



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 3 lipca 2012 r.¹

Sprawa C-614/10

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Austrii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych — Wykonywanie zadań krajowych organów nadzorczych ds. kontroli przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie niezależny — Ścisłe powiązania osobowe i organizacyjne pomiędzy organem nadzorczym a Bundeskanzleramt (urzędem kanclerza federalnego)

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze² wniesionej na podstawie art. 258 TFUE Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych³, w ten sposób, że obowiązujące w Austrii przepisy nie spełniają kryterium całkowitej niezależności, jeśli chodzi o Datenschutzkommission (komisji ochrony danych, zwanej dalej „DSK”), ustanowionej jako organ ochrony danych osobowych.
2. W sprawie niniejszej, podobnie jak w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom⁴ (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Niemcom”), podniesiono kwestię zakresu niezależności organu nadzorczego wymaganej na mocy art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46.
3. W konsekwencji wykładnia przyjęta przez Trybunał w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom będzie miała decydujące znaczenie w ramach oceny zasadności skargi Komisji popieranej przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (zwanego dalej „EIOD”).
4. Republika Federalna Niemiec przystąpiła do postępowania w charakterze interwenienta po stronie Republiki Austrii.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — W odniesieniu do przedspornego etapu postępowania wystarczy stwierdzić, że został on przeprowadzony zgodnie z art. 226 WE i przed Trybunałem nie podniesiono żadnego argumentu podającego w wątpliwość zgodność z prawem tego etapu.

3 — Dz.U. L 281, s. 31.

4 — Sprawa C-518/07, Zb.Orz. s. I-1885.

II – Ramy prawne

A – Prawo unijne

5. Z art. 1 ust. 1 dyrektywy 95/46 wynika, że ma ona na celu zapewnienie ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych na szczeblu państw członkowskich, w szczególności ich prawa do prywatności, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Jednakże zgodnie z art. 1 ust. 2 wspomnianej dyrektywy taka ochrona nie może uzasadniać ograniczenia ani zakazu swobodnego przepływu danych osobowych między państwami członkowskimi. Z powyższego wynika, że celem dyrektywy 95/46 jest ustanowienie równowagi pomiędzy z jednej strony ochroną swobód i praw podstawowych osób fizycznych w świetle przetwarzania danych osobowych a z drugiej strony – swobodnym przepływem takich danych.

6. Jak wynika to z motywu 62 dyrektywy 95/46, zasadniczym elementem wspomnianej ochrony osób fizycznych jest ustanowienie w państwach członkowskich organów nadzorczych wykonujących swoje funkcje w sposób całkowicie niezależny. Z tego względu art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, noszący intyulację „Organ nadzorczy”, stanowi:

„Każde państwo członkowskie zapewni, że jeden lub więcej organów władzy publicznej będzie odpowiedzialnych za kontrolę stosowania na jego terytorium przepisów przyjętych przez państwa członkowskie na mocy niniejszej dyrektywy.

Organy te postępują w sposób całkowicie niezależny przy wykonywaniu powierzonych im funkcji”.

7. Na szczeblu instytucji i organów unijnych ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych uregulowana została rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁵, które zostało wydane na podstawie art. 286 WE. Podobnie jak w przypadku wymogu przewidzianego wobec państw członkowskich w art. 28 dyrektywy 96/45 wspomniane rozporządzenie ustanawia niezależny organ nadzorczy, zwany EIOD. Co do niezależności wspomnianego organu, art. 44 rozporządzenia nr 45/2001 posiada następujące brzmienie:

- „1. Europejski Inspektor Ochrony Danych wykonuje swoje obowiązki w sposób całkowicie niezależny.
2. Europejski Inspektor Ochrony Danych podczas wykonywania swoich obowiązków nie oczekuje i nie przyjmuje instrukcji od nikogo.
3. Europejski Inspektor Ochrony Danych powstrzymuje się od wszelkich czynności niezgodnych ze swoimi obowiązkami i podczas swojej kadencji nie wykonuje żadnej innej zarobkowej ani niezarobkowej działalności zawodowej.
4. Europejski Inspektor Ochrony Danych po zakończeniu swojej kadencji zachowuje się z uczciwością i dyskrecją, jeżeli chodzi o przyjmowanie zleceń i korzyści”.

B – Prawo krajowe

8. Dyrektywa 95/46 została wdrożona do prawa austriackiego za pomocą Datenschutzgesetz (ustawy z 2000 r. w sprawie ochrony danych, zwanej dalej „DSG 2000”).

⁵ — Dz.U. 2001, L 8, s. 1.

9. Paragrafy 35 i nast. DSG 2000 przewidują ustanowienie DSK jako organu nadzorczego na mocy art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46⁶.

10. W rozumieniu § 36 ust. 1 DSG 2000 w skład DSK wchodzi sześciu członków wyznaczanych na pięcioletnią kadencję przez Bundespräsident (prezydenta federalnego) na wniosek Bundesregierung (rządu federalnego).

11. Zgodnie z § 36 ust. 3 DSG 2000 jeden z sześciu członków DSK powinien być prawnikiem należącym do kręgu urzędników federalnych.

12. Zgodnie z § 36 ust. 3a DSG 2000 funkcja członka DSK wykonywana jest równolegle z inną działalnością zawodową, a wspomniana funkcja jest pomyślana jako działalność w niepełnym wymiarze czasu pracy.

13. Korzystając z przewidzianej w art. 20 ust. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (federalnej ustawy konstytucyjnej, zwanej dalej „B-VG”) możliwości zwolnienia organów z obowiązku przestrzegania instrukcji wydawanych przez organy naczelne, § 37 ust. 1 DSG stanowi, że członkowie DSK są „niezależni i nie są związani żadnymi instrukcjami w zakresie wykonywanych przez nich funkcji”.

14. Paragraf 38 ust. 1 DSG 2000 stanowi, że DSK wydaje swój regulamin wewnętrznego urzędowania, powierzając zarządzanie bieżącymi sprawami jednemu ze swych członków (zwanemu dalej „członkiem zarządzającym”). Paragraf 4 ust. 1 Geschäftsordnung der DSK (regulaminu wewnętrznego urzędowania DSK) stanowi, że na stanowisko członka zarządzającego powołuje się urzędnika federalnego wyznaczonego zgodnie z § 36 ust. 3 DSG 2000.

15. Paragraf 38 ust. 2 DSG 2000 stanowi:

„W celu wsparcia zarządzania [DSK] Bundeskanzler [kanclerz federalny] tworzy urząd, zapewniając mu konieczne wyposażenie i personel. Posiada on prawo do uzyskania w każdym czasie informacji od prezesa i członka zarządzającego na temat wszelkich aspektów zarządzania [DSK]”.

16. Przyznane Bundeskanzler (kanclerzowi federalnemu) prawo do uzyskania informacji na temat wszelkich aspektów zarządzania DSK, o którym mowa w § 38 ust. 2 DSG 2000, odzwierciedla przepisy art. 20 ust. 2 B-VG, którego część istotna z punktu widzenia niniejszej opinii posiada następujące brzmienie:

„[...]”

Ustawa przewiduje dla organu naczelnego stosowne prawo nadzoru zadań wykonywanych przez niezależny organ, w tym co najmniej prawo do uzyskania informacji na temat wszelkich aspektów zarządzania organami niezależnymi – a w odniesieniu do organów innych niż te, o których mowa w pkt 2, 3 i 8 – prawo odwołania organów niezależnych z ważnego powodu”.

6 — Należy dodać, że DSK została ustanowiona na mocy Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten (ustawy w sprawie ochrony danych osobowych) z 1978 r. na długo przed wydaniem dyrektywy 95/46.

17. Paragraf 45 ust. 1 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (ustawy – prawo o służbie urzędniczej z 1979 r.) stanowi:

„Przełożony zapewnia, by jego podwładni wykonywali swe zadania służbowe z poszanowaniem przepisów ustaw, a także w sposób celowy, gospodarny i oszczędny. Sprawuje kierownictwo nad podwładnymi, a w razie potrzeby wydaje polecenia w celu zapewnienia, że usunięte zostaną błędy i nieprawidłowości, a godziny służby będą przestrzegane. Wspiera awans służbowy swych podwładnych w zależności od osiągniętych przez nich wyników oraz wyznacza im zadania, które w jak największym stopniu odpowiadają ich zdolnościom”.

III – Ocena

18. Komisja, wspierana przez EIOD, zarzuca Republice Austrii, że nie ustanowiła przepisów spełniających kryterium całkowitej niezależności organu nadzorczego w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46. Zdaniem Komisji trudność polega na tym, że: po pierwsze, funkcja członka zarządzającego DSK jest wykonywana przez urzędnika Bundeskanzleramt (urzędu kanclerza federalnego), po drugie, urząd DSK jest włączony do Bundeskanzleramt, a po trzecie, Bundeskanzler może wykonywać w odniesieniu do DSK nieograniczone prawo uzyskiwania informacji.

19. W celu dokonania oceny zasadności skargi Komisji należy najpierw sprecyzować treść wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny” zawartego w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46 dotyczącym organu nadzorczego. Następnie zbadam, czy wszystkie fakty zarzucane Republice Austrii przez Komisję mogły doprowadzić do sytuacji, w której DSK jako organ nadzorczy nie mogłaby wykonywać swych funkcji w sposób całkowicie niezależny zgodnie ze wspomnianym art. 28 ust. 1.

W przedmiocie znaczenia wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny”

20. Komisja i Republika Austrii nie zgadzają się co do kwestii znaczenia wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny”.

21. Zdaniem Komisji, która odwołuje się do ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, wspomniane wyrażenie oznacza nie tylko niezależność funkcjonalną, ale także niezależność instytucjonalną i materialną. Stwierdzenie to potwierdzają: cel art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, którym jest skuteczna i rzetelna kontrola przepisów w zakresie ochrony danych, a także sposób, w jaki postrzegana jest funkcja EIOD w rozporządzeniu 45/2001, które przewiduje maksymalną niezależność EIOD pod względem instytucjonalnym i materialnym. Poza tym Komisja zwraca uwagę na pkt 17 sprawozdania wyjaśniającego do protokołu dodatkowego do konwencji o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, dotyczący organów nadzoru i ponadgranicznych przepływów danych, który wymienia elementy zapewniające niezależność organu nadzorczego, wśród których znajduje się skład tego organu, sposób wyznaczania jego członków, czas trwania kadencji oraz warunki zakończenia pełnionych przez nich funkcji, przyznanie wspomnianemu organowi wystarczających środków lub wydawanie decyzji, na które nie mają wpływu polecenia lub nakazy zewnętrzne wydawane temu samemu organowi.

22. Republika Austrii twierdzi natomiast, że niemożliwe jest wywiedzenie z ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, że organy nadzorcze powinny być niezależne pod względem instytucjonalnym i materialnym. Niezależność organu nadzorczego w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46 powinna podlegać niezależności funkcjonalnej tego organu, co oznacza swobodę działania danego organu nadzorczego bez obowiązku wykonywania poleceń organów nadzorowanych, a także wystarczającą niezależność i bezstronność wobec osób prywatnych.

23. Republika Austrii podkreśla fakt, że wykładnia wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny” wymaga uwzględnienia orzecznictwa Trybunału dotyczącego niezawisłości sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Republika Austrii podkreśla, że DSK została ustanowiona jako organ kolegialny sprawujący funkcje sądowe. Pytania prejudycjalne przedstawione przez tego rodzaju austriackie organy na podstawie art. 267 TFUE zostały uznane przez Trybunał za dopuszczalne, a w konsekwencji Trybunał uznał sądowy charakter takich organów⁷, a zatem także ich niezawisłość, ponieważ jest ona jednym z kryteriów uwzględnianych do celów zbadania sądowego charakteru organu krajowego w ramach art. 267 TFUE. Republika Austrii wywodzi z powyższego, że DSK jest niezawisła w rozumieniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 267 TFUE, a w konsekwencji powinna ona także zostać uznana za niezależny organ nadzorczy do celów art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46.

24. W świetle debaty pomiędzy stronami na temat ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom należy wspomnieć o sprawie, która doprowadziła do wydania tego wyroku. Opierając się na treści art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, a także celach i systematyce wspomnianej dyrektywy, Trybunał nadał autonomiczną i szeroką wykładnię wyrażeniu „w sposób całkowicie niezależny”. Zdaniem Trybunału organy nadzorcze⁸ „powinny cechować się niezależnością pozwalającą im na wykonywanie ich zadań bez wpływu z zewnątrz. Ta niezależność wyklucza nie tylko jakikolwiek wpływ ze strony instytucji kontrolowanych, lecz również jakiegokolwiek nakazy i jakiegokolwiek inny wpływ z zewnątrz, bez względu na to, czy bezpośredni, czy pośredni, który mógłby podważyć wykonywanie przez te organy ich zadań polegających na ustaleniu słusznej równowagi pomiędzy ochroną prawa do poszanowania życia prywatnego a swobodą przepływu danych osobowych”⁹.

25. Chciałbym podkreślić dwa elementy wynikające z tej wykładni. Po pierwsze, Trybunał nie opiera wykładni wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny” na kryteriach niezawisłości sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Według mnie z powyższego należy wywieść, że Trybunał postrzega niezależność organów nadzorczych jako odrębną w stosunku do niezawisłości sądów w rozumieniu art. 267 TFUE, co oznacza, że argumentacja Republiki Austrii dotycząca DSK jako organu spełniającego wymogi niezawisłości określone w orzecznictwie Trybunału dotyczącym pojęcia sądu w rozumieniu art. 267 TFUE jest w niniejszym przypadku nieistotna¹⁰.

26. Po drugie, Trybunał nie używał w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom takich wyrażeń jak „niezależność funkcjonalna, instytucjonalna lub materialna”, nawet jeśli tak jak w niniejszym przypadku używały ich w ramach swych argumentacji zarówno Komisja, jak i Republika Federalna Niemiec.

27. W świetle dokonanej przez Trybunał szerokiej wykładni wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny” można byłoby zastanawiać się, czy Trybunał rozumiał tę niezależność jako niezależność organów nadzorczych we wszystkich jej możliwych wymiarach. Uważam, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. W swej wykładni Trybunał pozostawił możliwość dokonywania oceny w poszczególnych sprawach, jeżeli przepisy, z powodu których czyni się państwu członkowskiemu zarzut, są tego rodzaju, że stanowią one przejaw zewnętrznego, bezpośredniego bądź pośredniego wpływu na wykonywanie zadań przez organ nadzorczy.

7 — Tytułem przykładu Republika Austrii powołuje się na Bundeskommunikationssenat (federalny organ odwoławczy ds. telekomunikacji), którego pytania prejudycjalne doprowadziły do wydania wyroku z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06 Österreichischer Rundfunk, Zb.Orz. s. I-8817; Umweltsenat (organ odwoławczy ds. ochrony środowiska), którego pytanie prejudycjalne doprowadziło do wydania wyroku z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-205/08 Umweltanwalt von Kärnten, Zb.Orz. s. I-11525, i Oberster Patent – und Markensenat (organ odwoławczy ds. patentów i znaków towarowych), którego pytania prejudycjalne doprowadziły do wydania wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-246/05 Häupl, Zb.Orz. s. I-4673.

8 — Nawet jeśli Trybunał wypowiedział się w stosunku do organów nadzorczych właściwych ds. nadzoru przetwarzania danych osobowych w sektorze niepublicznym, moim zdaniem taka wykładnia odnosi się także do organów nadzorczych w ogólności.

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 30.

10 — Mam świadomość, że może to doprowadzić do sytuacji, w której organ krajowy może być uznany za w wystarczającym stopniu niezawisły, aby być sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, ale jednocześnie jako niewystarczająco niezależny, aby być organem nadzorczym w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46. Jest to nieunikniona konsekwencja autonomicznej wykładni art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46.

28. Trybunał nie wymienił wszystkich czynników wymaganych do tego, by można było uważać, że wykonywanie zadań ciężących na organach nadzorczych odbywa się „w sposób całkowicie niezależny”. Jak już wskazałem w opinii przedstawionej w sprawie, w której wydano ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom¹¹, wymienienie wszystkich tych czynników byłoby trudne i odpowiedniejsze wydaje się zastosowane metody negatywnej, czyli zbadanie wpływu konkretnych elementów lub wszystkich elementów na niezależność danego organu nadzorczego. Takie podejście przyjął Trybunał we wspomnianym wyroku, badając wpływ nadzoru państwa na niezależność organu nadzorczego.

W przedmiocie członka zarządzającego jako urzędnika Bundeskanzleramt

29. Zdaniem Komisji z § 4 ust. 1 Geschäftsordnung der DSK wynika, że członek zarządzający DSK, który zarządza sprawami bieżącymi DSK i który w konsekwencji odgrywa najważniejszą rolę w ramach DSK, powinien zawsze być urzędnikiem Bundeskanzleramt. Z uwagi na to, że funkcja członka DSK jest postrzegana jako działalność w niepełnym wymiarze czasu pracy wykonywana równolegle z inną działalnością zawodową, członek zarządzający pozostaje związany instrukcjami Bundeskanzler i podlega jego nadzorowi administracyjnemu. Pomiędzy członkiem zarządzającym a Bundeskanzleramt zachodzi stosunek podległości służbowej, który nie został zniesiony przez § 37 ust. 1 DSG 2000 dotyczący niezależności członków DSK. Z tego względu Komisja twierdzi, że łączenie funkcji członka zarządzającego DSK oraz urzędnika Bundeskanzleramt jest niezgodne z wymogiem niezależności, o którym mowa w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, i oznacza brak instytucjonalnej niezależności DSK.

30. W odpowiedzi na skargę Republika Austrii podnosi, że z § 4 ust. 1 Geschäftsordnung der DSK w związku z § 36 ust. 3 DSG 2000 nie wynika, by członek zarządzający DSK powinien zawsze być urzędnikiem Bundeskanzleramt. W rozumieniu ww. przepisów członek zarządzający powinien być prawnikiem z kręgu urzędników federalnych, co odnosi się do wszystkich prawników pracujących dla organów federalnych, a krąg ten nie jest ograniczony wyłącznie do urzędników Bundeskanzleramt. Ponadto na mocy § 38 ust. 1 DSG 2000 wyznaczenie członka zarządzającego jest kwestią niezależnej decyzji samej DSK. W przypadku gdyby urzędnik Bundeskanzleramt został powołany na stanowisko członka zarządzającego DSK, wówczas przepis § 37 ust. 1 DSG 2000, który zakazuje Bundeskanzleramt kierowania instrukcji technicznych lub merytorycznych do członka zarządzającego DSK, uniemożliwiłaby powstanie konfliktów lojalności i interesów.

31. Moim zdaniem należy przyznać, że z ustawodawstwa austriackiego nie wynika, by członek zarządzający DSK powinien bezwzględnie być urzędnikiem Bundeskanzleramt. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Geschäftsordnung der DSK w związku z § 36 ust. 3 DSG 2000 funkcja członka zarządzającego jest zarezerwowana dla urzędnika federalnego i prawnika, co oznacza, że członek zarządzający może, ale nie musi bezwzględnie, być urzędnikiem Bundeskanzleramt. Niemniej jednak istnieje wciąż stosunek podległości służbowej pomiędzy członkiem zarządzającym DSK a nadrzędnym względem niej organem federalnym.

32. Biorąc pod uwagę omawiany stosunek podległości służbowej, nie można wykluczyć, by organ federalny wyższego rzędu mógł wywierać wpływ na działalność członka zarządzającego. Bez wątplenia nie chodzi o wpływ bezpośredni, gdyż jest on zakazany na mocy § 37 ust. 1 DSG 2000. Łączenie funkcji członka zarządzającego DSK oraz urzędnika federalnego wiąże się raczej z niebezpieczeństwem¹² pośredniego wpływu nadrzędnego organu federalnego na działalność członka zarządzającego DSK, co podważa niezależność DSK wymaganą na mocy art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46.

11 — Punkt 24.

12 — W ww. wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Niemcom Trybunał przyznał, że samo tylko zagrożenie możliwości wpływu politycznego organów nadzoru na decyzje organów kontroli jest wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu przez nie zadań (pkt 36 tego wyroku).

33. Pragnę przypomnieć, że taki wpływ mógłby także być wywierany przez pracodawców pozostałych członków DSK, jeśli wziąć pod uwagę, że funkcja członka DSK jest postrzegana jako działalność w niepełnym wymiarze czasu pracy wykonywana równoległe z inną działalnością zawodową. Gdyby Trybunał potwierdził swe podejście polegające na wykładni dyrektywy 95/46 w świetle rozporządzenia nr 45/2001¹³, możliwe byłoby sformułowanie wniosku, że zakaz wykonywania innej działalności zawodowej jest jednym z wymogów ustanowionych w zakresie niezależności organów nadzorczych, o której mowa w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, zważywszy, że art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 45/2001 określa taki wymóg w odniesieniu do niezależności EIOD.

W przedmiocie włączenia urzędu DSK do służb Bundeskanzleramt

34. Zdaniem Komisji strukturalne włączenie urzędu DSK do służb Bundeskanzleramt jest niezgodne z art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46, ponieważ prowadzi do sytuacji, w której DSK nie jest niezależna ani pod względem instytucjonalnym, ani pod względem materialnym. Pracownicy DSK podlegają Bundeskanzleramt i jego nadzorowi administracyjnemu. Z powyższego wynika, że DSK jest narażona na ewentualny wpływ Bundeskanzleramt. Jest to tym bardziej znaczące, że Bundeskanzleramt jako urząd publiczny podlega nadzorowi, który powinien być sprawowany przez DSK.

35. W tym względzie EIOD dodaje, że możliwość wywierania wpływu przez Bundeskanzleramt na wykonywanie zadań przez DSK jest wzmocniona faktem, że nie istnieje żadna odrębna linia budżetowa przeznaczona dla DSK i że budżet DSK jest częścią budżetu Bundeskanzleramt.

36. Republika Austrii przyznała, że urząd DSK jako pomocniczy aparat administracyjny DSK jest włączony do Bundeskanzleramt i że pracownicy tego urzędu są pod względem prawnym powiązani z Bundeskanzleramt, który zachowuje nad nimi nadzór administracyjny. Jednakże okoliczność ta nie ma wpływu na ocenę niezależności DSK, jeśli wziąć pod uwagę rozróżnienie, jakiego należy dokonać pomiędzy DSK jako organem a obsługującym ją urzędem.

37. W odniesieniu do budżetu DSK Republika Austrii twierdzi, że w świetle austriackiego prawa budżetowego kwestia, do jakiego działu administracji należy instytucja federalna pod względem budżetowym, jest wtórna i sama w sobie nie zawiera żadnej informacji na temat niezależności wspomnianej instytucji.

38. Jak podniosły w niniejszej sprawie w swych argumentach odpowiednio Komisja i Republika Austrii, nie zostało podważone, że urząd DSK jest włączony do Bundeskanzleramt i że z tego względu osoby w służbie DSK podlegają nadzorowi administracyjnemu Bundeskanzleramt.

39. W tym względzie, moim zdaniem, argument dotyczący rozróżnienia, jakiego należałoby dokonać pomiędzy DSK jako organem a obsługującym ten organ urzędem, jest nieprzekonujący. Uważam, że urząd i pracownicy urzędu stanowią zasadniczy element statusu organu nadzorczego. Potwierdza to na przykład motyw 11 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)¹⁴, na mocy którego, aby być niezależnymi, krajowe organy regulacyjne winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnych do realizacji swoich zadań¹⁵.

13 — Wspomniane podejście zostało przyjęte w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 26, a także w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Volker und Markus Schecke i Eifert, Zb.Orz. s. I-11063, pkt 106.

14 — Dz.U. L 108, s. 33.

15 — Podobna charakterystyka niezależności organów krajowych znajduje się w 47 motywie dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. L 52, s. 3).

40. Z powyższego wynika, że jeśli osoba lub organ wywierają wpływ na urząd lub pracowników organu nadzorczego, co bezspornie ma miejsce w niniejszym przypadku, wspomniana osoba lub organ wywierają w konsekwencji wpływ na organ nadzorczy jako taki, co jest niezgodne z wymogiem niezależności organu nadzorczego.

W przedmiocie nieograniczonego prawa Bundeskanzler do żądania informacji od DSK

41. Zdaniem Komisji nieograniczone prawo do żądania informacji przysługujące Bundeskanzler na mocy art. 20 ust. 2 B-VG podważa niezależność DSK, ponieważ istnieje zagrożenie, że to prawo zostanie użyte w celu wywarcia politycznego wpływu na DSK. W tym względzie Komisja ponownie przypomina, że także sam Bundeskanzler podlega nadzorowi DSK.

42. Republika Austrii nie podważa istnienia prawa Bundeskanzler do żądania informacji na temat wszelkich aspektów zarządzania DSK, która została utworzona jako niezależny organ w rozumieniu art. 20 ust. 2 B-VG. Wyjaśnia, że takie prawo stanowi bezwzględne minimum w stosunku do prawa nadzoru wymaganego na mocy prawa konstytucyjnego w stosunkach pomiędzy naczelnymi organami państwowymi a organami niezależnymi, które są zwolnione z obowiązku przestrzegania poleceń naczelnych organów państwowych. Prawo do żądania informacji nie zapewnia Bundeskanzler żadnego wpływu na zarządzanie DSK. Republika Austrii zwraca uwagę na okoliczność, że Justizministerium (ministerstwo sprawiedliwości) posiada analogiczne prawo żądania informacji od sądów powszechnych, co nie jest uznawane za sprzeczne z wymogiem niezawisłości sądów.

43. Jak już wskazałem, w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom Trybunał nadał autonomiczną wykładnię pojęciu niezależności organu nadzorczego w stosunku do niezależności sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Z tego względu argument Republiki Austrii dotyczący istnienia analogicznego prawa żądania informacji od sądów powszechnych jest w niniejszym przypadku pozbawiony znaczenia.

44. Moim zdaniem obydwa elementy dowodzą, że rozpatrywane prawo żądania informacji mogłoby wyrzucić szkodliwe skutki na niezależność DSK. Po pierwsze, jest to prawo nieograniczone i bezwarunkowe. Po drugie, Bundeskanzler, któremu przysługuje wspomniane prawo, sam podlega nadzorowi DSK, tak iż wykonywanie przez niego prawa żądania informacji mogłoby prowadzić do wywierania wpływu przez organ podlegający nadzorowi.

45. Podsumowując, twierdzą, że Republika Austrii nieprawidłowo wdrożyła wymóg wykonywania „w sposób całkowicie niezależny” zadań powierzonych organom nadzorczym, o którym mowa w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46 w ten sposób, że po pierwsze, powiązała stanowisko członka zarządzającego DSK ze stanowiskiem urzędnika federalnego, po drugie, włączyła urząd obsługujący DSK do struktur Bundeskanzleramt, a po trzecie – przyznała Bundeskanzler prawo żądania informacji od DSK.

IV – Wnioski

46. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał orzekł, jak następuje:

- 1) Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na niej na mocy art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, w ten sposób, że po pierwsze, powiązała stanowisko członka zarządzającego Datenschutzkommission (komisji ochrony danych) ze stanowiskiem urzędnika federalnego, po drugie, włączyła urząd obsługujący Datenschutzkommission do struktur Bundeskanzleramt (urzędu kanclerza federalnego), a po trzecie – przyznała Bundeskanzler (kanclerzowi

federalnemu) prawo żądania informacji od Datenschutzkommission, przez co nieprawidłowo wdrożyła wymóg wykonywania „w sposób całkowicie niezależny” zadań powierzonych organowi nadzorczemu.

- 2) Republika Austrii zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.
- 3) Europejski Inspektor Ochrony Danych oraz Republika Federalna Niemiec pokrywają własne koszty.