

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. března 2010*

Ve věci C-518/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 22. listopadu 2007,

Evropská komise, zastoupená C. Dockseyem, C. Ladenburgerem a H. Krämerem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná

Evropským inspektorem ochrany údajů, zastoupeným H. Hijmansem a A. Sciroccem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

* Jednací jazyk: němčina.

proti

Spolkové republice Německo, zastoupené M. Lummou a J. Möllerem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a E. Levits, předsedové senátů, A. Rosas, K. Schiemann (zpravodaj), J.-J. Kasel, M. Safjan a D. Šváby, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. listopadu 2009,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svým návrhem se Komise Evropských společenství domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že podřídila státnímu dohledu orgány dozoru pověřené dohledem nad zpracováním osobních údajů v neveřejném sektoru v různých spolkových zemích (Länder), a že tak nesprávně provedla požadavek „úplné nezávislosti“ orgánů pověřených zajistit ochranu těchto údajů, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce 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

Právní úprava Společenství

- 2 Směrnice 95/46 byla přijata na základě článku 100a Smlouvy o ES (později po změně článek 95 ES) a jejím cílem je harmonizace vnitrostátních právních předpisů týkajících se zpracování osobních údajů.

3 Body 3, 7, 8, 10 a 62 odůvodnění směrnice 95/46 stanoví následující:

„(3) vzhledem k tomu, že vytvoření a fungování vnitřního trhu, v němž je zajištěn, v souladu s článkem 7a Smlouvy [o ES] (později po změně článek 14 ES), volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, vyžaduje nejen možnost volného pohybu osobních údajů z jednoho členského státu do druhého, ale rovněž ochranu základních práv jednotlivců;

[...]

(7) vzhledem k tomu, že rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o úroveň ochrany práv a svobod osob, zejména práva na soukromí, mohou s ohledem na zpracování osobních údajů zabránit přenosu těchto údajů z území jednoho členského státu na území jiného členského státu; že tyto rozdíly mohou napříště vytvářet překážku výkonu celé skupiny hospodářských činností na úrovni Společenství, narušit hospodářskou soutěž a bránit správním orgánům ve výkonu povinností, které mají na základě práva Společenství; že tyto rozdíly v úrovni ochrany vyplývají z rozdílů mezi vnitrostátními právními a správními předpisy;

(8) vzhledem k tomu, že pro odstranění překážek toku osobních údajů musí být úroveň ochrany práv a svobod osob v souvislosti se zpracováním těchto údajů rovnocenná ve všech členských státech; že tohoto cíle, pro vnitřní trh životně důležitého, nemůže být dosaženo pouze jednotlivými členskými státy, zejména

s přihlédnutím k množství odlišností, které se v současné době vyskytují mezi vnitrostátními právními předpisy z této oblasti, a k nezbytnosti koordinovat právní předpisy členských států, aby přeshraniční tok osobních údajů byl upraven spojitě a v souladu s cílem vnitřního trhu ve smyslu článku 7a Smlouvy; že je tedy nezbytný zásah Společenství směřující ke sblížení právních předpisů;

[...]

- (10) vzhledem k tomu, že předmětem vnitrostátních právních předpisů o zpracování osobních údajů je chránit základní práva a svobody, zejména právo na soukromí uznaného [uznané rovněž] v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950] i v obecných zásadách práva Společenství; že z tohoto důvodu sblížení těchto právních předpisů nesmí vést k oslabení ochrany, kterou zajišťují, ale musí mít naopak za cíl zajištění vysoké úrovně ochrany ve Společenství;

[...]

- (62) 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.“

4 Článek 1 směrnice 95/46, nazvaný „Předmět směrnice“, zní následovně:

„1. Členské státy zajišťují v souladu s touto směrnicí ochranu základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů.

2. Členské státy nemohou omezit ani zakázat volný pohyb osobních údajů mezi členskými státy z důvodů ochrany zajištěné podle odstavce 1.“

5 Článek 28 směrnice 95/46, nazvaný „Orgán dozoru“, 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.

3. Každý orgán dozoru má zejména:

- pravomoci provádět šetření, jako například pravomoc přístupu k údajům, které jsou předmětem zpracování, a shromažďovat veškeré informace nezbytné pro splnění svého úkolu dozoru;

- pravomoci účinně zasáhnout, jako například zaujmout stanovisko před zahájením zpracování v souladu s článkem 20 a zajistit vhodné zveřejnění těchto stanovisek nebo pravomoc nařídit blokování, výmaz nebo zničení údajů nebo dočasně nebo trvale zakázat zpracování nebo pravomoc zaslat správci upozornění či napomenutí nebo pravomoc obrátit se na parlament členského státu či na jiné politické orgány;

- pravomoc obrátit se na soud v případě porušení vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice nebo pravomoc oznámit tato porušení soudním orgánům.

Proti rozhodnutím orgánu dozoru, která dala vzniknout stížnostem, je možné využít opravný prostředek k soudu.

4. Na orgán dozoru se může obrátit jakákoli osoba nebo sdružení zastupující tuto osobu se žádostí týkající se ochrany svých práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Dotčená osoba je informována o způsobu vyřízení své žádosti.

Na orgán dozoru se může zejména obrátit kdokoli s žádostí o ověření přípustnosti zpracování, pokud se uplatní vnitrostátní předpisy přijaté na základě článku 13 této směrnice. Osoba je za každých okolností informována, zda k ověření došlo.

5. Orgány dozoru vypracují v pravidelných lhůtách zprávu o své činnosti. Tato zpráva se zveřejní.

6. Nezávisle na vnitrostátním právu, které se použije na dané zpracování, je orgán dozoru oprávněn vykonávat na území vlastního členského státu pravomoci, které mu byly uděleny v souladu s odstavcem 3. Každý orgán může být vyzván, aby vykonával své pravomoci na žádost orgánu jiného členského státu.

Orgány dozoru vzájemně spolupracují v míře nezbytné pro plnění svých úkolů, zejména výměnou veškerých užitečných informací.

7. Členské státy stanoví, že členové a zaměstnanci orgánů dozoru podléhají povinnosti dodržovat profesní tajemství v souvislosti s důvěrnými informacemi, ke kterým mají přístup, a to i po skončení své činnosti.“

- 6 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. L 8, s. 1; Zvl. vyd.

13/26, s. 102) bylo přijato na základě článku 286 ES. Článek 44 odst. 1 a 2 tohoto nařízení stanoví:

„1. Evropský inspektor ochrany údajů (dále jen ‚EIOÚ‘) vykonává své funkce zcela nezávisle.

2. Při výkonu své funkce [EIOÚ] od nikoho nevyžaduje ani nepřijímá pokyny.“

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Pokud jde o ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, německé právo činí rozdíly v závislosti na tom, zda toto zpracování provádí veřejnoprávní organizace, či nikoli.
- 8 Orgány pověřené dohledem nad dodržováním předpisů v této oblasti veřejnoprávními organizacemi se totiž liší od orgánů pověřených dohledem nad dodržováním těchto předpisů neveřejnoprávními organizacemi a veřejnoprávními podniky, které soutěží na trhu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen), (dále společně „neveřejný“ sektor).
- 9 Na zpracování osobních údajů veřejnoprávními organizacemi dohlíží na spolkové úrovni spolkový Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (zmocněnec pro ochranu údajů a svobodu informací) a na úrovni spolkových zemí Landesdatenschutzbeauftragte (zmocněnci pro ochranu údajů spolkových

zemí). Tito zmocněnci jsou odpovědni pouze svým parlamentům a obvykle nepodléhají dohledu, pokynům nebo jinému vlivu veřejnoprávních organizací, nad nimiž vykonávají svůj dozor.

- 10 Naopak struktura orgánů pověřených dohledem nad zpracováním uvedených údajů neveřejným sektorem se v každé spolkové zemi liší. Zákony spolkových zemí se nicméně vyznačují společným rysem, a to že výslovně podřizují tyto dozoruující orgány dohledu vykonávanému státem.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 11 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že je neslučitelné s čl. 28 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 95/46 podříditi státnímu dohledu orgán pověřený dohledem nad dodržováním předpisů o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů neveřejným sektorem, jak je tomu ve všech německých spolkových zemích, zaslala dne 5. července 2005 Spolkové republice Německo výzvu dopisem. Posledně uvedený stát odpověděl dopisem ze dne 12. září 2005, ve kterém tvrdil, že německý systém dozoru v dané oblasti odpovídá požadavkům uvedené směrnice. Komise poté Německé spolkové republice zaslala dne 12. prosince 2006 odůvodněné stanovisko, ve kterém znovu zopakovala dříve formulovanou výtku. Ve své odpovědi ze dne 14. února 2007 zopakoval tento stát své původní stanovisko.
- 12 Komise se za těchto podmínek rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 13 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 14. října 2008 bylo povoleno vedlejší účastenství v projednávané věci EIOÚ na podporu návrhových žádání Komise.

K žalobě*Argumentace účastníků řízení*

- 14 Projednávaný spor se týká dvou odlišných pojetí, která zastávají Komise, podpořená EIOÚ, a Spolková republika Německo, pokud jde o výraz „zcela nezávisle“ obsažený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 a plnění úkolů orgánů dozoru v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.
- 15 Podle Komise a EIOÚ, kteří vycházejí z širokého výkladu výrazu „zcela nezávisle“, je třeba požadavek, aby orgány dozoru plnily úkoly „zcela nezávisle“, vykládat tak, že orgán dozoru musí být uchráněn od jakéhokoliv vlivu vykonávaného jinými orgány nebo mimo rámec administrativy. Státní dohled, kterému podléhají orgány dozoru nad dodržováním předpisů v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů v neveřejném sektoru v Německu, tedy podle nich představuje porušení uvedeného požadavku.
- 16 Pokud jde o Spolkovou republiku Německo, ta se přiklání k užšímu výkladu výrazu „zcela nezávisle“ a tvrdí, že čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 požaduje funkční nezávislost orgánů dozoru v tom smyslu, že tyto orgány musí být nezávislé na neveřejném sektoru podléhajícím jejich dozoru a nesmí být vystaveny vnějším vlivům. Státní dohled vykonávaný v německých spolkových zemích podle názoru Spolkové republiky Německo přitom není takovým vnějším vlivem, nýbrž je mechanismem vnitřního dohledu nad administrativou, uplatňovaným orgány, které patří do stejného správního aparátu jako orgány dozoru a které musí stejně jako posledně uvedené orgány plnit cíle směrnice 95/46.

Závěry Soudního dvora

K rozsahu požadavku nezávislosti orgánů dozoru

- 17 Posouzení opodstatněnosti projednávané žaloby závisí na rozsahu požadavku nezávislosti obsaženého v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46, a tudíž na výkladu tohoto ustanovení. V tomto kontextu je třeba vzít v úvahu samotné znění uvedeného ustanovení, jakož i cíle a uspořádání směrnice 95/46.
- 18 Co se týče zaprvé znění čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, platí, že pokud není výraz „zcela nezávisle“ touto směrnicí definován, je třeba zohlednit jeho obvyklý smysl. Pokud jde o veřejný orgán, pojem „nezávisle“ obvykle označuje status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku.
- 19 Ačkoli Spolková republika Německo hájí opačný názor, není zde nic, co by nasvědčovalo tomu, že se požadavek nezávislosti týká výlučně vztahu mezi orgány dozoru a organizacemi, vůči nimž se dozor vykonává. Naopak pojem „nezávisle“ je posílen přídatným jménem „zcela“, což znamená rozhodovací pravomoc uchráněnou od veškerého přímého či nepřímého vnějšího vlivu na orgán dozoru.
- 20 Co se týče zadruhé cílů směrnice 95/46, zejména z jejich bodů 3, 7 a 8 odůvodnění vyplývá, že prostřednictvím harmonizace vnitrostátních pravidel, jež chrání fyzické osoby v souvislosti se zpracováváním osobních údajů, má tato směrnice především zajistit volný pohyb takových údajů mezi členskými státy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další, C-465/00, C-138/01

a C-139/01, Recueil, s. I-4989, body 39 a 70), který je nezbytný k vytvoření a fungování vnitřního trhu ve smyslu čl. 14 odst. 2 ES.

- 21 Volný pohyb osobních údajů může přitom zasáhnout do práva na soukromí uznaného zejména článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz v tomto smyslu rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. února 2000, *Amann v. Švýcarsko, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-II*, body 69 a 80, a ze dne 4. května 2000, *Rotaru v. Rumunsko, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-V*, body 3 a 46), jakož i obecnými zásadami práva Společenství.
- 22 Z tohoto důvodu i jak vyplývá zejména z bodu 10 odůvodnění a článku 1 směrnice 95/46, má tato směrnice dále za cíl neoslavit ochranu, kterou zajišťují stávající vnitrostátní pravidla, ale naopak zajistit ve Společenství vysokou úroveň ochrany základních práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Österreichischer Rundfunk* a další, bod 70, jakož i rozsudek ze dne 16. prosince 2008, *Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia*, C-73/07, Sb. rozh. s. I-9831, bod 52).
- 23 Orgány dozoru uvedené v článku 28 směrnice 95/46 jsou tedy strážci uvedených základních práv a svobod a jejich zřízení v členských státech je pokládáno, jak uvádí bod 62 odůvodnění této směrnice, za zásadní prvek ochrany osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.
- 24 Aby zaručily tuto ochranu, musí orgány dozoru zajistit spravedlivou rovnováhu mezi dodržováním základního práva na soukromí na straně jedné a zájmy vyžadujícími volný pohyb osobních údajů na straně druhé. Podle čl. 28 odst. 6 směrnice 95/46 mají mimoto jednotlivé vnitrostátní orgány vzájemně spolupracovat a případně vykonávat své pravomoci na žádost orgánu jiného členského státu.

- 25 Záruka nezávislosti vnitrostátních orgánů dozoru má zajistit účinnost a spolehlivost dohledu nad dodržováním předpisů v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a musí být vykládána ve světle tohoto cíle. Nebyla stanovena s cílem přiznat těmto orgánům jako takovým ani jejím zaměstnancům zvláštní status, ale s cílem posílit ochranu osob a organizací, kterých se jejich rozhodnutí týkají. Z toho vyplývá, že při plnění svých úkolů musí orgány dozoru jednat objektivně a nestranně. Za tímto účelem musí být chráněny před jakýmkoli vnějším vlivem, včetně přímého či nepřímého vlivu státu nebo spolkových zemí, a nikoli pouze před vlivem organizací, na které dohlíží.
- 26 Co se týče zatřetí systematiky směrnice 95/46, je tuto systematiku třeba chápat jako prodloužení článku 286 ES a nařízení č. 45/2001. Tato posledně uvedená právní ustanovení se týkají zpracování osobních údajů institucemi a orgány Společenství, jakož i volného pohybu těchto údajů. Tato směrnice sleduje rovněž tyto cíle, ale pokud jde o zpracování takových údajů v členských státech.
- 27 Stejně jako existují orgány dozoru na vnitrostátní úrovni, existuje orgán dozoru pověřený dohledem nad dodržováním pravidel v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů rovněž na úrovni Společenství, a sice EIOÚ. Podle čl. 44 odst. 1 nařízení č. 45/2001 vykonává tento orgán své funkce zcela nezávisle. Odstavec 2 uvedeného článku vysvětluje tento pojem „nezávislost“ dovětkem, že při výkonu své funkce EIOÚ od nikoho nevyžaduje ani nepřijímá pokyny.
- 28 Vezme-li se v úvahu skutečnost, že článek 44 nařízení č. 45/2001 a článek 28 směrnice 95/46 vycházejí z téhož obecného konceptu, je třeba vykládat tato dvě ustanovení homogenním způsobem tak, že absenci jakýchkoli pokynů týkajících se plnění jejich úkolů implikuje nejen nezávislost EIOÚ, ale i nezávislost vnitrostátních orgánů.

- 29 Na základě samotného znění čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, jakož i cílů a uspořádání této směrnice lze dojít k jednoznačnému výkladu uvedeného čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce. Není tudíž nezbytné přihlížet ke genezi uvedené směrnice nebo se vyjadřovat k vyjádřením předloženým Komisí a Spolkovou republikou Německo, která jsou v tomto ohledu protichůdná.
- 30 Vzhledem ke všemu výše uvedenému je třeba vykládat čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 v tom smyslu, že orgány dozoru pověřené dohledem nad zpracováním osobních údajů v neveřejném sektoru musí požívat nezávislosti, která jim umožní plnit jejich úkoly bez vnějšího vlivu. Tato nezávislost vylučuje nejen jakýkoliv vliv vykonávaný dozorovanými organizacemi, ale i jakékoliv příkazy nebo jiný přímý či nepřímý vnější vliv, které by mohly ohrozit plnění úkolu, který spočívá v zajištění spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práva na soukromí a volným pohybem osobních údajů, uvedenými orgány.

Ke státnímu dohledu

- 31 Je třeba dále přezkoumat, zda státní dohled, kterému orgány dozoru nad zpracováním osobních údajů neveřejným sektorem v Německu podléhají, je slučitelný s požadavkem nezávislosti, který byl takto upřesněn.
- 32 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že státní dohled jakékoliv povahy v zásadě umožňuje vládě dotyčné spolkové země nebo správnímu orgánu podřízenému této vládě přímo nebo nepřímo ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, případně tato rozhodnutí rušit nebo měnit.

- 33 Je zajisté třeba *a priori* připustit, jak uvádí Spolková republika Německo, že státní dohled má pouze zajistit, aby orgány dozoru jednaly v souladu s použitelnými vnitrostátními ustanoveními a ustanoveními Společenství, a tedy nemá za cíl nutit uvedené orgány, aby případně sledovaly politické cíle, které jsou v rozporu s ochranou fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a základními právy.
- 34 Nelze nicméně vyloučit, že orgány státního dohledu, které jsou součástí obecné administrativy, a tudíž jsou podřízeny vládě své spolkové země, nebudou při výkladu a uplatňování ustanovení týkající se zpracování osobních údajů schopny postupovat objektivně.
- 35 Jak uvádí EIOÚ ve svých vyjádřeních, vláda dotčené spolkové země může mít totiž zájem na nedodržení ustanovení týkajících se ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, pokud takové údaje zpracovává neveřejný sektor. Této vlády se může toto zpracování osobně dotýkat, pokud se jej účastní nebo by se jej mohla účastnit například v případě partnerství veřejného a soukromého sektoru nebo v rámci veřejných zakázek spolu se soukromým sektorem. Tato vláda může mít rovněž zvláštní zájem, pokud je to pro ni nezbytné nebo jednoduše užitečné, získat přístup k databázím údajů pro plnění některých svých úkolů, zejména pro daňové či represivní účely. Ta samá vláda může mít mimoto rovněž tendenci upřednostňovat hospodářské zájmy při uplatňování uvedených ustanovení určitými společnostmi, které jsou z ekonomického pohledu pro spolkovou zemi nebo region důležité.
- 36 Je třeba mimoto zdůraznit, že pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů. Jednak, jak uvedla Komise, se tyto orgány mohou chovat tak, aby „dopředu vyhověly“ rozhodovací praxi orgánu státního dohledu. Kromě toho

role strážců práva na soukromí, kterou uvedené orgány zastávají, vyžaduje, aby jejich rozhodnutí, a tudíž i ony samotné zůstávaly mimo jakékoliv podezření z podjatosti.

- 37 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že státní dohled vykonávaný nad německými orgány dozoru pověřenými dohledem nad zpracováními osobních údajů v neveřejném sektoru není slučitelný s požadavkem nezávislosti, jak je popsán v bodu 30 tohoto rozsudku.

K zásadám práva Společenství, kterých se dovolává Spolková republika Německo

- 38 Spolková republika Německo tvrdila, že vykládat požadavek nezávislosti uvedený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 tak, že nutí tento členský stát zrušit jeho osvědčený a účinný systém dohledu nad orgány dozoru, pokud jde o zpracování osobních údajů v neveřejném sektoru, je v rozporu s několika zásadami práva Společenství.
- 39 Zaprvé, podle tohoto členského státu brání širokému výkladu uvedeného požadavku nezávislosti především zásada demokracie.
- 40 Tato zásada, která je, jak tvrdí Spolková republika Německo, zakotvena nejen v německé ústavě, ale rovněž v čl. 6 odst. 1 EU, podle ní vyžaduje, aby administrativa podléhala pokynům vlády odpovědné svému parlamentu. Zásahy týkající se práv občanů a podniků tedy musí podle Spolkové republiky Německo podléhat, pokud

jde o legalitu, dohledu příslušného ministra. Vzhledem k tomu, že orgány dozoru v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů disponují určitými pravomocemi zasáhnout vůči občanům a neveřejnému sektoru podle čl. 28 odst. 3 směrnice 95/46, je podle ní větší kontrola legality jejich činností prostřednictvím nástrojů kontroly legality nebo věcné podstaty naprosto nezbytná.

- 41 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada demokracie je součástí právního řádu Společenství a je výslovně zakotvena v čl. 6 odst. 1 EU jako jeden ze základů Evropské unie. Jakožto společná zásada členských států musí být zohledněna při výkladu aktu sekundárního práva, jakým je článek 28 směrnice 95/46.
- 42 Tato zásada nebrání existenci veřejnoprávních orgánů, které stojí mimo klasickou správní hierarchii a jsou víceméně nezávislé na vládě. Existence a podmínky fungování takových orgánů jsou v členských státech upraveny zákonem nebo v určitých členských státech dokonce ústavou a tyto orgány podléhají, pokud jde o dodržování práva, kontrole příslušných soudů. Takové nezávislé správní orgány, jaké ostatně existují v německém právním systému, mají často regulační funkce nebo plní úkoly, které musí být uchráněny od politického vlivu, přičemž nadále podléhají, pokud jde o dodržování práva, kontrole příslušných soudů. Tak tomu je u úkolů orgánů dozoru v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů.
- 43 Absence jakéhokoliv parlamentního vlivu na tyto orgány je zajisté nepředstavitelná. Je však třeba uvést, že směrnice 95/46 po členských státech takovouto absenci jakéhokoliv parlamentního vlivu nijak nepožaduje.

- 44 Platí, že vedení orgánů dozoru může být jmenováno parlamentem nebo vládou. Kromě toho zákonodárce může definovat pravomoci uvedených orgánů.
- 45 Zákonodárce mimoto může uložit orgánům dozoru povinnost informovat parlament o jejich činnosti. V této souvislosti je možné provést srovnání s čl. 28 odst. 5 směrnice 95/46, který stanoví, že orgány dozoru vypracují v pravidelných lhůtách zprávu o své činnosti, která je zveřejněna.
- 46 S ohledem na výše uvedené, skutečnost, že se orgánům dozoru v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů v neveřejném sektoru příznává status, který je nezávislý na obecné administrativě, nemůže sama o sobě zbavit tyto orgány jejich demokratické legitimacy.
- 47 Zadruhé, co týče zásady svěřených pravomocí zakotvené v čl. 5 prvním pododstavci ES, které se Spolková republikou Německo rovněž dovolává, platí, že tato zásada ukládá Společenství jednat pouze v mezích pravomocí svěřených mu Smlouvou o ES a cílů v ní stanovených.
- 48 Spolková republika Německo v této souvislosti tvrdí, že nezávislost orgánů dozoru vůči nejvyšším správním orgánům nemůže být vyžadována na základě článku 100a Smlouvy o ES, ze kterého vychází směrnice 95/46.
- 49 Toto ustanovení opravňuje zákonodárce Společenství k přijetí opatření určených ke zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu, přičemž tato opatření musí skutečně mít tento účel a přispívat k odstranění překážek hospodářským svobodám zaručeným Smlouvou o ES (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 5.

října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419, body 83, 84 a 95; ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 60, jakož i ze dne 2. května 2006, Parlament v. Rada, C-436/03, Sb. rozh. s. I-3733, bod 38).

- 50 Jak již bylo uvedeno, nezávislost orgánů spočívající v tom, že musí být uchráněny od jakéhokoliv vnějšího vlivu, který by mohl usměrňovat jejich rozhodnutí, je základním prvkem s ohledem na cíle směrnice 95/46. Tato nezávislost je nezbytná k tomu, aby ve všech členských státech byla vytvořena stejně vysoká úroveň ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, a přispívá tímto způsobem k volnému pohybu údajů, což je nezbytné k vytvoření a fungování vnitřního trhu.
- 51 Vzhledem k výše uvedenému nepřesahuje široký výklad požadavku nezávislosti orgánů dozoru meze pravomocí svěřených Společenství podle článku 100a Smlouvy o ES, který představuje právní základ směrnice 95/46.
- 52 Zatřetí se Spolková republika Německo dovolává zásad subsidiarity a proporcionality uvedených v čl. 5 druhém a třetím pododstavci ES, jakož i zásady loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány Společenství zakotvené v článku 10 ES.
- 53 Tento stát zejména připomíná Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o ES Amsterodamskou smlouvou, podle kterého při dodržování práva Společenství by měla být dodržována zavedená vnitrostátní praxe, jakož i organizace a fungování právních systémů členských států.

- 54 Spolková republika je toho názoru, že je v rozporu s tímto požadavkem uložit jí povinnost přijmout systém neznámý jejímu právnímu řádu, a zrušit tak účinný systém dohledu, který se osvědčuje již 30 let a který je příkladem pro právní předpisy v oblasti ochrany údajů, jejichž vliv překračuje hranice tohoto státu.
- 55 S touto argumentací nelze souhlasit. Jak bylo již uvedeno v bodech 21 až 25, jakož i v bodu 50 tohoto rozsudku, výklad požadavku nezávislosti uvedený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 v tom smyslu, že brání státnímu dohledu, nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy o ES.
- 56 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že v jednotlivých spolkových zemích (Länder) podřídila státnímu dohledu orgány dozoru pověřené dohledem nad zpracováním osobních údajů neveřejným sektorem, čímž nesprávně provedla požadavek, aby tyto orgány plnily své úkoly „zcela nezávisle“, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46.

K nákladům řízení

- 57 Podle čl. 69 odst. 2 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 Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je namísto posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.
- 58 EIOÚ ponese vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Spolková republika Německo tím, že v jednotlivých spolkových zemích (Länder) přidělila státnímu dohledu orgány dozoru pověřené dohledem nad zpracováním osobních údajů neveřejnoprávními organizacemi a veřejnoprávními podniky, které soutěží na trhu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen), čímž nesprávně provedla požadavek, aby tyto orgány plnily své úkoly „zcela nezávisle“, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce 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) **Spolkové republiky Německo se ukládá náhrada nákladů řízení Evropské komise.**

- 3) **Evropský inspektor ochrany údajů ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.