



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 10 grudnia 2013 r.¹

Sprawa C-288/12

**Komisja Europejska
przeciwko**

Węgrom

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 95/46/WE — Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych — Artykuł 28 ust. 1 — Krajowe organy nadzorcze — Ustawodawstwo krajowe skracające sześcioletnią kadencję inspektora ochrony danych — Utworzenie krajowego organu ochrony danych i wolności informacji oraz powołanie osoby innej niż inspektor ochrony danych na stanowisko prezesa tego organu na dziewięcioletnią kadencję

I – Wprowadzenie

1. W skardze z dnia 24 maja 2012 r. Komisja Europejska zwróciła się do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy 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 danych², ponieważ skróciły kadencję organu nadzorującego ochronę danych. W tym względzie Komisja zarzuca Węgrom naruszenie niezależności organu nadzorującego ochronę danych wymaganej przez art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.

2. Podobnie jak w sprawach, w których zapadły wyroki z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom³ i z dnia 16 października 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii⁴, niniejsza sprawa dotyczy zakresu obowiązku nałożonego na państwa członkowskie w zastosowaniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy w zakresie utworzenia jednego lub większej liczby organów nadzorujących ochronę danych osobowych „wykonujących powierzone im zadania w sposób całkowicie niezależny”.

II – Prawo Unii

3. Dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 100a traktatu WE (po zmianie art. 95 WE, obecnie art. 114 TFUE) i ma na celu harmonizację krajowych systemów prawnych w zakresie przetwarzania danych osobowych.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 281, s. 31, zwanej dalej „dyrektywą”.

3 — C-518/07, Zb.Orz. s. I-1885.

4 — C-614/10.

4. Motyw 62 dyrektywy stanowi:

„Utworzenie w państwach członkowskich organów nadzorczych, wykonujących swoje funkcje w sposób całkowicie niezależny, jest zasadniczym elementem ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych”.

5. Artykuł 28 ust. 1 dyrektywy, zatytułowany „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”.

III – Kontekst prawny na Węgrzech i okoliczności faktyczne

6. Zgodnie z ustawą nr LXIII z 1992 r. o ochronie danych osobowych i dostępie do danych o znaczeniu ogólnym (zwaną dalej „starą ustawą o ochronie danych”) do dnia 31 grudnia 2011 r. organem nadzorującym ochronę danych na Węgrzech, wymagany na mocy art. 28 dyrektywy, był inspektor ochrony danych⁵ (zwany dalej „inspektorem”). Artykuł 23 starej ustawy o ochronie danych przewidywał, że inspektora wybierał węgierski parlament, a art. 24 i 25 starej ustawy o ochronie danych określały jego zadania. Czas trwania i kończenie kadencji regulowała ustawa nr LIX z 1993 r. o parlamentarnym inspektorze odpowiedzialnym za prawa obywateli (zwaną dalej „ustawą nr LIX z 1993 r.”). Artykuł 4 ust. 5 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., przewidywał, że inspektor jest wybierany na sześcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Artykuł 15 ustawy regulował kończenie kadencji.

7. Na podstawie starej ustawy o ochronie danych osobowych na inspektora wybrany został András Jóri, który objął urząd w dniu 29 września 2008 r. Jego trwająca sześć lat kadencja powinna zatem zakończyć się we wrześniu 2014 r.

8. Zgodnie z art. VI ust. 3 ustawy zasadniczej Węgier, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. (zwanej dalej „ustawą zasadniczą”), „za ochronę danych osobowych i dostęp do danych o znaczeniu ogólnym odpowiada niezależny organ ustanowiony na mocy ustawy organicznej”.

9. W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa nr CXII z 2011 r. w sprawie samostanowienia w dziedzinie informacji i wolności informacji (zwaną dalej „nową ustawą o ochronie danych”). Ustawa ta uchyła starą ustawę o ochronie danych i równocześnie ustanawia krajowy organ ochrony danych i wolności informacji (zwany dalej „organem”). Na mocy nowej ustawy o ochronie danych organ przejął obowiązki inspektora. Zgodnie z art. 40 ust. 1 i 3 nowej ustawy o ochronie danych prezesa organu powołuje na dziewięcioletnią kadencję prezydent Republiki na wniosek premiera.

10. Organ rozpoczął działalność w dniu 1 stycznia 2012 r.

11. Kadencja A. Jóriego, która powinna trwać do września 2014 r., zakończyła się w dniu 31 grudnia 2011 r. zgodnie z art. 16 przepisów przejściowych ustawy zasadniczej, który stanowi, że „[z] dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zasadniczej kończy się kadencja [inspektora]”.

12. András Jóri nie został powołany na stanowisko prezesa organu. Na wniosek premiera prezydent Republiki powołał na prezesa organu Attilę Péterfalviego na dziewięć lat.

5 — W niektórych wersjach językowych stosuje się termin „kontroler ochrony danych”.

IV – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

13. W dniu 17 stycznia 2012 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia. W wezwaniu tym Komisja stwierdziła, że Węgry naruszyły art. 28 ust. 1 i 2 dyrektywy w trzech aspektach. Po pierwsze, Węgry skróciły kadencję inspektora. Po drugie, nie przedstawiły inspektorowi do konsultacji projektu nowej ustawy o ochronie danych, chociaż były do tego zobowiązane. Po trzecie, z jednej strony nowa ustawa o ochronie danych oferuje zbyt dużo możliwości zakończenia kadencji prezesa organu, a z drugiej strony rola prezydenta Republiki i premiera w zakończeniu kadencji umożliwia węgierskiej władzy wykonawczej wywieranie wpływu na prezesa organu.

14. Komisja wezwała Węgry do udzielenia odpowiedzi w terminie jednego miesiąca.

15. W odpowiedzi z dnia 17 lutego 2012 r. Węgry zakwestionowały zarzucane naruszenie polegające na skróceniu kadencji inspektora, podnosząc w szczególności, że było ono konsekwencją zmiany węgierskiego modelu instytucjonalnego. Węgry poinformowały, że z oświadczeń opublikowanych w prasie wynikało, iż inspektor nie zamierza objąć stanowiska prezesa organu. Ponadto wspomniane państwo członkowskie uściśliło, że ponieważ prezes organu został już powołany, do czasu upływu jego kadencji w dniu 31 grudnia 2020 r. inspektor nie może zajmować tego samego stanowiska, ponieważ skrócenie kadencji obecnego prezesa byłoby sprzeczne z przepisami gwarantującymi jego niezależność.

16. Co do konsultacji z inspektorem Węgry oświadczyły, że konsultacje zostały przeprowadzone, i przekazały Komisji dokument roboczy na ten temat.

17. Jeżeli chodzi o potencjalne powody zakończenia kadencji prezesa organu, Węgry zakwestionowały zarzucane naruszenie, lecz zaproponowały zmianę nowej ustawy o ochronie danych, uwzględniając obawy wyrażone przez Komisję w tej kwestii, a dokładnie – usunięcie przepisów przewidujących odesłanie na emeryturę i dymisję prezesa organu, a także wprowadzenie możliwości wszczęcia postępowania sądowego we wszystkich przypadkach, w których prezes organu kwestionowałby decyzję prezydenta Republiki o zakończeniu jego kadencji podjętą na wniosek premiera.

18. W dniu 7 marca 2012 r. Komisja skierowała do Węgier uzasadnioną opinię, w której powtórzyła swoje obawy dotyczące skrócenia kadencji inspektora i wezwała Węgry do przyjęcia niezbędnych środków w celu dostosowania się do opinii w terminie jednego miesiąca od dnia jej notyfikacji. Komisja wycofała natomiast swoje wcześniejsze zastrzeżenia dotyczące przekazania inspektorowi projektu nowej ustawy do konsultacji. Wreszcie w kwestii potencjalnych powodów zakończenia kadencji prezesa organu Komisja zaznaczyła, że jeśli w terminie wyznaczonym w opinii Węgry przyjmą poprawki legislacyjne proponowane w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, uzna ona naruszenie w tym aspekcie za zakończone.

19. W dniu 30 marca 2012 r. Węgry odpowiadały na uzasadnioną opinię Komisji, podtrzymując swoje stanowisko w sprawie zakończenia kadencji inspektora, w wyniku czego Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

20. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 stycznia 2013 r. Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) został dopuszczony do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

21. Na rozprawie w dniu 15 października 2013 r. Komisja, Węgry i EIOD przedstawili uwagi ustne.

V – W przedmiocie skargi

A – W przedmiocie dopuszczalności

1. Argumenty stron

22. Węgry podnoszą, że skarga w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna.

23. W opinii Węgier jedyny dopuszczalny sposób naprawienia zarzucanego braku zgodności z prawem polegałby na skróceniu kadencji prezesa organu i powołaniu na to stanowisko inspektora, co sprowadzałoby się w istocie do powielenia zarzucanego uchybienia. Węgry wyjaśniają, że Komisja nie może zwracać się do Trybunału o wydanie wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom, do którego zainteresowane państwo członkowskie nie mogłoby się zastosować inaczej, niż łamiąc prawo Unii. Pozwane państwo członkowskie dodaje, że przyjęcie takiego środka prowadziłoby również do sytuacji niekonstytucyjnej z powodu naruszenia zasady niezależności organu przewidzianej w ustawie zasadniczej.

24. Węgry podnoszą ponadto, że zmiana modelu instytucji odpowiedzialnych za ochronę danych osobowych skutkująca likwidacją stanowiska inspektora wiązała się w sposób konieczny również z zakończeniem kadencji osoby, która pełniła tę funkcję. Zdaniem pozwanego państwa członkowskiego zakończenie kadencji obecnego prezesa organu bez zmiany instytucjonalnej nie może zostać uzasadnione podobnymi względami normatywnymi.

25. Węgry utrzymują również, że nowa ustawa o ochronie danych gwarantuje pełną niezależność prezesa organu, spełniając tym samym wymogi dyrektywy w tej kwestii. W opinii tego państwa członkowskiego, jeżeli przyjmie się założenie, że zakończenie kadencji inspektora stanowi uchybienie wymogowi niezależności, uchybienie to nie miało wpływu na działalność inspektora, jak również nie przeszkadza prezesowi organu pełnić jego funkcji bez żadnych wpływów z zewnątrz. Zgodnie z celem dyrektywy prawo do ochrony danych osobowych było gwarantowane na Węgrzech w sposób ciągły i przez cały czas, zarówno przed dniem 1 stycznia 2012 r., jak i po tej dacie. Węgry z zadowoleniem zauważają, że Komisja podziela tę opinię, stwierdzając, że węgierskie przepisy zapewniają ciągłość prawną, gdyż organ przejął sprawy zawisłe przed inspektorem. W konsekwencji Węgry twierdzą, że nawet jeśli występowało uchybienie, to nie miało ono konsekwencji prawnych, które należałoby naprawiać.

26. Węgry podnoszą ponadto, że zarzucane uchybienie wywołało już wszystkie swoje skutki w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji i po dniu 1 stycznia 2012 r. nie miało wpływu na funkcjonowanie organu, a zwłaszcza na jego niezależność. W konsekwencji skarga Komisji jest bezprzedmiotowa, a tym samym niedopuszczalna.

27. Węgry uważają, że przyjęcie argumentacji Komisji oznaczałoby, że wszystkie czynności podjęte przez obecnego prezesa organu od dnia 1 stycznia 2012 r. są niezgodne z prawem Unii, i prowadziłyby do naruszenia zasady pewności prawa.

28. Węgry dodają, że w przeciwieństwie do argumentów Komisji przedstawionych w pkt 33 poniżej państwo to wyraźnie podkreśliło, że jest jego wolą, aby ewentualne stwierdzenie uchybienia w ramach niniejszego postępowania przed Trybunałem nie wpłynęło na kadencję obecnego prezesa organu, nawet jeżeli wyrażenie „ograniczenie skutków w czasie” nie znajduje się w odpowiedzi na skargę.

29. Komisja utrzymuje, że skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna.

30. Uważa ona, że naprawienie uchybienia nie jest w żadnym razie niemożliwe, i jest zdania, że Węgry muszą podjąć niezbędne środki, aby A. Jóri mógł ponownie objąć stanowisko, o którym mowa w art. 28 dyrektywy, do czasu upływu mandatu w zwykłych warunkach, to jest do września 2014 r. W opinii Komisji sposób, w jaki Węgry skorygują uchybienie, podlega kompetencji tego państwa członkowskiego i nie ma znaczenia dla skargi w niniejszej sprawie. Ponadto Komisja podnosi, że Węgry nie mogą powoływać się na niezależność prezesa organu, aby zakwestionować przywrócenie A. Jóriego na stanowisko. W ten sposób na potrzeby obrony Węgry powoływałyby się na własne uchybienie.

31. W opinii Komisji wystąpienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Na podstawie orzecznictwa Trybunału uchybienie trwa, jeżeli skutki środków podjętych niezgodnie z prawem Unii utrzymują się po upływie tego terminu. W niniejszej sprawie uchybienie polegało na skróceniu kadencji inspektora i trwa nadal, ponieważ A. Jóri nie został przywrócony na stanowisko przed upływem wspomnianego terminu.

32. Co do argumentu Węgier przedstawionego w pkt 23 powyżej, zgodnie z którym uznanie skargi Komisji za dopuszczalną oznaczałoby konieczność skrócenia kadencji prezesa organu, co również mogłoby prowadzić do sytuacji sprzecznej z ustawą zasadniczą, Komisja przypomina, że zgodnie z zasadą nadrzędności prawa Unii prawo Unii ma pierwszeństwo nad postanowieniami konstytucyjnymi państw członkowskich. Ponadto Komisja uważa, że reforma organu nadzorującego ochronę danych nie uzasadniała w żaden sposób skrócenia kadencji inspektora. Dodaje ona, że w odpowiedzi na skargę Węgry nie zakwestionowały, iż w akcie prawa wewnętrznego można było przewidzieć albo obowiązywanie nowego modelu po wygaśnięciu kadencji urzędującego inspektora, albo wyznaczenie inspektora na pierwszego prezesa organu na pozostały czas trwania jego kadencji.

33. Komisja utrzymuje, że w zakresie dopuszczalności skargi Trybunał nie powinien rozpatrywać przedstawionego w pkt 28 powyżej argumentu Węgier, że stwierdzenie uchybienia w niniejszej sprawie skutkowałoby również stwierdzeniem braku zgodności z prawem Unii środków podjętych przez organ od dnia 1 stycznia 2012 r. Argumentacja ta prowadzi w rzeczywistości do pytania, czy czasowy zakres stosowania wyroku stwierdzającego naruszenie obejmuje okres poprzedzający wydanie wyroku. Według Komisji jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał, stosując zasadę pewności prawa, może ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. Komisja utrzymuje, że w odpowiedzi na skargę Węgry nie zwróciły się do Trybunału o ograniczenie w czasie skutków wyroku stwierdzającego uchybienie w niniejszej sprawie. Ponadto w opinii Komisji Węgry nie dowiodły, że warunki wyznaczone w tym względzie w orzecznictwie zostały spełnione.

34. W opinii Komisji przywrócenie inspektora na jego stanowisko lub powołanie go na stanowisko prezesa organu nie oznaczałoby, że decyzje podjęte przez prezesa organu po dniu 1 stycznia 2012 r. są niezgodne z prawem Unii.

35. EIOD nie wypowiedział się w sprawie dopuszczalności skargi.

2. Ocena

36. Nie mogę zgodzić się z argumentem Węgier dotyczącym braku możliwości wykonania wyroku stwierdzającego zarzucane naruszenie. Argument ten składa się z dwóch części.

37. W pierwszej kolejności Węgry twierdzą, że zarzucane uchybienie już wywołało skutki w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji. Uważam, że tak nie jest.

38. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchybienie powinno być oceniane na podstawie sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu rzeczonego terminu⁶.

39. Mając na uwadze fakt, że zgodnie z ustawą nr LIX z 1993 r.⁷ kadencja inspektora powinna zakończyć się we wrześniu 2014 r., uważam, że zarzucane uchybienie nie wywołało wszystkich swoich skutków w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji⁸ i obecnie wciąż jeszcze wywołuje skutki prawne.

40. W drugiej kolejności Węgry wnoszą o stwierdzenie niedopuszczalności skargi Komisji na takiej podstawie, że nie można wykonać wyroku stwierdzającego uchybienie bez powielenia tego samego niezgodnego z prawem działania, które stwierdzono by w wyroku. Nie zgadzam się również z tym argumentem.

41. Stwierdzenie przez Trybunał uchybienia przez państwo członkowskie jego zobowiązaniom oblige zainteresowane państwo członkowskie, już na podstawie treści art. 260 TFUE, do podjęcia środków niezbędnych do wykonania wyroku Trybunału.

42. Nawet jeżeli w czysto deklaratoryjnym wyroku Trybunał nie może nakazać państwu członkowskiemu, którego uchybienie stwierdzi, podjęcia określonych środków⁹, wszystkie organy tego państwa członkowskiego, w tym organy ustawodawcze, sądownicze i administracyjne, mają obowiązek zapewnić, w obszarze swoich odpowiednich uprawnień, wykonanie wyroku Trybunału¹⁰, co oznacza w szczególności całkowity zakaz stosowania przepisów niezgodnych z prawem Unii i obowiązek przyjęcia wszelkich przepisów, które ułatwią realizację pełnego skutku przez prawo Unii¹¹.

43. Ponadto przedłużenie systemu uznanego za sprzeczny z prawem Unii na mocy wyroku Trybunału stanowi kwalifikowane naruszenie zobowiązania państw członkowskich do lojalnej współpracy na mocy art. 4 ust. 3 TUE, który łączy się w szczególności z obowiązkiem powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek środków mogących zagrozić osiągnięciu celów Unii Europejskiej¹².

44. W konsekwencji stwierdzenie uchybienia w niniejszej sprawie, pomimo deklaratoryjnego charakteru, niesie ze sobą istotne skutki prawne mające nieunikniony wpływ na status obecnego prezesa organu, co Węgry zresztą podkreśliły (nawet jeżeli zrobiły to w celu sprzeciwienia się ewentualnemu stwierdzeniu naruszenia).

45. W świetle krajowego kontekstu prawnego i okoliczności faktycznych opisanych w pkt 6–12 powyżej wcześniejsze zakończenie kadencji inspektora w dniu 31 grudnia 2011 r. było w istocie nierozdzielnie powiązane z powołaniem prezesa organu z dniem 1 stycznia 2012 r. W konsekwencji, jeżeli Trybunał miałby stwierdzić, że Węgry naruszyły art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, skracając kadencję inspektora, oznaczałoby to, że powołanie prezesa organu również jest niezgodne z prawem, tak jak twierdzi Komisja. Należałoby zatem uznać, że od dnia 1 stycznia 2012 r. obecny prezes organu pełni swoją funkcję z naruszeniem prawa Unii.

6 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-362/90 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-2353, pkt 10; z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie C-173/01 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-6129, pkt 7; z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-114/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-3783, pkt 9.

7 — Zobacz pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

8 — Zobacz pkt 18 i 19 niniejszej opinii.

9 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-104/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-2689, pkt 49.

10 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1982 r. w sprawach połączonych od 314/81 do 316/81 i 83/82 Waterkeyn i in., Rec. s. 4337, pkt 16; a także z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie C-101/91 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-191, pkt 24.

11 — Wyroki: z dnia 13 lipca 1972 r. w sprawie 48/71 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 529, pkt 7; z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Costanzo, Rec. s. 1839, pkt 33; ww. wyrok z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 24.

12 — Zobacz podobnie ww. wyrok z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 23.

46. Mając na uwadze powyższe okoliczności, uważam, że argumenty dotyczące braku możliwości wykonania wyroku stwierdzającego ewentualne uchybienie są bezzasadne, ponieważ, jak wyjaśnia Komisja, wykonanie wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie w niniejszej sprawie mogłoby nastąpić albo poprzez przywrócenie A. Jóriego na stanowisko inspektora na okres pozostający do końca jego kadencji, albo poprzez powołanie go na stanowisko prezesa organu.

47. Ponadto pytania, czy nowa ustawa o ochronie danych spełnia kryteria dyrektywy lub czy organ działa w sposób niezależny oraz czy wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie oznaczałoby powtórzenie stwierdzonego naruszenia¹³, nie mają wpływu na pytanie, czy kadencję inspektora zakończono z naruszeniem art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy¹⁴.

48. Przyjęcie odmiennego wniosku pozwoliłoby państwu członkowskiemu uniknąć stwierdzenia niezgodności niektórych jego decyzji z prawem Unii pod pretekstem, że inne podjęte później decyzje, które były możliwe tylko w następstwie naruszenia, są zgodne z prawem Unii i nie mogą zostać zmienione bez popełniania tego samego naruszenia.

49. Nie przekonuje mnie również argument Węgier, że zasada pewności prawa sprzeciwia się dopuszczalności niniejszej skargi z tego powodu, iż stwierdzenie zarzucanego uchybienia w niniejszej sprawie oznaczałoby, że wszystkie działania podjęte przez prezesa organu od dnia 1 stycznia 2012 r. są niezgodne z prawem Unii.

50. Zasada pewności prawa jest zasadą wspólną dla wszystkich porządków prawnych państw członkowskich, stanowi część porządku prawnego Unii i w każdych okolicznościach musi być przestrzegana przez organy danego państwa członkowskiego, które odpowiadają za wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie przez to państwo członkowskie prawu Unii. Bez zajmowania stanowiska w sprawie zasadności tezy, że stwierdzenie zarzucanego uchybienia czyniłoby wadliwymi działania podjęte przez organ od dnia 1 stycznia 2012 r., wystarczy jednak stwierdzić, że nie Trybunał¹⁵, lecz ewentualnie sądy węgierskie powinny wydać orzeczenie w sprawie ewentualnego naruszenia tej zasady w konkretnych przypadkach i podjąć odpowiednie środki bez uszczerbku dla skutecznego wykonania wyroku Trybunału.

51. Przy okazji dodam, że Trybunał stwierdził, iż Republika Federalna Niemiec¹⁶ i Republika Austrii¹⁷ uchybiły zobowiązaniom, które ciążyły na nich na mocy art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, niezależnie od ewentualnych skutków prawnych, jakie stwierdzenie to mogło wywołać w odniesieniu do środków przyjętych przez przedmiotowe organy.

52. W części opinii poświęconej zasadności skargi¹⁸ przeanalizuję zatem wniosek Węgier o ograniczenie skutków wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie.

53. Proponuję zatem, aby skargę uznać za dopuszczalną.

13 — Kwestia ta również wykracza poza ramy niniejszego postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

14 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawach połączonych C-553/10 P i C-554/10 P Komisja i Lagardère przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 51. Trybunał orzekł, że „[k]westia tego, czy [pełnomocnik w ramach operacji koncentracji] działał w sposób niezależny, może być analizowana jedynie wtedy, gdy uprzednio zostanie stwierdzone, że był on rzeczywiście niezależny od stron”.

15 — W ramach procedury ustanowionej w art. 258 TFUE Trybunał jest jedynie uprawniony do stwierdzenia ewentualnego uchybienia.

16 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom.

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii.

18 — Zobacz pkt 84–89 niniejszej opinii.

B – *Co do istoty*

1. Argumenty stron

54. Komisja nie kwestionuje prawa Węgier do przekształcenia systemu nadzorowania ochrony danych osobowych, o ile zagwarantowana zostanie całkowita niezależność organu pełniącego taki nadzór, która – jak wynika z orzecznictwa¹⁹ – powinna wykraczać poza zwykłą niezależność funkcjonalną, co oznacza, że należy wykluczyć wszelką formę podległości, czy to instytucjonalnej, czy osobistej, czy też materialnej.

55. W opinii Komisji, którą wspiera EIOD, państwo członkowskie musi przestrzegać raz ustalonego czasu trwania kadencji takiego organu bez możliwości jego skracania, z wyjątkiem nadrzędnych i obiektywnie sprawdzalnych względów. Skrócenie kadencji wiąże się z ryzykiem bezpodstawnego wywierania wpływu na wywiązywanie się przez organ nadzorujący ze swoich zadań, ze szkodą dla jego niezależności. Według Komisji porównanie z przepisami dotyczącymi EIOD przyjętymi w rozporządzeniu (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 wspólnotowe instytucje i organy i o swobodzie przepływu takich danych²⁰, potwierdza tę interpretację.

56. Komisja uważa, że reforma węgierskiego organu nadzorczego nie uzasadnia zakończenia kadencji inspektora. Węgry mogły równie dobrze przewidzieć w swoim krajowym systemie prawnym, że nowy model będzie stosowany po upływie kadencji urzędującego inspektora lub że inspektor zostanie pierwszym prezesem organu przez czas pozostały do końca jego kadencji, co pozwoliłoby zachować niezależność organu nadzorującego ochronę danych. Komisja zaznacza, że w innych aspektach Węgry zagwarantowały ciągłość między starym a nowym organem nadzorczym, zwłaszcza jeżeli chodzi o sprawę w toku i przetwarzanie danych.

57. Komisja utrzymuje ponadto, że twierdzenie, iż zakończenie kadencji inspektora było konieczne, ponieważ jego stanowisko „już nie istniało”, oznaczałoby, że organy nadzorcze w Unii znajdowałyby się w obliczu groźby przerwania kadencji za pomocą środka ustawodawczego likwidującego istniejący organ i tworzącego w jego miejsce nowy organ odpowiedzialny za te same zadania, które zostały określone w art. 28 dyrektywy. Nie można wykluczyć posługiwania się takimi reformami do karania i kontrolowania organów nadzorczych, które naraziły się władzom politycznym. Komisja podnosi, że zgodnie z orzecznictwem już zwykle ryzyko takiego wpływu jest niezgodne z wymogiem całkowitej niezależności organów nadzorczych²¹.

58. Komisja uważa, że Węgry nie dowiodły, iż inspektor odmówił kierowania organem, i jest ona zdania, że oświadczenia inspektora w tym względzie wyrażone podczas wywiadów opublikowanych w prasie węgierskiej są pozbawione znaczenia. Komisja przypomina, że na mocy art. 15 ust. 3 ustawy nr LIX z 1993 r. inspektor powinien złożyć dymisję na piśmie na ręce przewodniczącego węgierskiego parlamentu. Ponieważ nie miało to miejsca, Węgry nie mogą powoływać się na niejasne oświadczenia opublikowane w prasie, aby zakładać, że inspektor nie jest skłonny podjąć się zadań przewidzianych w art. 28 dyrektywy. Komisja dodaje, że Węgry nigdy nie zaproponowały A. Jóriemu nowego stanowiska i nie zapewniły przyjęcia przepisów przejściowych, aby umożliwić przedłużenie jego mandatu do czasu jego normalnego wygaśnięcia.

19 — Zobacz ww. wyroki: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Austrii.

20 — Dz.U. 2001 L 8, s. 1.

21 — Wyżej wymienione wyroki: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Austrii.

59. Węgry uważają, że skrócenie kadencji inspektora w zakresie, w jakim było ono powiązane ze zmianą modelu instytucjonalnego, nie stanowi naruszenia art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy. Z orzecznictwa wydanego w tej materii wynika, że zarówno art. 28 dyrektywy, jak i art. 44 rozporządzenia nr 45/2001 wymagają zagwarantowania krajowym i europejskim organom odpowiedzialnym za ochronę danych osobowych pełnej niezależności „przy wykonywaniu powierzonych im funkcji”, to jest z funkcjonalnego punktu widzenia. Węgry stoją na stanowisku, że „niezależność funkcjonalna” obejmuje każdy element gwarantujący, że organ nadzorczy nie jest poddawany bezpośrednim lub pośrednim wpływom z zewnątrz przy wypełnianiu powierzonych mu zadań, co obejmuje również elementy gwarantujące niezależność organizacyjną, budżetową i osobistą, z której organ ten korzysta przy pełnieniu swojej funkcji.

60. Węgry podkreślają, że w niniejszej sprawie nie zakwestionowano faktu, iż środowisko prawne, w którym działa obecny organ i działał jego poprzednik, zapewnia ochronę przed wszelkimi wpływami zewnętrznymi na jego działalność nadzorowania ochrony danych, w związku z czym organ ten spełnia pod każdym względem wymóg niezależności przewidziany w art. 28 dyrektywy. W tym względzie Węgry uważają, że nie można porównywać sytuacji będącej przedmiotem niniejszej sprawy z sytuacjami leżącymi u podstaw ww. wyroków: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Austrii. Pozwane państwo członkowskie jest zdania, że w przeciwieństwie do niniejszej sprawy przepisy niemieckie i austriackie nie wykluczały z prawnego punktu widzenia ryzyka, że może nastąpić naruszenie niezależności ich krajowych organów odpowiedzialnych za nadzorowanie ochrony danych „przy wykonywaniu powierzonych im funkcji”.

61. W opinii Węgier racją bytu wymogu niezależności przewidzianego w art. 28 dyrektywy jest zagwarantowanie w każdym państwie członkowskim organu nadzorującego ochronę danych, który zawsze wykonywałby swoje zadania bez wpływu z zewnątrz. Węgry uważają, że pojęcie niezależności nie nadaje osobie kierującej takim organem prawa podmiotowego do pełnienia tej funkcji. Ze względu na wprowadzone przekształcenie instytucjonalne nie można zasadnie oczekiwać, iż na podstawie nowych przepisów stanowisko prezesa organu zostanie automatycznie powierzone inspektorowi. W zakresie, w jakim niezależność funkcjonalna organu nadzorczego nie została naruszona, nie ma znaczenia, że nastąpi zmiana osoby kierującej organem, nawet przed wygaśnięciem jej pierwotnej kadencji.

62. Węgry podnoszą, że do państw członkowskich należy określenie struktury organizacyjnej krajowych organów ochrony danych osobowych. Oznacza to, że wybór podmiotu lub osoby, które ponosiłyby odpowiedzialność za wykonywanie kompetencji organu w ramach wybranego modelu organizacyjnego, a także ich zastąpienie równocześnie ze zmianą modelu podlega również kompetencji państw członkowskich. Węgry zaznaczają, że przepisy ustawowe dotyczące inspektora zostały całkowicie zastąpione – na podstawie nowych przepisów ustawy zasadniczej – nowymi przepisami, na mocy których zadania, które wcześniej wykonywał inspektor, zostały przekazane nowemu organowi odpowiedzialnemu za ochronę danych. Pomimo podobieństw między statusem inspektora a statusem prezesa organu, które wynikają z wymogu niezależności, są to dwie wyraźnie odrębne instytucje prawa publicznego.

63. Zdaniem Węgier powołanie inspektora na nowe stanowisko byłoby nieuzasadnione i niezrozumiałe, zważywszy na jego liczne oświadczenia publiczne, w których co do zasady wyrażał on brak poparcia dla nowego modelu instytucjonalnego i zamiar odrzucenia takiej nominacji.

2. Ocena

a) Zasady

64. Na wstępie należy uściślić, że Komisja nie kwestionuje prawa Węgier do przekształcenia modelu instytucjonalnego ich organu nadzorującego ochronę danych ze struktury podlegającej jednej osobie w organ kolegialny. Uważa ona jednak, że dokonując tego wyboru, Węgry nie dopełniły obowiązku przestrzegania niezależności organu nadzorczego do końca jego kadencji.

65. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ochrona danych osobowych przez niezależny organ stanowi istotny element ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych²², co wynika nie tylko z art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, lecz również z prawa pierwotnego Unii, a w szczególności z art. 8 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i z art. 16 ust. 2 TFUE²³. Organy nadzorcze, o których mowa w art. 28 dyrektywy, są w istocie strażnikami podstawowych praw i wolności w związku z przetwarzaniem danych osobowych²⁴.

66. W ww. wyrokach: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Austrii, Trybunał przyjął niezależną²⁵ i szeroką²⁶ wykładnię sformułowania „w sposób całkowicie niezależny” zawartego w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy. Trybunał oparł tę wykładnię, po pierwsze, na samym brzmieniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, zauważając, że sformułowanie „w sposób niezależny” jest wzmocnione przysłówkiem „całkowicie”, a po drugie, na celu zagwarantowania niezależności przedmiotowych organów, która służy zapewnieniu skuteczności i pewności kontroli przestrzegania przepisów w zakresie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych²⁷.

67. Trybunał podkreślił, że gwarancja ta została przyjęta nie celem przyznania tym organom i ich pracownikom szczególnego statusu, lecz celem wzmocnienia ochrony osób i instytucji, których dotyczą decyzje tych organów²⁸. Wynika z tego, że podczas wykonywania swoich zadań organy nadzorcze powinny pozostawać poza jakimkolwiek bezpośrednim czy pośrednim wpływem z zewnątrz, mogącym nadawać kierunek ich decyzjom²⁹.

68. Samo tylko ryzyko takiego wpływu jest wystarczające, aby mówić o naruszeniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy³⁰.

69. W tym względzie z ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Austrii wynika wyraźnie, że żadne działanie, które może doprowadzić do jakiejś formy „przewidywanego posłuszeństwa”³¹ ze strony organu nadzorującego ochronę danych, nie jest zgodne z wymogiem „całkowitej niezależności”, którą państwa członkowskie muszą gwarantować organowi nadzorczemu na mocy art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy i prawa pierwotnego Unii.

22 — Wyżej wymienione wyroki: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 23; w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 37.

23 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 36.

24 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 23.

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 40.

26 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 51.

27 — Ibidem, pkt 18–25.

28 — Ibidem, pkt 25.

29 — Ibidem, pkt 19, 25, 30, 50; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 41, 43.

30 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 36.

31 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 51. W ww. wyroku z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom Trybunał orzekł, że „samo tylko zagrożenie możliwością wpływu politycznego organów nadzoru na decyzje organów kontroli jest wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu przez nie zadań. Po pierwsze, jak podniosła Komisja, może mieć miejsce »przewidywane posłuszeństwo« tych organów kontroli w świetle praktyki decyzyjnej organu nadzoru. Po drugie, rola strażników prawa do poszanowania życia prywatnego, jaką wypełniają te organy, wymaga, by ich decyzje, a tym samym one same, pozostawały poza jakimkolwiek podejrzeniem stronniczości”(pkt 36).

70. Podobnie jak Komisja, uważam, że jeśli każde państwo członkowskie może ustanowić taki system instytucjonalny, który uważa za najlepiej dostosowany do swojego kraju, a w konsekwencji przekształcać go w późniejszym okresie, to tylko pod warunkiem, że ustanowienie lub późniejsze przekształcenie nie naruszają niepodważalnego wymogu „całkowitej niezależności” wynikającego z art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.

71. Przychyłam się do opinii Komisji, że niezależność tego organu „wiąże się w sposób konieczny z występowaniem kadencji o z góry określonym czasie trwania”³² oraz z nieusuwalnością organu do czasu wygaśnięcia kadencji, z wyjątkiem nadrzędnych i obiektywnie sprawdzalnych względów związanych z jego działaniem lub zdolnością do wykonywania swoich zadań wyznaczonych w ustawie.

72. Nierozzerwalny związek między nieusuwalnością do czasu wygaśnięcia kadencji a wymogiem działania „w sposób całkowicie niezależny” jest niepodważalny³³. Analogicznie nie można uznać, że niezależność sędziego jest przestrzegana, jeżeli zostanie on przedwcześnie odsunięty od pełnionej funkcji, pod przykryciem likwidacji sądu, w którym wykonuje swoje obowiązki, i zastąpienia go innym sądem, nawet jeżeli taki sąd będzie działał w sposób całkowicie niezawisły.

73. Samo ryzyko wcześniejszego zakończenia kadencji organu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, może narazić tenże organ na bezpodstawne interwencje i naciski³⁴ i prowadzić do pewnej formy „przewidywanego posłuszeństwa” z jego strony.

74. Z powyższych uwag wynika, że o ile państwa członkowskie dysponują swobodą uznania co do struktury instytucjonalnej organu zgodnie z art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy³⁵, o tyle bezsporne jest, że wymóg działania „w sposób całkowicie niezależny” wynikający z prawa Unii wiąże się z istnieniem i przestrzeganiem konkretnych i szczegółowych zasad co do mianowania, okresu trwania kadencji, a także powodów wyłączenia i odwołania organu, pozwalających wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na pośrednie lub bezpośrednie wpływy z zewnątrz mogące nadawać kierunek jego decyzjom³⁶.

32 — Zobacz pkt 66 skargi Komisji.

33 — Zobacz analogicznie postanowienie z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. s. I-665, pkt 11.

34 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie C-53/03 Syfait i in., Zb.Orz. s. I-4609, pkt 31.

35 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 58, w którym Trybunał orzekł, że „[p]aństwa członkowskie nie mają bowiem obowiązku powtarzania w ich krajowym ustawodawstwie przepisów analogicznych do przepisów rozdziału V [zatytułowanego »Niezależny organ nadzoru: Europejski Inspektor Ochrony Danych«] rozporządzenia nr 45/2001 w celu zapewnienia całkowitej niezależności ich organu(-ów) nadzorczego(-ych) i mogą postanowić, że z punktu widzenia prawa budżetowego organ nadzorczy jest zależny od określonego departamentu ministerstwa. Przyznanie potrzebnych takiemu organowi środków ludzkich i materialnych nie może jednak uniemożliwiać mu wykonywania jego zadań »w sposób całkowicie niezależny« w rozumieniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy”.

36 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 51, 53; a także z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-517/09 RTL Belgium, Zb.Orz. s. I-14093, pkt 39, które dotyczą wymogu niezawisłości, koniecznego, aby organ można było uznać za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE. Wprawdzie Trybunał położył nacisk na autonomiczną wykładnię wyrażenia „w sposób całkowicie niezależny” zawartego w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy, zwłaszcza w stosunku do art. 267 TFUE (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 40), jednak jeżeli organ taki nie spełnia kryterium niezawisłości wymaganego w orzecznictwie, aby można go było uznać za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, to moim zdaniem nie spełnia on z pewnością również wymogu „całkowitej niezależności” nałożonego art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.

b) Zastosowanie do przedmiotowej sprawy

75. Z akt sprawy zawisłej przed Trybunałem wynika, że czas trwania kadencji inspektora był przedmiotem konkretnych i szczegółowych przepisów w prawie węgierskim. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy nr LIX z 1993 r. inspektor został wybrany w 2008 r. na sześcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Artykuł 15 ustawy bardzo ściśle regulował i ograniczał możliwości skrócenia kadencji inspektora³⁷.

76. Moim zdaniem Komisja w dostatecznym stopniu wykazała, że w dniu 31 grudnia 2011 r. kadencja inspektora została zakończona w sposób sprzeczny z art. 15 ustawy nr LIX z 1993 r. oraz że nie zastosowano gwarancji proceduralnych ustanowionych w ustawie, aby chronić kadencję inspektora. Ponadto podczas przekształceń instytucjonalnych, które weszły w życie w 2012 r., Węgry nie przyjęły żadnych środków przejściowych, które umożliwiłyby przestrzeganie czasu trwania kadencji, a zatem niezależności inspektora.

77. Węgry podkreślają, że to organ konstytucyjny podjął decyzję o „przekształceniu modelu” wprowadzonego nowymi regulacjami, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2012 r., oraz że prezes organu i inspektor to dwie wyraźne odrębne funkcje publiczne, które nie powinny być powiązane tym, że pełni je ta sama osoba.

78. Argumenty te nie są przekonujące.

79. Uważam, że Komisja w dostatecznym stopniu wykazała, iż organ, nawet jeżeli ma inny status prawny i działa na podstawie zasad innych niż inspektor, przejął od inspektora zadania przypisane organowi nadzorczemu na mocy art. 28 dyrektywy. Zarówno inspektor, jak i organ zostali ustanowieni przez Węgry w celu wypełnienia obowiązku nałożonego tym przepisem, który to obowiązek polega na ustanowieniu organu publicznego odpowiedzialnego za nadzorowanie na terytorium państwa członkowskiego przepisów przyjętych przez nie w zastosowaniu dyrektywy. Z punktu widzenia zadania wykonywanego na podstawie tego przepisu obydwa podmioty są tożsame. Ponadto ciągłość między dwoma podmiotami zagwarantował art. 75 ust. 1 i 2 nowej ustawy o ochronie danych, który przewiduje, że organ prowadzi sprawy otwarte przez inspektora przed dniem 1 stycznia 2012 r. i przetwarza dane przetwarzane przez inspektora przed tym dniem.

80. Co do faktu, że o przekształceniu instytucjonalnym zdecydował organ konstytucyjny, z akt sprawy zawisłej przed Trybunałem wynika przede wszystkim, że organ został utworzony nie na mocy ustawy zasadniczej, lecz na mocy ustawy organicznej, to jest nowej ustawy o ochronie danych osobowych³⁸. Ponadto przekształcenia instytucjonalne, nawet w drodze ustaw konstytucyjnych, nie mogą naruszać skuteczności (effet utile) nadrzędnego obowiązku wynikającego z prawa Unii i dotyczącego gwarancji „całkowitej niezależności”, przy czym nadrzędność prawa Unii ma zastosowanie bez względu na rangę przedmiotowej normy krajowej. Nie mogą one zatem uzasadniać skrócenia kadencji organu nadzorującego ochronę danych. W przeciwnym razie, jak zaznaczyli Komisja i EIOD, organ – w tym wyższego szczebla – czy to reprezentujący władzę ustawodawczą, czy konstytucyjną, byłby uprawniony

37 — Przepis ten przewidywał, że kadencja inspektora kończy się w sześciu konkretnych przypadkach, to jest: z upływem kadencji; w wyniku zgonu inspektora; po złożeniu przez inspektora dymisji w formie pisemnej na ręce przewodniczącego węgierskiego parlamentu; w następstwie decyzji węgierskiego parlamentu w sprawie stwierdzenia konfliktu interesów; po przejściu inspektora na przymusową emeryturę, jeżeli inspektor nie jest w stanie pełnić obowiązków związanych z jego funkcją przez ponad 90 dni ze względów, których nie można mu przypisać; w razie przymusowej dymisji, jeżeli nie wypełnia obowiązków związanych z jego funkcją przez ponad 90 dni ze względów, które można mu przypisać, jeżeli umyślnie uchyli się od obowiązku złożenia deklaracji majątkowej, jeżeli w sposób zamierzony podał w deklaracji majątkowej nieprawdziwe istotne dane lub okoliczności lub jeżeli popełnił przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem.

38 — Zgodnie bowiem z art. VI ust. 3 ustawy zasadniczej „nad przestrzeganiem praw związanych z ochroną danych osobowych i dostępem do danych o znaczeniu ogólnym czuwa niezależny organ ustanowiony na mocy ustawy organicznej”.

do wywierania bezpodstawnego wpływu z zewnątrz na organ nadzorujący ochronę danych z samego tylko faktu występowania ryzyka, pośredniego lub bezpośredniego, tego rodzaju zmian i skrócenia kadencji organu nadzorczego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 dyrektywy, prowadząc potencjalnie do pewnej formy „przewidywanego posłuszeństwa”³⁹.

81. Nie sądzę wreszcie, aby można było uznać za trafne spostrzeżenie Węgier, że powołanie inspektora na prezesa nie mogło nastąpić w wyniku jego publicznych oświadczeń w sprawie zamiaru odrzucenia takiej nominacji. Pomijając fakt, że tego rodzaju oświadczenia opublikowane w prasie są pozbawione jakiegokolwiek wartości prawnej w obliczu ścisłych wymogów określonych w art. 28 dyrektywy i art. 15 ustawy nr LIX z 1993 r.⁴⁰, Węgry nie utrzymywały, iż przedmiotowe stanowisko zaproponowano oficjalnie inspektorowi. Zaznaczam ponadto, że z treści odpowiedzi Węgier z dnia 30 marca 2012 r. na uzasadnioną opinię wynika, iż inspektor A. Jóri wyraził swój negatywny stosunek do nowej ustawy o ochronie danych, dodając, że nie przyjmie nominacji na prezesa organu, jeżeli taką propozycję otrzyma, ponieważ uważa między innymi, że instytucja ta nie spełnia wymogu niezależności wynikającego z dyrektywy. W ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja wyraziła te same krytyczne uwagi, a Węgry ostatecznie uwzględniły niektóre z nich w poprawkach legislacyjnych, z wyjątkiem kwestii skrócenia kadencji inspektora⁴¹. Ponadto oficjalne uwagi inspektora z dnia 10 i 22 czerwca 2011 r.⁴² na temat projektu nowej ustawy, w których wyjaśnia on, że brak przepisów przejściowych stanowi naruszenie jego niezależności, i które to uwagi zostały przedstawione w ramach pełnienia oficjalnej funkcji organu nadzorczego ustanowionego zgodnie z art. 28 dyrektywy, nie mogą w żadnym razie stanowić podstawy do zarzutów wobec niego ani być uważane za złożenie dymisji.

82. Uważam zatem, że Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy dyrektywy, skracając kadencję organu nadzorującego ochronę danych.

83. Dodam, że wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie w niniejszej sprawie miałby bardzo duże znaczenie nie tylko dla organów utworzonych na podstawie art. 28 ust. 1 dyrektywy, lecz również dla wszystkich niezależnych organów ustanowionych na podstawie prawa Unii. Gwarantując tym niezależnym organom nienaruszalność kadencji do czasu przewidzianego wygaśnięcia, z wyjątkiem nadrzędnych powodów, z góry ustalonych prawem i obiektywnie sprawdzalnych, wyrok skutkowałby znacznym ograniczeniem szkodliwego ryzyka „przewidywanego posłuszeństwa” podmiotom zewnętrznym, publicznym czy też prywatnym. Taki wyrok odsuwałby „miecz Damoklesa” w postaci paraliżującego ryzyka skrócenia kadencji.

VI – W przedmiocie skutków w czasie stwierdzenia uchybienia

84. Węgry zwróciły się z wnioskiem o ograniczenie w czasie skutków wyroku, gdyby Trybunał przychylił się do skargi Komisji⁴³, tak aby nie naruszały one kadencji obecnego prezesa organu. Węgry utrzymują, że konsekwencje wynikające z zasady pewności prawa wykluczają również ponowne kwestionowanie spraw, które zostały już definitywnie zamknięte.

39 — Zobacz pkt 69 niniejszej opinii.

40 — Zgodnie z art. 15 ustawy nr LIX z 1993 r. inspektor powinien złożyć dymisję na piśmie na ręce przewodniczącego parlamentu. Z akt sprawy zawisłej przed Trybunałem wynika, że A. Jóri nie złożył dymisji z funkcji inspektora zgodnie z tym przepisem.

41 — Zobacz pkt 15–18 niniejszej opinii.

42 — Zobacz pkt 77 skargi Komisji.

43 — Zobacz pkt 28 niniejszej opinii.

85. Należy przypomnieć, że „jedynie wyjątkowo Trybunał, stosując ogólną zasadę pewności prawa, na której zasada się wspólnotowy porządek prawny, może zdecydować o ograniczeniu możliwości powołania się przez podmioty zainteresowane na przepis, którego wykładni dokonał, w celu podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze”⁴⁴. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwencje finansowe, jakie mogłyby wyniknąć dla państw członkowskich z wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nie stanowią same w sobie uzasadnienia dla ograniczenia skutków tego wyroku w czasie⁴⁵.

86. W istocie „Trybunał uciekał się do tego rozwiązania jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji finansowych z uwagi, między innymi, na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące oraz gdy okazywało się, iż osoby prywatne oraz władze krajowe były zachęcane do zachowań niezgodnych z uregulowaniami Unii z powodu istnienia obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów wspólnotowych, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie zachowanie samych innych państw członkowskich bądź Komisji”⁴⁶.

87. „Zakładając nawet, że wyroki wydane na podstawie art. [258 TFUE] miałyby takie same skutki jak wyroki wydane na podstawie art. [267 TFUE], a przez to, że względy pewności prawa mogłyby, tytułem wyjątku, uzasadniać ograniczenie ich skutków w czasie”⁴⁷, uważam, że należy oddalić wniosek Węgier, przy założeniu, iż został on prawidłowo sformułowany.

88. Węgry nie dowiodły w istocie, że występuje ryzyko poważnych zakłóceń finansowych ani że w okresie przyjmowania ustawy o utworzeniu organu miały one do czynienia z obiektywną i istotną niepewnością co do zakresu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.

89. W tamtym czasie Trybunał zinterpretował już bowiem wyrażenie „w sposób całkowicie niezależny” zawarte w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy⁴⁸. Prawo Unii nie mogło więc być racjonalnie rozumiane w ten sposób, że pozwalało Węgrom skrócić kadencję inspektora⁴⁹.

VII – W przedmiocie kosztów

90. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a moim zdaniem Węgry powinny przegrać sprawę, uważam, że należy obciążyć je kosztami postępowania. W myśl art. 140 regulaminu postępowania EIOD powinien pokryć własne koszty.

44 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie C-104/98 Buchner i in., Rec. s. I-3625, pkt 39.

45 — Ibidem, pkt 41.

46 — Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawach połączonych od C-367/93 do C-377/93 Roders i in., Rec. s. I-2229, pkt 43. Zobacz także wyroki: z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-359/97 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. s. I-6355, pkt 91; z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie C-284/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-11705, pkt 57.

47 — Wyrok z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-475/07 Komisja przeciwko Polsce, pkt 61. Zobacz także wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-178/05 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-4185, pkt 67; z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-559/07 Komisja przeciwko Grecji, pkt 78; ww. wyrok z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Finlandii, pkt 58.

48 — Wyżej wymienione wyroki: z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Austrii.

49 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawach połączonych C-197/94 i C-252/94 Bautiaa i Société française maritime, Rec. s. I-505, pkt 50.

VIII – Wnioski

91. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał:

- orzekł, że skracając kadencję organu nadzorującego ochronę danych, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą 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;
- obciążył Węgry własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską oraz
- obciążył Europejskiego Inspektora Ochrony Danych własnymi kosztami.