczy przyjął, zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia 2016/679, ostateczną decyzję w celu wykonania wiążącej decyzji nr 3/2022.

11 Wiadomością elektroniczną z dnia 6 stycznia 2023 r., powołując się na art. 41 Karty, art. 60 i 65 rozporządzenia 2016/679 oraz na „prawo dostępu do dokumentów na mocy prawa Unii", NOYB zwrócił się do EROD o przekazanie mu wiążącej decyzji nr 3/2022, ostatecznej decyzji irlandzkiego organu nadzorczego oraz zgłoszonych względem projektu decyzji irlandzkiego organu nadzorczego mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwów organów nadzorczych, których sprawa dotyczy.

12 W odpowiedzi na tę wiadomość EROD poinformowała NOYB w dniu 11 stycznia 2023 r., że dostarczy mu linki internetowe do tekstu żądanych decyzji, gdy tylko zostaną one opublikowane, oraz że jego wniosek o udzielenie dostępu do mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwów zostanie rozpatrzony jako wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (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. 2001, L 145, s. 43). Tego samego dnia NOYB poinformował EROD, że otrzymał ostateczną decyzję irlandzkiego organu nadzorczego. W dniu 12 stycznia 2023 r. EROD udostępniła NOYB link do tekstu wiążącej decyzji nr 3/2022.

13 Wiadomością elektroniczną z dnia 25 stycznia 2023 r. NOYB złożył do EROD nowy wniosek o udzielenie dostępu do całości akt sprawy będących w posiadaniu EROD i powołał się głównie na prawa skarżącej wynikające z art. 41 Karty „jako strony" oraz na „wszelkie inne podstawy prawne", takie jak art. 42 Karty, art. 15 TFUE lub rozporządzenie nr 1049/2001.

14 W dniach 26 stycznia i 2 lutego 2023 r. EROD, powołując się na wiadomość elektroniczną NOYB z dnia 6 stycznia 2023 r., udzieliła NOYB na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 pełnego dostępu do niektórych z mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwów, o których udostępnienie wystąpiono, oraz częściowego dostępu do innych z tych sprzeciwów.

15 W dniu 31 stycznia 2023 r., w odpowiedzi na skierowane przez EROD do NOYB wezwanie do udzielenia wyjaśnień, stowarzyszenie to podkreśliło, że jego wniosek o udzielenie dostępu do akt sprawy opierał się głównie na art. 41 Karty, „ale również na jakiejkolwiek innej podstawie prawnej", i nie ograniczał się do mających znaczenie dla sprawy uzasadnionych sprzeciwów.

16 W zaskarżonej decyzji, po pierwsze, EROD, rozważając wniosek o udzielenie dostępu do akt w świetle rozporządzenia nr 1049/2001, wezwała NOYB do objaśnienia zakresu tego wniosku zgodnie z art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia i do zaakceptowania optymalnego rozwiązania na podstawie art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia. Po drugie, EROD wskazała, że równolegle oceniła w sposób pogłębiony wniosek o udzielenie dostępu do akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty i że uznała, iż skarżącej, jako skarżącej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679, nie przysługiwało z tego tytułu prawo dostępu. W odniesieniu do tego ostatniego aspektu EROD odniosła się w szczególności do pkt 19 wiążącej decyzji nr 3/2022 (zob. pkt 9 powyżej) i swojego pisma z dnia 21 listopada 2022 r. (zob. pkt 8 powyżej) i powtórzył, że ta wiążąca decyzja nie mogła negatywnie wpłynąć na sytuację skarżącej.

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 kwietnia 2023 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu skargę.

18 Decyzją z dnia 12 kwietnia 2023 r. EROD, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, udzieliła NOYB pełnego dostępu do niektórych dokumentów żądanych przez to stowarzyszenie w wiadomości elektronicznej z dnia 25 stycznia 2023 r. oraz częściowego dostępu do pozostałych z tych dokumentów.

Żądania stron

19 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim EROD oddala w niej wniosek o udzielenie dostępu do akt złożony przez skarżącą na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty;

– obciążenie EROD kosztami postępowania;

– obciążenie Mety jej własnymi kosztami.

20 EROD wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania, a w przypadku oddalenia skargi, obciążenie Mety jej własnymi kosztami.

21 Meta wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez Metę.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności skargi

22 EROD powołuje się na niedopuszczalność skargi z tego względu, że zaskarżona decyzja nie zmienia sytuacji prawnej skarżącej. Stanowi ona jedynie akt pośredni w stosunku do skarżącej, którego celem było uzyskanie od skarżącej dalszych wyjaśnień co do przedmiotu jej wniosku o udzielenie dostępu zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz znalezienie wspólnie z nią optymalnego rozwiązania na podstawie art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia, z uwagi na dużą liczbę rozpatrywanych dokumentów, co zresztą skarżąca zaakceptowała. Zaskarżona decyzja nie zawiera zatem ostatecznego stanowiska EROD co do istoty wniosku o udzielenie dostępu, a w szczególności nie dotyczy jego oddalenia.

23 W tym względzie EROD wyjaśnia, że rozpatrzyła wniosek skarżącej na podstawie jednej z wielu podstaw prawnych, na które powoływał się NOYB w wiadomości elektronicznej z dnia 25 stycznia 2023 r., w niniejszym przypadku na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, i że doprowadziło to do przekazania temu stowarzyszeniu licznych dokumentów zarówno przed, jak i po przyjęciu zaskarżonej decyzji. EROD twierdzi, że wyłącznym celem tego wniosku było uzyskanie pewnych dokumentów, niezależnie od przywołanej podstawy prawnej. Tym samym skarżąca złożyła wniosek powołujący kilka podstaw prawnych w miejsce kilku wniosków, z których każdy opierałby się na innej podstawie prawnej. Powołując się na swoją decyzję z dnia

12 kwietnia 2023 r. (zob. pkt 18 powyżej) EROD twierdzi, że na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 skarżąca uzyskała ostatecznie dostęp do tych samych dokumentów, które uzyskałaby, gdyby jej wniosek został rozpatrzony w świetle art. 41 ust. 2 lit. b) Karty.

24 Meta twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ zaskarżona decyzja w zakresie, w jakim dotyczy art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, stanowiła akt wyłącznie potwierdzający odpowiedź EROD zawartą w piśmie z dnia 21 listopada 2022 r. skierowanym do NOYB (zob. pkt 8 powyżej), która sama jest jedynie aktem pośrednim w postępowaniu, które doprowadziło do przyjęcia wiążącej decyzji nr 3/2022. W piśmie tym EROD oddaliła wniosek o udzielenie dostępu złożony przez skarżącą w dniu 10 sierpnia 2022 r. (zob. pkt 7 powyżej). Oddalenie to można było zakwestionować jedynie w ramach skargi na decyzję wiążącą nr 3/2022 kończącą postępowanie.

25 Skarżąca twierdzi, że skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna.

26 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności, przewidziana w art. 263 TFUE może zostać wniesiona na wszelkie akty instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywarcia wiążących skutków prawnych mogących wpływać na interesy strony skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 9; z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy skupić się na istocie tego aktu i ocenić wspomniane skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak treść samego aktu, uwzględniając, w razie potrzeby, kontekst jego przyjęcia oraz uprawnienia instytucji, która go przyjęła (zob. wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W tym względzie aktami zaskarżalnymi są co do zasady akty, które określają ostateczne stanowisko instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy strony skarżącej, z wyłączeniem zwłaszcza aktów pośrednich, które służą przygotowaniu ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków, a także aktów wyłącznie potwierdzających akt wcześniejszy, który nie został zaskarżony w terminie (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez EROD należy wskazać, że zarzut ten opiera się na założeniu, że w zaskarżonej decyzji EROD nie wydała rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, decydując się rozpatrzyć wniosek o udzielenie dostępu wyłącznie w świetle rozporządzenia nr 1049/2001 – podstawy prawnej, na którą również powołano się w wiadomości elektronicznej NOYB z dnia 25 stycznia 2023 r. (zob. pkt 13 powyżej) i która doprowadziłby do takiego samego rezultatu, jak zastosowanie wspomnianego przepisu. Tymczasem założenie to jest błędne.

30 Zaskarżona decyzja stanowi odpowiedź EROD na zawarty w wiadomości elektronicznej NOYB z dnia 25 stycznia 2023 r. wniosek o udzielenie dostępu do akt sprawy. W wiadomości tej skarżąca powołała się na art. 41 Karty jako na główną podstawę prawną swojego wniosku, a tytułem uzupełnienia powołała „każdą inną podstawę prawną”, czyli co do zasady rozporządzenie nr 1049/2001.

31 Z zaskarżonej decyzji wynika, że EROD rozstrzygnęła w niej zarówno w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu na podstawie art. 41 Karty, słusznie wskazując, że konkretniej chodzi o art. 41 ust. 2 lit. b), jak i w przedmiocie wniosku, którego podstawą było rozporządzenie nr 1049/2001. W związku z tym, w odniesieniu do wniosku o udzielenie dostępu na podstawie tego rozporządzenia, EROD wezwała skarżącą do objaśnienia jego zakresu i zaakceptowania optymalnego rozwiązania. W tym zakresie, jak twierdzi EROD, zaskarżona decyzja stanowi jedynie akt pośredni, który służy przygotowaniu decyzji ostatecznej – co miało miejsce w niniejszej sprawie w dniu 12 kwietnia 2023 r. (zob. pkt 18 powyżej) – który nie wywołuje żadnych wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy skarżącej. Ta część zaskarżonej decyzji nie jest jednak przedmiotem niniejszej skargi.

32 Odnosząc się do wniosku o udzielenie dostępu do akt sprawy na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, EROD wskazała, że oceniła go „w sposób pogłębiony", by następnie uznać, że wniosek ten należy oddalić z tego względu, że wiążąca decyzja nr 3/2022 nie mogła negatywnie wpłynąć na sytuację skarżącej, ponieważ nie przysługiwało jej takie prawo dostępu. Należy zatem uznać, że zaskarżona decyzja zawiera odmowę udzielenia dostępu do wnioskowanych akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Ponadto, ponieważ wniosek o dostęp do akt sprawy został złożony, a w konsekwencji zaskarżona decyzja została wydana w momencie, gdy zarówno wiążąca decyzja nr 3/2022, jak i ostateczna decyzja irlandzkiego organu nadzorczego zostały już przyjęte, należy uznać, że zaskarżona decyzja ostatecznie określa stanowisko EROD w odniesieniu do tego wniosku o udzielenie dostępu w zakresie, w jakim jej podstawą jest art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, i wpływa w sposób natychmiastowy i nieodwracalny na sytuację prawną skarżącej w odniesieniu do jej ewentualnego prawa dostępu do akt EROD.

33 Okoliczność, że EROD równolegle rozpatrzyła wniosek o udzielenie dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, nie podważa powyższych wniosków. Prawo dostępu do akt, ustanowione w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty oraz prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji przewidziane w rozporządzeniu nr 1049/2001 podlegają bowiem dwóm różnym systemom norm prawnych.

34 I tak, po pierwsze, te dwa prawa nie mają tych samych beneficjentów: podczas gdy prawo dostępu do dokumentów przysługuje każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim, prawo dostępu do akt przysługuje osobie, w odniesieniu do której są to „akta [jej] sprawy", czyli samemu podmiotowi tego prawa.

35 Następnie te dwa prawa niekoniecznie odnoszą się do tych samych dokumentów: prawo dostępu ustanowione w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty ma zastosowanie do akt osoby, której jest to sprawa, podczas gdy prawo dostępu przewidziane w rozporządzeniu nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszystkich dokumentów instytucji, niezależnie od istnienia akt danej osoby.

36 Ponadto, podczas gdy rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje w art. 7 i 8 dwuetapowe postępowanie administracyjne poprzedzające ewentualną skargę do sądu Unii, taki wymóg nie istnieje w odniesieniu do wniosku o dostęp do akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty.

37 Wreszcie prawo dostępu do dokumentów podlega pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny. Dokładniej rzecz ujmując, rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje w art. 4 system wyjątków zezwalający instytucjom na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten przepis. Prawo dostępu do akt jest ograniczone jedynie „poszanowaniem uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej". Należy dodać, że ta ostatnia różnica między

tymi dwoma systemami skutkuje tym, że nie ma gwarancji, iż wniosek o udzielenie dostępu oparty na rozporządzeniu nr 1049/2001 doprowadzi w każdych okolicznościach do takiego samego rezultatu w odniesieniu do przekazanych dokumentów, jak gdyby został złożony na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. W tym względzie należy zauważyć, że na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu i wbrew temu, co twierdziła w swoich pismach, EROD przyznała, iż w niniejszej sprawie skarżąca miała szerszy dostęp do dokumentów na podstawie tego ostatniego przepisu niż ten, z którego korzystała na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

38 Wynika z tego, że podniesiony przez EROD zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

39 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu dotyczącego wyłącznie potwierdzającego charakteru zaskarżonej decyzji, wystarczy zauważyć, że wynika on z błędnej wykładni pisma EROD z dnia 21 listopada 2022 r. W piśmie tym, wysłanym w czasie, gdy toczyło się postępowanie na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679, EROD ustosunkowała się do pisma NOYB z dnia 10 sierpnia 2022 r. (zob. pkt 7 powyżej), w którym wezwano ją do umożliwienia NOYB skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym po udzieleniu mu pełnego dostępu do akt sprawy. W swojej odpowiedzi EROD odniosła się wyłącznie do prawa skarżącej do bycia wysłuchaną przed wydaniem wiążącej decyzji, odmawiając jej takiego prawa i powołując w tym względzie wyłącznie art. 41 ust. 2 lit. a) Karty i art. 11 swojego regulaminu wewnętrznego, który przewiduje w szczególności, że przed podjęciem takiej decyzji EROD powinna zapewnić, „aby wszystkie osoby, które mogą być poszkodowane, zostały wysłuchane”. W piśmie z dnia 21 listopada 2022 r. EROD nie zajęła stanowiska w sprawie możliwości dostępu do akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Wynika stąd, że zaskarżona decyzja nie może zostać uznana jedynie za akt potwierdzający to pismo.

40 Jest tak, tym bardziej że – jak stwierdzono w pkt 30 powyżej – wspomniana decyzja stanowi w rzeczywistości odpowiedź EROD na wniosek o udzielenie dostępu do akt zawarty w wiadomości elektronicznej NOYB z dnia 25 stycznia 2023 r. Jak potwierdziła to EROD na rozprawie, potraktowała ona wniosek o udzielenie dostępu do akt z dnia 25 stycznia 2023 r. jako nowy wniosek w stosunku do wniosku złożonego przez NOYB w dniu 10 sierpnia 2022 r. Wniosek ten został bowiem złożony zarówno po wydaniu wiążącej decyzji nr 3/2022, jak i ostatecznej decyzji irlandzkiego organu nadzorczego mającej na celu wykonanie tej wiążącej decyzji. Dotyczyła ona zatem bardziej kompletnych akt sprawy niż te, o której pierwotnie była mowa. Dynamiczne z natury rzeczy akta sprawy administracyjnej mogą zmieniać się wraz z upływem czasu w zależności od zawartych w nich dokumentów lub dowodów.

41 W związku z tym skargę należy uznać za dopuszczalną.

Co do istoty sprawy

42 Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi jeden, składający się z czterech części zarzut, w ramach którego twierdzi, że EROD naruszyła art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. W części pierwszej tego zarzutu podnosi ona, że dostęp do akt na podstawie tego przepisu nie jest uzależniony od spełnienia warunku, by akt prawny przyjęty na podstawie tych akt miał negatywnie wpłynąć na sytuację wnioskodawcy ubiegającego się o udzielenie do nich dostępu, ale od jedynego znajdującego zastosowanie kryterium, jakim jest okoliczność, że są to „akta [jego] sprawy”. W części drugiej utrzymuje ona, że akta EROD, do którego zażądała dostępu, dotyczą jej. W części trzeciej skarżąca twierdzi, że przewidziane w tym przepisie prawo dostępu do akt jest

niezależne od prawa do bycia wysłuchanym przewidzianego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty. W części czwartej zarzutu, podniesionej tytułem ewentualnym, twierdzi ona, że w każdym razie wiążąca decyzja 3/2022 nie mogła negatywnie wpłynąć na sytuację skarżącej.

43 Części pierwsza, druga i trzecia jedynego zarzutu skargi zostaną zbadane łącznie, ponieważ opierają się na uzupełniających się argumentach.

44 W części pierwszej zarzutu skarżąca podnosi, że podstawą odmowy EROD udzielenia w wiążącej decyzji dostępu do akt było ustalenie, że wiążąca decyzja 3/2022 jakoby nie mogła negatywnie wpłynąć na sytuację skarżącej. Tymczasem art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, w odróżnieniu od jej art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, nie przewiduje takiego wymogu, lecz uzależnia prawo dostępu do akt od spełnienia jednaj przesłanki mianowicie, że akta te są „akt[ami] jego sprawy", tj. osoby, która ubiegają się o dostęp do nich.

45 W części drugiej jedynego zarzutu skargi skarżąca twierdzi, że bezsporne jest, iż akta EROD, o udzielenie dostępu do których wnosiła, dotyczą „akt [jej] sprawy" w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, ponieważ wiążąca decyzja nr 3/2022 została wydana w postępowaniu wszczętym w następstwie wniesionej przez skarżącą w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 skargi przeciwko Mecie, jak przypomniano w pkt 3 tej decyzji. We wspomnianej decyzji odniesiono się ponad 160 razy do skargi wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 i wnoszącego ją podmiotu.

46 W części trzeciej skarżąca podnosi, że prawo dostępu do akt, o którym mowa w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, jest prawem autonomicznym w stosunku do prawa do bycia wysłuchanym, ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty i że ma szerszy zakres niż to drugie prawo. Prawo do bycia wysłuchanym należy przede wszystkim do prawa do obrony, podczas gdy prawo dostępu do akt stanowi część składową zasady równości broni i prawa do skutecznego środka prawnego. Trybunał rozpatrywał te dwa prawa odrębnie i nie uzależniał prawa dostępu do akt od prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania.

47 W replice skarżąca przedstawia argumentację dotyczącą jakoby autonomicznego charakteru prawa dostępu do akt. W tym kontekście przypomniała ona w szczególności, że zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności, i podnosi szereg argumentów dotyczących wykładni literalnej, celowościowej i systemowej, w szczególności art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Co się tyczy tego ostatniego aspektu, podnosi ona w szczególności, że jej skarga wniesiona w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 została „rozpatrzona" w rozumieniu art. 41 ust. 1 Karty w ramach postępowania, o którym mowa w niniejszej sprawie, że podobnie jak prawo każdego do dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, ustanowione w art. 8 ust. 2 Karty, prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, powinno móc być wykonywane niezależnie od wykonywania innego prawa lub od okoliczności, że decyzja ta może negatywnie wpływać na jego sytuację oraz że nie ma znaczenia, w jaki sposób zainteresowany wykorzysta akta swojej sprawy.

48 W odpowiedzi na skargę EROD całościowo ustosunkowuje się do trzech pierwszych części jedynego zarzutu skargi, twierdząc co do zasady, że art. 41 ust. 2 lit. b) Karty ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, w jakich decyzja, do której odnoszą się akta będące przedmiotem wniosku, może negatywnie wpłynąć na sytuację osoby ubiegającej się o dostęp do tych akt.

49 W tym względzie w pierwszej kolejności EROD podnosi, że z brzmienia art. 41 ust. 2 Karty wynika, iż prawo dostępu do akt stanowi „składową" prawa do dobrej administracji i że to ostatnie prawo, którego ogólny zakres został zdefiniowany w ust. 1 tego postanowienia, nie stanowi prawa autonomicznego. Prawo dostępu do akt ma zatem „indywidualny wymiar", ponieważ jego zakres stosowania jest ograniczony do osób, których „sprawy" są rozpatrywane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

50 W drugiej kolejności EROD twierdzi, że niesamodzielny charakter prawa do dobrej administracji, którego prawo dostępu do akt jest składową, oznacza, że dana osoba będzie miała prawo dostępu do akt tylko wtedy, gdy w braku tego dostępu wynik postępowania mógłby być inny, wobec czego ów brak dostępu wywarłby konkretny wpływ na jej prawo do obrony. Prawo dostępu do akt stanowi bowiem, podobnie jak prawo do bycia wysłuchanym, element prawa do obrony. Tym samym osoby, które nie mogą powoływać się na rzeczywiste prawo do obrony, a mianowicie te, które nie są podmiotami toczącego się w ich sprawie postępowania, które może zakończyć się przyjęciem aktu wpływającego negatywnie na ich sytuację, nie korzystają z prawa dostępu do akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty.

51 W duplice EROD odrzuca również argumenty, które skarżąca wywodzi z wykładni literalnej, celowościowej i systemowej art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Po pierwsze, EROD uważa, że dokonane przez skarżącą odesłanie do rozporządzenia 2016/679 na poparcie literalnej wykładni Karty jest nieprawidłowe z metodologicznego punktu widzenia i narusza hierarchię między aktem prawa wtórnego Unii a prawem pierwotnym. W każdym razie art. 41 Karty odnosi się do rozpatrywania „spraw" lub „akt" każdego, podczas gdy rozporządzenie 2016/679 odnosi się do rozpatrywania skarg wnoszonych w trybie art. 77 tego rozporządzenia, co stanowi inną operację, poza faktem, że nie można uznać, iż w niniejszej sprawie EROD przystąpiła do rozpatrzenia spraw lub akt skarżącej. Po drugie, EROD twierdzi, że prawo dostępu do akt sprawy na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty nie jest bezwarunkowe, i kwestionuje znaczenie analogii z prawem każdego do dostępu do własnych danych osobowych, które zostały zebrane. EROD podkreśla, że prawo dostępu do akt ma na celu poszanowanie prawa do obrony i zasady równości broni, umożliwiając osobom, wobec których zastosowano środki mogące negatywnie wpłynąć na ich obronę, zbadanie dokumentów istotnych dla ich obrony, a zatem nie może być rozpatrywane odrębnie. W niniejszej sprawie skarżąca nie wykazała, że odmowa udzielenia jej przez EROD dostępu do akt sprawy narusza jej prawo do obrony. Ponieważ wiążąca decyzja nr 3/2022 nie jest skierowana do skarżącej ani nie ma na nią wpływu, odmowa ta nie może negatywnie wpłynąć na jej sytuację. Skarżącej przysługują krajowe środki ochrony prawnej przed sądem w celu zakwestionowania ostatecznych decyzji właściwych organów nadzorczych, które decyzji tej nie wykonują, a w przypadku gdy taka decyzja wykonuje wiążącą decyzję przyjętą przez EROD, a ważność tej decyzji jest kwestionowana, sąd krajowy powinien zwrócić się do Trybunału, na podstawie art. 267 TFUE, z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym oceny ważności.

52 Meta twierdzi w pierwszej kolejności, że w ramach procedury przewidzianej w art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679, która ma charakter administracyjny, rozporządzenie to nie przyznaje skarżącemu w trybie jego art. 77 rozporządzenia 2016/679 prawa do bycia wysłuchanym lub do dostępu do akt sprawy EROD. W tym względzie dokonuje ona porównania z postępowaniami w sprawie stosowania reguł konkurencji Unii, podnosząc, że w postępowaniach tych przedsiębiorstwa, przeciwko którym toczy się dochodzenie i te, które wniosły skargę do Komisji, nie znajdują się w takiej samej sytuacji proceduralnej. Prawa proceduralne tych ostatnich przedsiębiorstw nie są tak szerokie, jak prawo do obrony tych pierwszych. Mają one jedynie ograniczony dostęp do akt, i to wyłącznie w szczególnych okolicznościach, zwłaszcza w przypadku, gdy ich skarga do Komisji zostanie odrzucona. Żaden przepis rozporządzenia

2016/679 nie implikuje umieszczenia skarżącego w trybie art. 77 tego rozporządzenia w takiej samej pozycji proceduralnej, jak strona, której działania są przedmiotem dochodzenia. Ani to rozporządzenie, ani regulamin wewnętrzny EROD nie przyznają skarżącemu w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 prawa dostępu do akt sprawy. Ponadto zasada równości broni nie znajduje zastosowania w sporze między skarżącym w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 a stroną, której działania są przedmiotem dochodzenia w ramach postępowań przewidzianych w art. 60 lub art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679.

53 W drugiej kolejności Meta podnosi, że skarżąca nie ma również prawa dostępu do akt EROD na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Twierdzi ona, że prawo to jest częścią całościowego prawa do obrony przewidzianego w art. 41 ust. 2 Karty i że wnioskodawca dostępu do akt powinien zatem wykazać, iż postępowanie miało negatywnie wpływać na jego sytuację aby dysponować takim prawem. Nie wystarczy, by akta tego postępowania go dotyczyły. W niniejszej sprawie złożony przez skarżącą wniosek o udzielenie dostępu do akt nie wiąże się w szczególności z prawem do bycia wysłuchanym. Skarżąca nie wniosła zresztą sądowego środka ochrony prawnej od wiążącej decyzji nr 3/2022, którego podstawą był zarzut naruszenia jej prawa do obrony. W rzeczywistości jej wniosek o udzielenie dostępu do akt jest uzasadniony jej zamiarem uczestniczenia w innych postępowaniach przed sądami krajowymi, w których uczestnikiem jest m. in Meta.

54 W swoich uwagach w przedmiocie uwag interwenienta skarżąca odsyła do wyroku z dnia 7 grudnia 2023 r., SCHUFA Holding (Zwolnienie z pozostałej części długu) (C-26/22 i C-64/22, EU:C:2023:958), w którym Trybunał orzekł, że skarżacy w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 mają prawo do tego, by dotycząca ich decyzja została przyjęta, oraz że decyzja ta podlega pełnej kontroli sądowej, jak przewidziano w art. 78 rozporządzenia 2016/679. Oznacza to, że osoby te mają zarówno prawo do bycia wysłuchanym, jak i prawo dostępu do akt. Zasady te powinny mieć również zastosowanie wówczas, gdy rozpatrzenie skargi wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 prowadzi do zastosowania mechanizmu spójności, w którym bierze udział EROD, przyjmując wiążącą decyzję. Ponadto wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego dodatkowe przepisy proceduralne dotyczące stosowania rozporządzenia 2016/679 [COM(2023) 348 final], zarówno w wersji wynikającej z poprawek zaproponowanych przez Parlament Europejski, jak i w wersji zawartej w mandacie Rady Unii Europejskiej, przewidywałby prawo dostępu do akt zarówno dla wnoszących skargi w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679, jak i dla administratorów. Ponadto skarżąca kwestionuje znaczenie wskazanych przez Metę podobieństw w stosunku do postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji Unii.

55 Artykuł 41 Karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi w tym względzie w ust. 1, że „[k]ażdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”.

56 Artykuł 41 ust. 2 Karty uściśla, że prawo to obejmuje „[w szczególności]”:

„a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”.

W przedmiocie autonomicznego charakteru prawa dostępu do akt w stosunku do prawa do bycia wysłuchanym

57 Na wstępie należy podkreślić – co jest bezsporne między stronami – że nie istnieje żaden akt prawny regulujący w sposób szczególny, ani tym bardziej ograniczający, prawo skarżącego w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 do dostępu do przygotowawczych akt EROD do przyjęcie wiążącej decyzji na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia. W szczególności nie można odnaleźć ograniczeń w korzystaniu z tego prawa ani w rozporządzeniu 2016/679, ani w regulaminie wewnętrznym EROD, co rada ta potwierdziła w odpowiedzi na pytanie Sądu na rozprawie.

58 W tych okolicznościach należy ustalić, czy art. 41 ust. 2 lit. b) Karty przyznaje skarżącemu w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 prawo dostępu do takich akt, czy też wykonywanie tego prawa jest uzależnione od prawa do bycia wysłuchanym zapisanego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty.

59 Strony spierają się co do autonomicznego charakteru prawa dostępu do akt, o którym mowa w tym przepisie. Zgodnie z tezą bronioną przez EROD i Metę prawo to nie ma charakteru autonomicznego, lecz jest konsekwencją zasady poszanowania prawa do obrony, co skutkuje tym, że mogą z niego korzystać wyłącznie osoby, przeciwko którym wszczęto postępowanie, które może doprowadzić do wydania aktu wpływającego negatywnie na ich sytuację. Skarżąca uważa natomiast, że prawo to jest niezależne od zasady poszanowania prawa do obrony i jest uzależnione od spełnienia jednej przesłanki mianowicie, że są to „akta [jej] sprawy" tj. osoby, która żąda do nich dostępu.

60 Należy wstępnie odnotować, że w niniejszej sprawie wniosek o udzielenie dostępu do akt EROD został złożony przez skarżącą w momencie, gdy postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania wiążącej decyzji nr 3/2022, zostało już zakończone, a irlandzki organ nadzorczy wykonał już tę decyzję, wydając w dniu 31 grudnia 2022 r. swą ostateczną decyzję (zob. pkt 30 i 40 powyżej). Wniosek ten miał na celu umożliwienie skarżącej, nie skorzystanie z ewentualnego prawa do bycia wysłuchaną w toku postępowania przed EROD, jak zresztą podkreśla Meta, lecz uzyskanie informacji na temat warunków opracowania tych decyzji, a w szczególności sprawdzenie, czy i w jakim zakresie zarzuty jej skargi wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 zostały uwzględnione i rozstrzygnięte, aby móc w razie potrzeby skutecznie bronić swojego stanowiska w ramach krajowych postępowań sądowych toczących się w przedmiocie wiążącej decyzji nr 3/2022. Na rozprawie skarżąca oświadczyła zatem, że kwestia ewentualnego naruszenia jej prawa do bycia wysłuchaną w postępowaniu przed EROD nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

61 Jak słusznie podnosi skarżąca, brzmienie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty nie ogranicza prawa dostępu nikogo do akt jego sprawy od okoliczności, że akta te są związane z aktem prawnym, który mógłby negatywnie wpłynąć na jej sytuację. Taki wymóg znajduje się wprawdzie w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty, który jest poświęcony prawu do bycia wysłuchanym, lecz nic w brzmieniu tych postanowień ani w brzmieniu art. 41 Karty, rozpatrywanego jako całość, co do zasady nie podporządkowuje wykonywania pierwszego prawa od wykonywania prawa drugiego.

62 O ile prawdą jest, że prawo dostępu do akt stanowi niezbędną przesłankę skutecznego wykonywania prawa do obrony, o tyle jego zakres stosowania może być szerszy. Jest tak zresztą w przypadku skarżącej, która – jak stwierdzono w pkt 60 powyżej – żądała dostępu do akt EROD nie po to by zostać wysłuchaną i zapewnić sobie obronę w toczącym się postępowaniu administracyjnym, lecz po to, by zapoznać się z ich treścią w celu oceny celowości wniesienia

środka ochrony prawnej przed sądem. Prawo dostępu do akt, do którego odnosi się art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, nie może zatem zostać zredukowane do bycia konsekwencją zasady poszanowania prawa do obrony.

63 Artykuł 41 ust. 2 lit. b) Karty należy interpretować w związku z ust. 1 tego postanowienia w ten sposób, że prawo dostępu do akt wiąże się z prawem każdego do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez administrację Unii. Jednakże, zajmując się sprawami obywateli, ta ostatnia nie ogranicza się do przyjmowania aktów, które są lub mogą być dla nich niekorzystne. Obowiązek sprawiedliwego rozpatrywania spraw osoby można w szczególności interpretować w ten sposób, że wiąże się on z obowiązkiem przekazania jej administracyjnych akt jej sprawy.

64 Należy również wziąć pod uwagę fakt, że prawo dostępu do akt, o którym mowa w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, stanowi składową „prawa do dobrej administracji", które jest przedmiotem art. 41 Karty jako całości. Tymczasem ten ostatni artykuł nie dotyczy wyłącznie wykonywania prawa do bycia wysłuchanym przez administrację Unii, które jest konkretnie objęte jego ust. 2 lit. a), lecz ma szerszy zakres, obejmujący również inne prawa lub zasady, których administracja ta powinna przestrzegać w swoich stosunkach z petentami. A zatem w szczególności zasada, zgodnie z którą sprawy powinny być rozpatrywane w rozsądnym terminie (art. 41 ust. 1 Karty), spoczywający na administracji Unii obowiązek uzasadniania swoich decyzji [art. 41 ust. 2 lit. c) Karty], zasada, zgodnie z którą Unia jest zobowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej przez swoją administrację (art. 41 ust. 3 Karty) oraz zasada, zgodnie z którą administracja Unii ma obowiązek porozumiewać się z petentami w języku Unii przez nich używanym (art. 41 ust. 4 Karty), nie ograniczają się do sytuacji, w których ma mieć zastosowanie prawo do obrony.

65 W związku z tym należy stwierdzić, że każdy ma prawo dostępu do akt jego sprawy, nawet jeśli nie znajduje się w sytuacji, w której mogłaby powołać się na swoje prawo do bycia wysłuchanym, pod warunkiem jednak, jak to zostanie wyjaśnione bardziej szczegółowo poniżej, że brak jest w rozpatrywanej dziedzinie szczególnych przepisów ograniczających korzystanie z prawa dostępu do akt zgodnie z wymogami art. 52 ust. 1 Karty.

66 Wniosku zawartego w pkt 65 powyżej nie podważa orzecznictwo przywołane przez EROD i Metę w ich pismach procesowych oraz na rozprawie.

67 I tak, co się tyczy wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Hiszpania/Komisja (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, niepublikowanego, EU:T:2013:93), poza faktem, że został on uchylony w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 24 czerwca 2015 r., Hiszpania/Komisja (C-263/13 P, EU:C:2015:415), jego pkt 38, przytoczony przez EROD, przypomina w istocie, że prawo do dobrej administracji ustanowione w art. 41 Karty nie stanowi autonomicznego prawa, lecz wyraża się za pośrednictwem różnych praw szczególnych, takich jak prawo dostępu każdego do do akt jego sprawy. Wyrok z dnia 20 maja 2015 r., Yuanping Changyuan Chemicals/Rada (T-310/12, niepublikowany, EU:T:2015:295, pkt 225), nie dotyczy prawa dostępu do akt sprawy, lecz nieprzestrzegania przez instytucję minimalnego terminu przyznanego danym przedsiębiorstwom przez mające zastosowanie przepisy na przedstawienie uwag, i to w kontekście art. 41 ust. 2 lit. a) Karty. Wyroki: z dnia 13 września 2018 r., UBS Europe i in. (C-358/16, EU:C:2018:715, pkt 66), z dnia 6 grudnia 1994 r., Lisrestal i in./Komisja (T-450/93, EU:T:1994:290, pkt 42), z dnia 29 czerwca 1995 r., ICI/Komisja (T-36/91, EU:T:1995:118, pkt 69), z dnia 9 lipca 1999 r., New Europe Consulting i Brown/Komisja (T-231/97, EU:T:1999:146, pkt 42) i z dnia 14 lipca 2021 r., AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454, pkt 155) dotyczą sytuacji, w których

należało zapewnić zasadę poszanowania prawa zainteresowanego do obrony i w których jego prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach było rozpatrywane jedynie jako element składowy tej zasady.

68 Co się tyczy wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-165/15, EU:T:2018:953), należy przypomnieć, że w dziedzinie kontroli pomocy państwa ograniczenia prawa dostępu do akt postępowania administracyjnego Komisji Europejskiej są „przewidziane ustawą" w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty, a mianowicie że wynikają one zarówno z postanowienia traktatu, jak i z aktu prawa wtórnego przyjętego w celu zapewnienia wykonania tego postanowienia. W tym względzie należy zauważyć, że w tej dziedzinie podstawowe zasady regulujące procedurę są określone bezpośrednio w traktacie, a mianowicie w art. 108 TFUE. Postanowienie to, które zastąpiło art. 93 traktatu WE (następnie art. 88 WE), było przedmiotem konsekwentnej wykładni Trybunału jako wymagające ze strony Komisji kontradyktoryjnej debaty i poszanowania prawa do obrony wyłącznie na korzyść państwa członkowskiego odpowiedzialnego za przyznanie pomocy, a nie na korzyść innych zainteresowanych stron w postępowaniu, w tym składającego skargę do Komisji (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 59; z dnia 24 września 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, pkt 81–84; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/15, EU:T:2018:953, pkt 56).

69 Ta sądowa wykładnia postanowień traktatu, który znajduje się na tym samym poziomie w hierarchii norm co art. 41 Karty, lecz który można uznać za lex specialis w stosunku do tego ostatniego postanowienia, została powtórzona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1), które zastąpiło rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9). W szczególności te dwa rozporządzenia zastrzegają prawo dostępu do akt administracyjnych Komisji dla państwa członkowskiego odpowiedzialnego za przyznanie pomocy (zob. podobnie w odniesieniu do rozporządzenia nr 659/1999 wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 56–58).

70 Rozwiązania przyjętego w wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-165/15, EU:T:2018:953), nie można zastosować do przypadku takiego jak rozpatrywany w niniejszej sprawie. W dziedzinie rozpatrywanej w niniejszej sprawie nie istnieje bowiem – jak stwierdzono już w pkt 57 powyżej – żadne „przewidziane ustawą" w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty, ograniczenie prawa skarżącego w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 do dostępu do akt EROD. Ponadto w sprawie, w której zapadł ten wyrok, skarżący, powołując się na art. 41 Karty w związku z zasadą poszanowania prawa do obrony, zakwestionowali odmowę udzielenia im przez Komisję dostępu do akt dotyczących pomocy państwa w toku postępowania administracyjnego, podczas gdy w niniejszej sprawie zarówno wniosek o udzielenie dostępu do akt sprawy, jak i oddalająca go decyzja EROD zostały złożone po zakończeniu postępowania administracyjnego, czyli w momencie, gdy ewentualne naruszenie prawa do obrony nie miało już miejsca (zob. pkt 30, 40 i 60 powyżej).

71 Podobnie analogia z ograniczonymi prawami proceduralnymi przyznanymi podmiotowi wnoszącemu skargę w postępowaniach w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw i stosowania art. 101 TFUE, którą to analogię znajduje Meta, odwołując się do wyroków z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) i z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112), dotyczących wniosków o dostęp do akt

administracyjnych Komisji złożonych na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii badanej na tym etapie analizy. W tych dziedzinach istnieją bowiem również uregulowania szczególne ograniczające prawo dostępu do akt Komisji w odniesieniu do postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 118, 119) i w odniesieniu do postępowania na podstawie art. 101 TFUE (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 86).

72 W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), skarżący byli akcjonariuszami lub posiadaczami obligacji instytucji kredytowej przed przyjęciem wobec niej przepisu dotyczącego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1). Podnieśli oni w szczególności naruszenie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty ze względu na to, że Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) i Komisja nie udzieliły im przed przyjęciem zaskarżonych decyzji dostępu do dokumentów, będących podstawą wydanych decyzji.

73 W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), podobnie jak w niniejszej sprawie, skarżący zwrócili się zatem o dostęp do akt, w chwili gdy postępowanie administracyjne zostało już zakończone, aby móc skorzystać z przysługującego im prawa do skutecznej ochrony sądowej. W toku tego postępowania Sąd doszedł do wniosku, że skarżący nie mogą powoływać się na prawo dostępu do akt przewidziane w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, stwierdziwszy, że prawo to dotyczy osób lub przedsiębiorstw, wobec których są prowadzone postępowania, zostały wszczęte lub podjęte w stosunku do nich decyzje (zob. podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB, T-510/17, EU:T:2022:312, pkt 463), co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Aby dojść do tego wniosku, Sąd wziął jednak pod uwagę w szczególności istnienie w rozporządzeniu nr 806/2014 przepisu zastrzegającego prawo dostępu do akt dla podmiotu objętego postępowaniem, które doprowadziło do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB, T-510/17, EU:T:2022:312, pkt 458, 464). W związku z tym, nawet jeśli sytuacja badana w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), wykazuje pewne podobieństwa z sytuacją w niniejszej sprawie, różni się ona od niej ze względu na istnienie takiego przepisu rozporządzenia.

74 Wyrok z dnia 20 grudnia 2023 r., OCU/SRB (T-496/18, niepublikowany, EU:T:2023:857), na który spółka Meta powołała się na rozprawie, stanowi bezpośrednią kontynuację wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312), ponieważ dotyczy on również wniosku o udzielenie dostępu do akt złożonego po zakończeniu postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania Sąd zauważył, że prawo dostępu do akt przewidziane w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty dotyczy osób lub przedsiębiorstw, wobec których są prowadzone postępowania, zostały wszczęte lub podjęte względem nich decyzje (zob. wyrok z dnia 20 grudnia 2023 r., OCU/SRB, T-496/18, niepublikowany, EU:T:2023:857, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednakże ponownie uwzględnił on istnienie w rozporządzeniu nr 806/2014 przepisu zastrzegającego prawo dostępu do akt dla podmiotu postępowania, które doprowadziło do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, aby dojść do

wniosku, że stronie skarżącej, jako stowarzyszeniu reprezentującemu byłych akcjonariuszy, nie przysługiwało takie prawo (zob. wyrok z dnia 20 grudnia 2023 r., OCU/SRB, T-496/18, niepublikowany, EU:T:2023:857, pkt 37).

75 Z całości powyższych rozważań wynika, że każdy ma prawo dostępu do akt swojej sprawy, na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty, również wtedy, gdy akta te nie dotyczą postępowania, które może zakończyć się przyjęciem aktu, który może negatywnie wpłynąć na jego sytuację, pod warunkiem jednak, że brak jest w danej dziedzinie szczególnych przepisów ustanawiających ograniczenia w korzystaniu z tego prawa dostępu do akt zgodnie z wymogami art. 52 ust. 1 Karty.

W przedmiocie okoliczności, że akta, do których dostępu domaga się skarżąca, są jej aktami

76 Należy teraz zbadać, czy wniosek o udzielenie dostępu do akt złożony w niniejszej sprawie przez skarżącą na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty dotyczył akt jej sprawy.

77 Wiążąca decyzja nr 3/2022, przyjęta przez EROD na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679, jest wynikiem skargi wniesionej przez skarżącą na podstawie art. 77 tego rozporządzenia do austriackiego organu ochrony danych w związku z przetwarzaniem przez Metę (wówczas pod nazwą Facebook Ireland) jej danych osobowych.

78 Tymczasem w myśl art. 77 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, każda osoba, której dane dotyczą, ma prawo wnieść skargę w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679, do organu nadzorczego jeżeli sądzi, że przetwarzanie danych osobowych jej dotyczące narusza to rozporządzenie. Artykuł 77 ust. 2 przyznaje tej osobie prawo do bycia poinformowanym przez ten organ nadzorczy o postępach i wyniku rozpatrzenia wniesionej na tej podstawie skargi.

79 Jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, rozpatrywane przetwarzanie danych ma charakter transgraniczny w rozumieniu art. 4 pkt 23 rozporządzenia 2016/679, art. 56 ust. 1 tego samego rozporządzenia przewiduje, bez uszczerbku dla określonej w jego art. 55 ust. 1 normy kompetencyjnej, wdrożenie mechanizmu kompleksowej współpracy opartego na podziale kompetencji między wiodącym organem nadzorczym a innymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy. W ramach tego mechanizmu to organ nadzorczy głównej lub jedynej jednostki organizacyjnej administratora lub podmiotu przetwarzającego jest właściwy do podejmowania działań jako wiodący organ nadzorczy – zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 60 tego rozporządzenia – względem transgranicznego przetwarzania dokonywanego przez tego administratora lub ten podmiot przetwarzający.

80 W ramach tej procedury wiodący organ nadzorczy jest w szczególności zobowiązany do dążenia do osiągnięcia porozumienia. W tym celu, zgodnie z art. 60 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, przedkłada on niezwłocznie innym organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, projekt decyzji w celu uzyskania ich opinii i uwzględnia należycie ich uwagi.

81 W szczególności zaś z art. 56 i 60 rozporządzenia 2016/679 wynika, że w odniesieniu do transgranicznego przetwarzania i z zastrzeżeniem art. 56 ust. 2 tego rozporządzenia, poszczególne krajowe organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, powinny współpracować zgodnie z procedurą przewidzianą w tych przepisach, w celu osiągnięcia porozumienia i jednej wspólnej decyzji wiążącej wszystkie te organy, której przestrzeganie musi być zapewnione przez administratora danych w odniesieniu do działalności w zakresie przetwarzania danych prowadzonej w ramach wszystkich swoich jednostek organizacyjnych w Unii.

82 I tak, zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia 2016/679, jeżeli jeden z pozostałych organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, zgłosi w terminie czterech tygodni od otrzymania wniosku o opinię taki mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw wobec projektu decyzji, wiodący organ nadzorczy, jeżeli nie przychyli się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu lub jeśli jest zdania, że sprzeciw ten nie ma znaczenia dla sprawy lub nie jest uzasadniony – przekazuje sprawę w ramach mechanizmu spójności, o którym mowa w art. 63 tego rozporządzenia, w celu uzyskania od EROD wiążącej decyzji wydanej na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) wskazanego rozporządzenia.

83 Jak wyjaśnia EROD w swoich pismach, mechanizm ten ma na celu rozstrzyganie za jego pośrednictwem konfliktów stanowisk między organem wiodącym a innymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, we wszystkich kwestiach będących przedmiotem mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu. Właściwość EROD na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679 jest ograniczona wyłącznie do tych kwestii. EROD przyjmuje wiążącą decyzję we wszystkich sprawach, w których zgłoszono istotny i uzasadniony sprzeciw, ale tylko na podstawie takiego sprzeciwu.

84 Ten ograniczony zakres stosowania wynika z samego charakteru wiążącej decyzji, która jest decyzją skierowaną do wiodącego organu nadzorczego i wszystkich organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, i która jest dla nich wiążąca, jak przewidziano w art. 65 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 (zob. podobnie postanowienie z dnia 7 grudnia 2022 r., WhatsApp Ireland/Europejska Rada Ochrony Danych, T-709/21, odwołanie w toku, EU:T:2022:783, pkt 42).

85 Nawet jeśli skarżący w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679 formalnie nie jest stroną postępowania toczącego się przed EROD, prowadzącego do przyjęcia wiążącej decyzji na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679, skarga ta odgrywa istotną rolę w tym postępowaniu. Przede wszystkim to właśnie ona stanowi punkt wyjścia dla całego procesu decyzyjnego. Następnie, jeżeli EROD przyjmie decyzję jedynie w sprawie mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwów, które doprowadziły do różnicy zdań między organem wiodącym a co najmniej jednym organem nadzorczym, którego dotyczy skarga, sprzeciwy te wpisują się w ramy procedury wszczętej w następstwie skargi wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679. Często uwzględniają one okoliczności i argumenty przedstawione przez osobę, której są to akta, z tym skutkiem, że akta rozpatrzone przez EROD opierają się, przynajmniej częściowo, na dowodach, o których poinformowała ona krajowy organ nadzorczy. Osoba ta może zatem zasadnie chcieć sprawdzić, czy zarzuty podniesione przez nią w skardze wniesionej w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679, zostały powtórzone lub podkreślone w mających znaczenie dla sprawy i uzasadnionych sprzeciwach organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, czy zostały uwzględnione przez EROD lub w jakim zakresie wpłynęły one na treść wiążącej decyzji. W tym względzie należy zauważyć, że w niniejszej sprawie wiążąca decyzja nr 3/2022 wielokrotnie odwołuje się nie tylko do skargi wniesionej przez skarżącą w trybie art. 77 rozporządzenia nr 2016/679, lecz również do osoby samej skarżącej (zob. pkt 45 powyżej). Wreszcie skarżąca jako wnosząca skargę w trybie art. 77 rozporządzenia 2016/679, ma bezpośredni interes w wyniku postępowania, ponieważ ma ono na celu zapewnienie konkretnego stosowania rozporządzenia 2016/679 w sytuacji związanej z przetwarzaniem jej danych osobowych, które zostało przedstawione w tej skardze.

86 Wynika z tego, że w niniejszej sprawie należy uznać, iż przygotowawcze akta EROD do przyjęcia wiążącej decyzji nr 3/2022 w sprawie skarżącej, są aktami jej sprawy w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. b) Karty.

87 Wynika z tego, że należy uwzględnić trzy pierwsze części jedynego zarzutu skargi, bez konieczności orzekania w przedmiocie jego części czwartej, podniesionej tytułem ewentualnym, ani w przedmiocie dopuszczalności decyzji Integritetsskyddsmyndigheten (organu ochrony prywatności, Szwecja) z dnia 2 listopada 2021 r., przedstawionej przez skarżącą po raz pierwszy na rozprawie przed Sądem. W związku z tym należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim oddalono w niej złożony przez skarżącą na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) wniosek o udzielenie dostępu do przygotowawczych akt EROD do przyjęcia wiążącej decyzji nr 3/2022.

W przedmiocie kosztów

88 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ EROD przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

89 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w art. 138 §§ 1 i 2 pokrywa własne koszty. W okolicznościach niniejszej sprawy należy orzec, że Meta pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Europejskiej Rady Ochrony Danych z dnia 7 lutego 2023 r. w zakresie, w jakim oddala ona złożony przez Lisę Ballmann, na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawkowych Unii Europejskiej, wniosek o udzielenie dostępu do akt przygotowawczych Europejskiej Rady Ochrony Danych do przyjęcia wiążącej decyzji nr 3/2022 dotyczącej spornej sprawy wniesionej przez Data Protection Commission (organ ochrony danych, Irlandia) dotyczącej Meta Platforms Ireland Ltd.**

2) **Europejska Rada Ochrony Danych pokrywa, oprócz własnych kosztów, koszty poniesione przez L. Ballmann.**

3) **Meta Platform Ireland pokrywa własne koszty.**

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 lipca 2025 r.

Podpisy