



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

8. dubna 2014*

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 95/46/ES — Ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volný pohyb těchto údajů — Článek 28 odst. 1 — Vnitrostátní orgány dozoru — Nezávislost — Vnitrostátní právní úprava, která předčasně ukončuje mandát orgánu dozoru — Zřízení nového orgánu dozoru a jmenování jiné osoby jeho předsedou“

Ve věci C-288/12,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 8. června 2012,

Evropská komise, zastoupená K. Talabér-Ritz a B. Martenczukem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná

Evropským inspektorem ochrany údajů (EIOÚ), zastoupeným I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy a H. Kraneborgem, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

proti

Maďarsku, zastoupenému M. Z. Fehérem, jako zmocněncem,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, předsedové senátů, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (zpravodaj) a C. Vajda, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. října 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. prosince 2013,

* Jednací jazyk: maďarština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Maďarsko tím, že předčasně ukončilo mandát orgánu dozoru na ochranu osobních údajů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355).

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Bod 62 odůvodnění směrnice 95/46 uvádí:

„vzhledem k tomu, že zřízení orgánů dozoru v členských státech vykonávajících zcela nezávisle své úkoly je zásadním prvkem ochrany osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.“

- 3 Článek 28 směrnice 95/46, nadepsaný „Orgán dozoru“, v člancích 1 a 2 stanoví:

„1. Každý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním předpisů přijatých členskými státy na základě této směrnice.

Tyto orgány plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle.

2. Každý členský stát zajistí, aby orgány dozoru byly konzultovány při vypracovávání správních opatření nebo předpisů týkajících se ochrany práv a svobod osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.“

- 4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 2001, L 8, s. 1; Zvl. vyd. 13/26, s. 102) zřizuje v kapitole V nezávislý orgán dozoru, nazvaný Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ).

- 5 Článek 42 tohoto nařízení, nazvaný „Jmenování“, zní:

„1. Evropský parlament a Rada společnou dohodou jmenují [EIOÚ] na období pěti let na základě seznamu sestaveného Komisí po veřejné výzvě k přihlášení kandidátů.

[...]

3. [EIOÚ] může být jmenován opakovaně.

4. Funkce [EIOÚ] zaniká kromě pravidelného obměňování a úmrtí odstoupením nebo nuceným odchodem do důchodu podle odstavce 5.

5. [EIOÚ] může z funkce odvolat nebo zbavit práva na důchod nebo jiných výhod vyplývajících z tohoto postavení Soudní dvůr na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise, nesplňuje-li nadále podmínky nezbytné pro výkon svých povinností nebo porušil-li závažným způsobem své povinnosti.

[...]“

Maďarské právo

- 6 Do 31. prosince 2011 se orgán dozoru na ochranu osobních údajů uvedený v článku 28 směrnice 95/46 (dále jen „orgán dozoru“) řídil zákonem č. LXIII z roku 1992 o ochraně osobních údajů a přístupu k údajům obecného zájmu, ve znění pozdějších změn (dále jen „zákon z roku 1992“). Článek 23 tohoto zákona zněl následovně:

„1. Parlament jmenuje komisaře pro ochranu údajů [(dále jen ‚komisař‘)] za účelem ochrany ústavního práva na ochranu osobních údajů a na přístup k údajům obecného zájmu [...]

2. Nestanoví-li tento zákon jinak, vztahují se na [komisaře] ustanovení zákona o parlamentním komisaři pro občanská práva.“

- 7 Úkoly komisaře byly vymezeny v člancích 24 a 25 zákona z roku 1992. Uvedený článek 24 konkrétně v bodě a) stanovil, že komisař „na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu kontroluje dodržování tohoto zákona a jiných právních předpisů týkajících se zpracování údajů, pokud v uvedené věci neprobíhá soudní řízení“, a v bodě d), že „přispívá k jednotnému uplatňování právních předpisů týkajících se zpracování osobních údajů a přístupu k údajům obecného zájmu“.
- 8 Vzhledem k tomu, že zákon z roku 1992 neobsahoval ustanovení o délce nebo ukončení mandátu komisaře, byla použita ustanovení zákona č. LIX z roku 1993 o parlamentním komisaři pro občanská práva, ve znění platném do 31. prosince 2011 (dále jen „zákon z roku 1993“). Článek 4 odst. 5 tohoto zákona stanovil, že parlamentní komisař je volen na šest let a může být jednou opětovně zvolen. Článek 15 tohoto zákona upravoval ukončení mandátu následovně:

„1. Mandát parlamentního komisaře zaniká:

- a) uplynutím funkčního období,
- b) úmrtím,
- c) demisí,
- d) prohlášením o střetu zájmů,
- e) nuceným odchodem do důchodu,
- f) nucenou demisí.

2. Ukončení mandátu parlamentního komisaře podle odst. 1 písm. a) až c) konstatuje předseda parlamentu. O ukončení mandátu v případech uvedených v odst. 1 písm. d) až f) rozhodne parlament. K přijetí prohlášení o ukončení mandátu je nutná dvoutřetinová většina poslanců.

3. Demise musí být předána předsedovi parlamentu písemně. Mandát parlamentního komisaře zaniká ke dni uvedenému v demisi. K platnosti demise se nevyžaduje žádný projev přijetí.

[...]“

- 9 Odstavce 4 až 6 tohoto článku 15 podrobně upravovaly případy uvedené v odst. 1 písm. d) až f) téhož článku. Konkrétně čl. 15 odst. 5 zákona z roku 1993 upřesňoval, že k nucenému odchodu do důchodu může dojít pouze tehdy, když parlamentní komisař není schopen vykonávat úkoly spojené se svým

mandátem po dobu delší než 90 dní z důvodů, které nezavinil. Odstavec 6 téhož článku uváděl, že o nucené demisi lze rozhodnout, pokud parlamentní komisař nevykonává úkoly spojené se svým mandátem po dobu delší než 90 dní z důvodů, které zavinil, pokud úmyslně nesplnil povinnost přiznat majetek, pokud v majetkovém přiznání úmyslně uvedl nesprávné zásadní údaje nebo skutečnosti, anebo pokud se podle pravomocného rozsudku dopustil trestného činu.

- 10 Dne 1. ledna 2012 nabyl účinnosti základní zákon Maďarska. Podle jeho čl. VI odst. 3 „na dodržování práv souvisejících s ochranou osobních údajů a na přístup k údajům obecného zájmu dbá nezávislý orgán zřízený organickým zákonem“. Body 3 a 5 závěrečných ustanovení základního zákona stanovily, že parlament přijme zvlášť přechodná ustanovení, která budou součástí základního zákona.
- 11 Článek 16 těchto přechodných ustanovení, přijatých parlamentem, stanoví:
„Vstupem tohoto základního zákona v platnost zaniká mandát [komisaře]“.
- 12 Dne 1. ledna 2012 byla maďarská právní úprava týkající se orgánu dozoru změněna a vstoupil v platnost zákon č. CXII z roku 2011 o sebeurčení v oblasti informací a svobodě informací (dále jen „zákon z roku 2011“), který podle svého čl. 77 písm. a) provádí směrnici 95/46 do maďarského právního řádu. Tento zákon ruší zákon z roku 1992 a namísto komisaře zřizuje Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací, dále jen „Úřad“).
- 13 Úkoly Úřadu jsou vymezeny v čl. 38 odst. 2 a 3 zákona z roku 2011. Článek 38 odst. 2 tohoto zákona stanoví, že úkolem Úřadu „je kontrolovat a usnadňovat uplatňování práva týkajícího se přístupu k údajům obecného zájmu a údajům přístupným z důvodu obecného zájmu, a ochrany osobních údajů“. Článek 38 odst. 3 uvedeného zákona mimo jiné upřesňuje, že v rámci úkolů, které jsou mu svěřeny, může jednat na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu.
- 14 Kontinuitu mezi komisařem a Úřadem zajišťuje čl. 75 odst. 1 a 2 zákona z roku 2011, který v podstatě stanoví, že Úřad řeší věci zahájené komisařem na základě vyjádření předložených před 1. lednem 2012 a od 1. ledna 2012 zpracovává údaje, které zpracovával komisař před tímto datem.
- 15 Článek 38 odst. 5 uvedeného zákona upřesňuje, že „Úřad je nezávislý a podléhá pouze zákonu, v oblasti své pravomoci nemůže přijímat žádné pokyny a své úkoly plní zcela nezávisle na jiných orgánech a bez jakéhokoli ovlivňování“. Podle tohoto ustanovení mohou být úkoly Úřadu vymezeny pouze zákonem.
- 16 Článek 40 odst. 1 a 3 zákona z roku 2011 stanoví, že v čele Úřadu stojí předseda, kterého jmenuje prezident republiky na návrh předsedy vlády, a to na dobu devíti let. Článek 45 tohoto zákona upravuje zánik mandátu předsedy Úřadu. Ve znění vyplývajícím ze zákona č. XXV z roku 2012, účinného od 7. dubna 2012, tento článek v odstavci 1 stanoví:

„Mandát předsedy Úřadu zaniká:

- a) uplynutím funkčního období,
- b) demisí,
- c) úmrtím,
- d) konstatováním, že podmínky jeho jmenování nejsou splněny nebo že byla porušena pravidla týkající se majetkového přiznání;
- e) konstatováním střetu zájmů.“

17 Článek 45 odst. 2 až 8 zákona z roku 2011, ve znění zákona č. XXV z roku 2012, tyto jednotlivé případy upřesňuje.

18 Článek 74 zákona z roku 2011 stanoví pravidla pro jmenování předsedy Úřadu. Zní takto:

„Předseda vlády navrhne do 15. listopadu 2011 prezidentovi republiky jméno prvního předsedy Úřadu. Prezident republiky jmenuje prvního předsedu Úřadu s účinností od 1. ledna 2012.“

Skutkový stav

19 András Jóri byl jmenován komisařem dne 29. září 2008 na základě zákona z roku 1992 a téhož dne se ujal funkce. Vzhledem k tomu, že jeho mandát byl šestiletý, měl uplynout v září 2014. Skončil však dne 31. prosince 2011 na základě článku 16 přechodných ustanovení základního zákona. Úřad zahájil činnost dnem 1. ledna 2012 a prezident republiky jmenoval na návrh předsedy vlády předsedou Úřadu A. Péterfalviho, a to na dobu devíti let.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení u Soudního dvora

20 Dne 17. ledna 2012 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem. V ní Komise uvedla, že Maďarsko porušilo čl. 28 odst. 1 a 2 směrnice 95/46 tím, že předčasně ukončilo mandát komisaře, tím, že s komisařem nekonzultovalo návrh nového zákona o ochraně údajů, jakož i tím, že tento nový zákon skýtá příliš možností ukončit mandát předsedy Úřadu a přiznává v tomto ohledu roli prezidentovi republiky a předsedovi vlády.

21 Dopisem ze dne 17. února 2012 Maďarsko zpochybnilo porušení, které mu bylo vytknuto. Tento členský stát zaprvé uvedl, že předčasné ukončení mandátu komisaře je důsledkem změny maďarského modelu orgánu dozoru, že komisař si nepřál být jmenován předsedou Úřadu a že předčasné ukončení mandátu stávajícího předsedy by bylo v rozporu s právními pravidly zaručujícími jeho nezávislost. Zadruhé Maďarsko předložilo Komisi dokumenty týkající se konzultování komisaře ohledně nového zákona o ochraně osobních údajů. Zatřetí tento členský stát uvedl, že ustanovení o možnostech ukončení mandátu předsedy Úřadu budou v reakci na obavy Komise změněna.

22 Dne 7. března 2012 Komise zaslala Maďarsku odůvodněné stanovisko, v němž vzala zpět výhrady týkající se konzultace návrhu nového zákona s komisařem. Komise nicméně zopakovala své obavy týkající se zaprvé předčasného ukončení mandátu komisaře a zadruhé možností ukončení mandátu předsedy Úřadu a role prezidenta republiky a předsedy vlády v tomto ukončení. K poslednímu uvedenému bodu Komise však uvedla, že kdyby Maďarsko ve lhůtě stanovené odůvodněným stanoviskem, tedy měsíc od jeho oznámení, přijalo navrhované legislativní změny, považovala by porušení v tomto ohledu za ukončené.

23 Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 30. března 2012. Uvedlo v něm, že legislativní změna článku 45 zákona z roku 2011 bude přijata v následujících dnech; stalo se tak dne 2. dubna 2012 zákonem č. XXV z roku 2012, který nabyl účinnosti dne 7. dubna 2012. Maďarsko v tomto dopise nicméně setrvalo na svém stanovisku k předčasnému ukončení mandátu komisaře, což vedlo Komisi k podání projednávané žaloby.

24 Dopisem ze dne 6. prosince 2012 požádalo Maďarsko na základě čl. 60 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, aby o věci rozhodl velký senát.

25 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 8. ledna 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství EIOÚ na podporu návrhových žádání Komise.

K žalobě

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

- 26 Maďarsko má za to, že projednávaná žaloba je nepřijatelná, jelikož rozsudku určujícím tvrzené nesplnění povinnosti nelze vyhovět. I kdyby Soudní dvůr určil, že funkce komisaře byla ukončena v rozporu se směrnicí 95/46, bylo by možné takovou protiprávnost zhojit pouze odvoláním předsedy Úřadu a jeho nahrazením bývalým komisařem, což by znamenalo zopakovat tvrzené nesplnění povinnosti. Podle Maďarska přitom nemůže Komise požadovat od Soudního dvora rozsudek určující nesplnění povinnosti, kterému dotčený členský stát může vyhovět pouze prostřednictvím porušení unijního práva. Kromě toho předčasným ukončením mandátu předsedy Úřadu by byla porušena zásada nezávislosti Úřadu, kterou požaduje základní zákon.
- 27 Řešení navrhané Komisí za účelem nápravy tvrzeného nesplnění povinnosti, kdyby bylo určeno, by mimo jiné znamenalo, že všechny úkony učiněné stávajícím předsedou Úřadu jsou neslučitelné s unijním právem, jelikož byly přijaty orgánem dozoru nesplňujícím požadavky směrnice 95/46, což by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty. Maďarsko v tomto ohledu uvádí, že zákon z roku 2011 splňuje požadavky směrnice 95/46.
- 28 Komise odpovídá, že argumenty Maďarska musí být odmítnuty, jelikož projednávaná žaloba se nestala bezpředmětnou a nic nebrání vyhovění rozsudku určujícím tvrzené nesplnění povinnosti.

Závěry Soudního dvora

- 29 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 7. dubna 2011, Komise v. Portugalsko, C-20/09, EU:C:2011:214, bod 31 a citovaná judikatura). V projednávaném případě lhůta stanovená Maďarsku k vyhovění odůvodněnému stanovisku uplynula měsíc po jeho oznámení, tj. dne 7. dubna 2012.
- 30 Je pravda, že v tomto ohledu již Soudní dvůr měl příležitost rozhodnout, že žaloba pro nesplnění povinnosti je nepřijatelná, jestliže ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku tvrzené nesplnění povinnosti již nevyvolávalo účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. května 2006, Komise v. Španělsko, C-221/04, EU:C:2006:329, body 25 a 26, jakož i Komise v. Portugalsko, EU:C:2011:214, bod 33).
- 31 Nicméně v projednávaném případě spočívá nesplnění povinnosti tvrzené Komisí ve skutečnosti, že komisař nemohl vykonávat mandát do konce původně stanoveného funkčního období, a je nesporné, že ke dni stanovenému odůvodněným stanoviskem toto období dosud neuplynulo. Za těchto okolností nelze mít za to, že tvrzené nesplnění povinnosti při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku již nevyvolávalo účinky.
- 32 I kdyby byla prokázána okolnost, že zákon z roku 2011 splňuje požadavky směrnice 95/46, nemá tato okolnost v této souvislosti vliv, jelikož nesouvisí s otázkou, zda tvrzené nesplnění povinnosti přestalo při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vyvolávat účinky, či nikoliv, neboť projednávaná žaloba se týká pouze toho, zda Maďarsko tím, že předčasně ukončilo mandát komisaře, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 95/46.

- 33 Dále je třeba připomenout, že pokud Soudní dvůr uzná, že členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv, je tento členský stát podle čl. 260 odst. 1 SFEU povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora, přičemž otázka, jaká opatření vyplývají z rozsudku určujícího nesplnění povinnosti, není předmětem rozsudku vydaného na základě článku 258 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-503/04, EU:C:2007:432, bod 15 a citovaná judikatura).
- 34 Maďarskem uplatňovaná okolnost, že nemůže napravit tvrzené nesplnění bez porušení směrnice 95/46 nebo zásady právní jistoty, i kdyby byla prokázána, se tak každopádně týká vyhovění rozsudku určujícího nesplnění povinnosti, a nemá tedy vliv na přípustnost projednávané žaloby.
- 35 Konečně v odpověď na argument Maďarska vycházející z toho, že vyhovění rozsudku určujícímu nesplnění povinnosti by mohlo vést k situaci, která by byla v rozporu se základním zákonem, je třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury se členský stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního právního řádu, a to ani ústavních, jako důvodu nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva (viz zejména rozsudky Komise v. Belgie, 102/79, EU:C:1980:120, bod 15, jakož i Komise v. Portugalsko, EU:C:2008:3, bod 21 a 22).
- 36 Z těchto úvah vyplývá, že projednávaná žaloba je přípustná.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 37 Komise, podporovaná EIOÚ, poukazuje na to, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že výraz „zcela nezávisle“ uvedený v čl. 28 odst. 1 směrnice 95/46 znamená úplnou nezávislost od jakéhokoli přímého či nepřímého vlivu, zajišťující dotčenému orgánu doзору možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů a jakéhokoliv nátlaku, bez vnějšího vlivu a bez rizika, že by takový vliv mohl být vykonáván.
- 38 Komise a EIOÚ uznávají, že směrnice 95/46 přiznává členským státům při provedení článku 28 prostor k rozhodování, zejména pokud jde o volbu institucionálního modelu a přesnou délku mandátu orgánu doзору. Členské státy tedy mohou zvolit tuto délku svobodně. Nicméně je-li délka tohoto mandátu stanovena, musí ji členský stát respektovat a nemůže mandát ukončit před jejím uplynutím, s výjimkou závažných a objektivně ověřitelných důvodů. Srovnání s článkem 42 nařízení č. 45/2001, týkajícím se EIOÚ, tento výklad potvrzuje.
- 39 V projednávané věci Maďarsko neprokázalo, že existoval objektivní důvod k předčasnému ukončení mandátu komisaře. Zaprvé reforma orgánu doзору nemůže představovat přípustné odůvodnění, třebaže Maďarsko má právo změnit institucionální model svého orgánu doзору. Zadruhé tento členský stát neprokázal, že se komisař vzdal práva nadále vykonávat mandát a odmítl Úřad řídit. Zatřetí skutečnost, že dotčená maďarská právní úprava je součástí základního zákona a jeho přechodných ustanovení nebo to, zda zákon z roku 2011 splňuje kritéria směrnice 95/46 či nikoliv, nemá význam.
- 40 Maďarsko na úvod zdůrazňuje, že rozhodnutí nahradit komisaře entitou působící v podobě úřadu a s tím související rozhodnutí ukončit mandát komisaře byla přijata ústavodárným orgánem a nová právní úprava týkající se Úřadu je založena na základním zákonu.
- 41 Pokud jde o věc samou, zpochybňuje tento členský stát stanovisko, které zastává Komise a EIOÚ. Uvádí, že má pochybnosti o tom, že se požadavek nezávislosti stanovený v článku 28 směrnice 95/46 vztahuje na rozhodnutí členského státu o formě nebo změně formy orgánu doзору, jestliže fungování a rozhodovací proces zřízeného orgánu splňují požadavek nezávislosti, jak jej stanoví uvedená směrnice a vykládá Soudní dvůr.

- 42 Podle Maďarska ze znění tohoto článku 28 a článku 44 nařízení č. 45/2001, jakož i z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že požadavek nezávislosti stanovený v čl. 28 odst. 1 směrnice 95/46 se týká nezávislosti při plnění úkolů, kterými jsou orgány dozoru pověřeny, a vztahuje se tedy na funkční nezávislost dotčeného orgánu. Maďarská právní úprava, a to jak před 1. lednem 2012, tak i poté, tento požadavek naprosto splňuje. Z uvedeného článku 28 nelze vyvodit, že požaduje, aby osobě, která uvedený orgán řídí, bylo přiznáno subjektivní právo na výkon této funkce. Jestliže je funkční nezávislost orgánu dozoru zajištěna, nezáleží na tom, že dojde ke změně osoby, která stojí v čele orgánu, a to i když k ní dojde před uplynutím jejího původního mandátu. Toto pojetí je v souladu s pravomocí členských států stanovit délku mandátu orgánů dozoru.
- 43 Vzhledem k tomu, že směrnice 95/46 nestanoví strukturu, ani organizaci orgánů kontroly, ani délku mandátů osob, které je řídí, mohou členské státy podle názoru Maďarska vymezit jejich institucionální strukturu svobodně. Tato svoboda zahrnuje výběr osoby pověřené výkonem pravomocí orgánu dozoru v rámci zvoleného institucionálního modelu a rozhodnutí o jejím nahrazení při změně modelu, a to i pokud je toto nahrazení důsledkem předčasného ukončení mandátu stávajícího orgánu kontroly „ze zákona“.
- 44 Jediným omezením, které členským státům článek 28 směrnice 95/46 ukládá, je zajistit, aby orgány dozoru mohly po dobu trvání svého mandátu, určenou samotnými členskými státy, plnit své úkoly zcela nezávisle. Tak tomu v projednávané věci je.
- 45 Změna institucionálního systému ochrany údajů tedy představuje objektivní důvod předčasného ukončení mandátu komisaře. Vzhledem k tomu, že tento nový systém, jakož i ukončení mandátu komisaře stanoví základní zákon a jeho přechodná ustanovení, ani dřívější, ani nová právní úprava mající sílu prostého zákona nemohla obsahovat v této oblasti odlišná ustanovení. S ohledem na institucionální změnu zavedenou novou právní úpravou nebylo odůvodněné stanovit, že komisař bude automaticky zastávat funkci předsedy Úřadu. Komisař ostatně vyjádřil s novým institucionálním modelem nesouhlas, jakož i úmysl takové jmenování nepřijmout.
- 46 Kdyby byla přijata teze Komise, musela by být směrnice 95/46 vykládána tak, že vylučuje i to, aby mandát osoby, která je v čele orgánu dozoru, mohl být obnoven, nebo aby tato osoba mohla vykonávat jinou volenou veřejnou funkci. Z uvedené teze totiž vyplývá, že naděje na obnovení mandátu nebo výkon jiné funkce by mohla předsedu orgánu dozoru motivovat k tomu, aby se v zájmu své další kariéry řídil skutečnými nebo domnělými očekáváními politických orgánů.

Závěry Soudního dvora

- 47 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 ukládá členský státům povinnost zřídit jeden nebo několik orgánů dozoru, jež plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle. Požadavek dohledu ze strany nezávislého orgánu nad dodržováním unijních pravidel na ochranu fyzických osob, pokud jde o zpracování osobních údajů, vyplývá rovněž z unijního primárního práva a především z čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 16 odst. 2 SFEU.
- 48 Zřízení nezávislých orgánů dozoru v členských státech tedy představuje zásadní prvek ochrany osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (rozsudky Komise v. Německo, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 23, a ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko, C-614/10, EU:C:2012:631, bod 37), jak je to ostatně uvedeno v bodě 62 odůvodnění směrnice 95/46.
- 49 Je třeba připomenout, že v Maďarsku zákon z roku 1992 stanovil, že komisař, jmenovaný na šest let s možností obnovení mandátu, představuje orgán dozoru na ochranu osobních údajů ve smyslu směrnice 95/46, což Maďarsko nezpochybnilo.

- 50 Za účelem posouzení opodstatněnosti této žaloby je třeba přezkoumat, zda, jak tvrdí Komise, požadavek stanovený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46, podle něhož je třeba zaručit, že každý orgán kontroly plní úkoly, kterými je pověřen, zcela nezávisle, s sebou nese povinnost dotčeného členského státu respektovat délku mandátu takového orgánu, jak byla původně stanovena.
- 51 Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 musí být vykládán v tom smyslu, že orgány dozoru příslušné dohlížet na ochranu osobních údajů musí požívat nezávislosti, která jim umožní plnit jejich úkoly bez vnějšího vlivu. Tato nezávislost vylučuje zejména jakékoliv příkazy a jakýkoliv jiný vnější vliv v jakékoliv podobě, ať již přímý či nepřímý, který by mohl usměrňovat jejich rozhodnutí a ohrozit tak plnění úkolu, který spočívá v zajištění spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práva na soukromí a volným pohybem osobních údajů, uvedenými orgány (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Německo, EU:C:2010:125, bod 30, a Komise v. Rakousko, EU:C:2012:631, body 41 a 43).
- 52 Funkční nezávislost orgánů dozoru v tom smyslu, že nejsou při výkonu funkcí vázány žádnými pokyny, je nezbytnou podmínkou k tomu, aby tyto orgány mohly splnit kritérium nezávislosti ve smyslu čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, avšak na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, taková funkční nezávislost sama o sobě nepostačuje k tomu, aby orgány dozoru uchránila před jakýmkoli vnějším vlivem (Komise v. Rakousko, EU:C:2012:631, bod 42).
- 53 V této souvislosti již Soudní dvůr rozhodl, že pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů. Mohlo by to totiž vést k „předem dané poslušnosti“ těchto orgánů vůči rozhodovací praxi orgánu státního dohledu. Kromě toho vzhledem k úloze strážců práva na soukromí, kterou orgány dozoru zastávají, čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 vyžaduje, aby jejich rozhodnutí, a tudíž i tyto orgány samotné nevzbuzovaly podezření z podjatosti (rozsudky Komise v. Německo, EU:C:2010:125, bod 36, a Komise v. Rakousko, EU:C:2012:631, bod 52).
- 54 Kdyby členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržet pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by hrozba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vznášela po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést k určité poslušnosti vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rakousko, EU:C:2012:631, bod 51). To platí i tehdy, když je předčasné ukončení mandátu důsledkem reorganizace nebo změny modelu, které je třeba provést tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené použitelnými právními předpisy.
- 55 Kromě toho by v takové situaci nebylo možné mít za to, že orgán dozoru může za všech okolností konat bez podezření z podjatosti. Požadavek nezávislosti uvedený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 tedy musí být nutně vykládán tak, že zahrnuje povinnost respektovat délku mandátu orgánů dozoru až do jeho uplynutí a ukončit jej předčasně jen v souladu s pravidly a zárukami stanovenými použitelnými právními předpisy.
- 56 Pravidla, která platí pro ukončení mandátu EIOÚ, tento výklad odrážejí. Z kapitoly V nařízení č. 45/2001, a zejména z jejího čl. 42 odst. 4 a 5, který jasně vymezuje okolnosti, za kterých může mandát EIOÚ předčasně skončit, vyplývá, že dodržení mandátu EIOÚ až do jeho uplynutí, s výjimkou závažného a objektivně ověřitelného důvodu, je prvořadou podmínkou jeho nezávislosti.
- 57 V projednávané věci čl. 15 odst. 1 zákona z roku 1993, použitelný na komisaře na základě čl. 23 odst. 2 zákona z roku 1992, stanovil, že mandát komisaře může zaniknout pouze uplynutím funkčního období, úmrtím, demisí, prohlášením o střetu zájmů, nuceným odchodem do důchodu nebo nucenou demisí.

Poslední tři případy vyžadovaly rozhodnutí parlamentu přijaté dvoutřetinovou většinou jeho členů. Kromě toho jak k nucenému odchodu do důchodu, tak k nucené demisi mohlo dojít pouze za určitých okolností, upřesněných v odstavcích 5 a 6 tohoto článku 15.

- 58 Je přitom nesporné, že mandát komisaře nebyl ukončen na základě žádného z těchto ustanovení a zejména že komisař nepodal oficiálně demisi.
- 59 Z toho vyplývá, že Maďarsko ukončilo mandát komisaře, aniž dodrželo záruky stanovené zákonem za účelem ochrany jeho mandátu, čímž zasáhlo do jeho nezávislosti ve smyslu čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46. Skutečnost, že toto předčasné ukončení je důsledkem změny institucionálního modelu, je nemůže učinit slučitelným s nezávislostí orgánů dozoru, kterou toto ustanovení vyžaduje, jak bylo uvedeno v bodě 54 tohoto rozsudku.
- 60 Je pravda, že členské státy si mohou svobodně zvolit a změnit institucionální model, který považují za nejvhodnější pro své orgány dozoru. Nicméně v tomto rámci musí dbát na to, aby neohrozily nezávislost orgánů dozoru vyplývající z čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, která implikuje povinnost respektovat délku jeho mandátu, v souladu s tím, co bylo uvedeno v bodě 54 tohoto rozsudku.
- 61 Kromě toho, i když, jak tvrdí Maďarsko, se komisař a Úřad od sebe podstatně liší svou strukturou i organizací, jsou tyto dvě entity v podstatě pověřeny totožnými úkoly, a sice úkoly příslušejícími vnitrostátním orgánům dozoru na základě směrnice 95/46, jak vyplývá z úkolů, které jim byly svěřeny, a kontinuity mezi nimi při řešení věcí, kterou zajišťuje čl. 75 odst. 1 a 2 zákona z roku 2011. Samotná tato institucionální změna tedy nemůže objektivně odůvodnit ukončení mandátu osoby, která byla pověřena funkcí komisaře, když nebyla stanovena přechodná opatření umožňující zaručit dodržení délky jejího mandátu.
- 62 S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba určit, že Maďarsko tím, že předčasné ukončilo mandát orgánů dozoru na ochranu osobních údajů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 95/46.

K omezení časových účinků tohoto rozsudku

- 63 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr omezil časové účinky svého rozsudku tím způsobem, že rozhodne, že zjištěné nesplnění povinnosti se nedotýká mandátu předsedy Úřadu. Na podporu svého návrhu se tento členský stát dovolává souladu zákona z roku 2011 se směrnicí 95/46, jakož i novosti otázky, která v projednávané věci vyvstala. Komise naopak navrhuje tento návrh zamítnout.
- 64 V tomto ohledu i za předpokladu, že by rozsudky vydané na základě článku 258 SFEU měly stejné účinky jako rozsudky vydané na základě článku 267 SFEU, a že by tudíž důvody právní jistoty mohly výjimečně činit omezení jejich časových účinků nezbytným, pokud jsou splněny podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora v rámci článku 267 SFEU (viz zejména rozsudky Komise v. Řecko, C-178/05, EU:C:2007:317, bod 67 a citovaná judikatura, jakož i Komise v. Irsko, C-82/10, EU:C:2011:621, bod 63 a citovaná judikatura), je třeba konstatovat, že v projednávaném případě Maďarsko neprokázalo, že jsou tyto podmínky splněny. Konkrétně s ohledem na nesplnění povinnosti určené v bodě 62 tohoto rozsudku, výraz „zcela nezávisle“ obsažený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 je sám o sobě jasný a byl každopádně již vyložen Soudním dvorem v rozsudku Komise v. Německo, EU:C:2010:125, předcházejícím o více než rok uvedenému nesplnění povinnosti. Po tomto rozsudku totiž unijní právo nemohlo být důvodně chápáno tak, že Maďarsku dovoluje předčasné ukončit mandát komisaře.
- 65 Návrh Maďarska na omezení časových účinků tohoto rozsudku tedy musí být zamítnut.

K nákladům řízení

- ⁶⁶ Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.
- ⁶⁷ Podle čl. 140 odst. 3 téhož jednacího řádu může Soudní dvůr rozhodnout, že vlastní náklady řízení nesou i jiní vedlejší účastníci, než jsou účastníci uvedení v odstavcích 1 a 2 uvedeného článku 140. Soudní dvůr tak rozhodl, že EIOÚ, který vstoupil do řízení jako vedlejší účastník, ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Maďarsko tím, že předčasně ukončilo mandát orgánu dozoru na ochranu osobních údajů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.**
- 2) **Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.