



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 kwietnia 2014 r.\*

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 — Niezależność — Ustawodawstwo krajowe skracające kadencję organu nadzorczego — Utworzenie nowego organu nadzorczego oraz powołanie innej osoby na stanowisko prezesa

W sprawie C-288/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 czerwca 2012 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez K. Talabér-Ritz oraz B. Martenczuka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD)**, reprezentowanego przez I. Chatelier, A. Buchtę, Z. Belényessy oraz H. Kranenborga działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Węgrom**, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2013 r.,

\* Język postępowania: węgierski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2013 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swojej skardze 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 danych (Dz.U. L 281, s. 31), w ten sposób, że skróciły kadencję organu nadzorczego ochrony danych osobowych.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 2 Motyw 62 dyrektywy 95/46 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”.

- 3 Artykuł 28 dyrektywy 95/46, zatytułowany „Organ nadzorczy”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. 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.

2. Każde państwo członkowskie wprowadza obowiązek konsultowania się z organami nadzorczymi przy opracowywaniu środków administracyjnych lub przepisów dotyczących ochrony praw i wolności osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych”.

- 4 Rozporządzenie (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 danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1) ustanawia w swym rozdziale V niezależny organ nadzorczy, a mianowicie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (zwanego dalej „EIOD”).

- 5 Zgodnie z art. 42 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Powoływanie”:

„1. Parlament Europejski i Rada powołuj[ą] [EIOD] w drodze wspólnego porozumienia na okres pięciu lat, na podstawie listy ustalonej przez Komisję po ogłoszeniu publicznego naboru dla kandydatów.

[...]

3. Jego mandat jest odnawialny.

4. Poza przypadkami normalnej rotacji lub śmierci obowiązki [EIOD] zakończą się w przypadku rezygnacji lub przymusowej dymisji zgodnie z ust. 5.

5. [EIOD] może być zwolniony lub pozbawiony praw do emerytury lub innych świadczeń na jego rzecz przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, jeżeli przestanie spełniać warunki wymagane dla wykonania [swoich] obowiązków lub jeśli jest winny poważnego uchybienia.

[...]”.

#### *Prawo węgierskie*

- 6 Do dnia 31 grudnia 2011 r. status organu nadzorczego ochrony danych osobowych wskazanego w art. 28 dyrektywy 95/46 (zwanego dalej „organem nadzorczym”) był uregulowany w ustawie nr LXIII z 1992 r. o ochronie danych osobowych i dostępie do danych o znaczeniu ogólnym, z późniejszymi zmianami (zwanej dalej „ustawą z 1992 r.”). Artykuł 23 owej ustawy brzmiał następująco:

„1. Parlament mianuje inspektora ochrony danych [zwanego dalej »inspektorem«] do celów sprawowania pieczy nad prawem konstytucyjnym do ochrony danych osobowych i do dostępu do danych o znaczeniu ogólnym [...].

2. Do [inspektora] zastosowanie znajdują przepisy ustawy o parlamentarnym inspektorze odpowiedzialnym za prawa obywateli, z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w niniejszej ustawie”.

- 7 Zadania inspektora zostały sprecyzowane w art. 24 i 25 ustawy z 1992 r. W szczególności wskazany art. 24 przewidywał w ramach lit. a), że „nadzoruje on poszanowanie niniejszej ustawy i innych norm prawa dotyczących przetwarzania danych w oparciu o skargi i z urzędu, jeżeli w danej sprawie nie toczy się postępowanie sądowe”, oraz w ramach lit. d), że „dba on o jednolite zastosowanie przepisów ustawowych związanych z przetwarzaniem danych osobowych i z dostępem do danych o znaczeniu ogólnym”.
- 8 W związku z tym, że ustawa z 1992 r. nie zawierała przepisów dotyczących kadencji lub zakończenia sprawowania funkcji inspektora, zastosowanie miały przepisy ustawy nr LIX z 1993 r. o parlamentarnym inspektorze odpowiedzialnym za prawa obywateli w wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2011 r. (zwanej dalej „ustawą z 1993 r.”). Artykuł 4 ust. 5 owej ustawy stanowił, że inspektor parlamentarny był wybierany na okres sześciu lat i mógł być wybrany ponownie jednokrotnie. Artykuł 15 owej ustawy regulował zakończenie sprawowania funkcji w następujący sposób:

„1. Zakończenie sprawowania funkcji inspektora parlamentarnego następuje w związku z:

- a) upływem jego kadencji,
- b) jego zgonem,
- c) jego dymisją,
- d) oświadczeniem o konflikcie interesów,
- e) jego przejściem w stan spoczynku z urzędu,
- f) jego dymisją z urzędu.

2. Przewodniczący parlamentu stwierdza zakończenie sprawowania funkcji inspektora parlamentarnego zgodnie z ust. 1 lit. a)–c). W zakresie dotyczącym zakończenia sprawowania funkcji w przypadkach wskazanych w ust. 1 lit. d)–f) parlament wydaje uchwałę. Oświadczenie o zakończeniu sprawowania funkcji wymaga większości dwóch trzecich posłów.

3. Dymisję należy przedstawić pisemnie przewodniczącemu parlamentu. Zakończenie sprawowania funkcji inspektora parlamentarnego następuje z chwilą wskazaną w dymisji. Dla ważności dymisji nie jest wymagane oświadczenie o jej akceptacji.

[...]”.

- 9 Artykuł 15 ust. 4–6 precyzuje hipotezy wskazane w ust. 1 lit. d)–f) tego artykułu. W szczególności art. 15 ust. 5 ustawy z 1993 r. wskazywał, że przeniesienie w stan spoczynku z urzędu mogło nastąpić jedynie wówczas, gdy inspektor parlamentarny nie był w stanie pełnić obowiązków związanych ze swoją funkcją przez ponad 90 dni ze względów, których nie można mu przypisać. Artykuł 15 ust. 6 przewidywał, że zdymisjonowanie z urzędu było możliwe, jeżeli inspektor parlamentarny nie wypełniał obowiązków związanych ze swoją funkcją przez ponad 90 dni ze względów, które można mu było przypisać, jeżeli umyślnie uchylał 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.
- 10 Ustawa zasadnicza Węgier weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. Zgodnie z art. VI ust. 3 owej ustawy zasadniczej „za ochronę danych osobowych i dostęp do danych o znaczeniu ogólnym odpowiada niezależny organ ustanowiony na mocy ustawy organicznej”. Punkty 3 i 5 postanowień końcowych ustawy zasadniczej przewidują, odpowiednio, że parlament przyjmie przepisy przejściowe i że przepisy te staną się częścią ustawy zasadniczej.
- 11 Artykuł 16 owych przyjętych przez parlament przepisów przejściowych stanowi, co następuje:  
„Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zasadniczej kończy się kadencja [inspektora]”.
- 12 W dniu 1 stycznia 2012 r. węgierskie przepisy dotyczące organu nadzorczego uległy w ten sposób zmianie. Jednocześnie weszła w życie ustawa nr CXII z 2011 r. w sprawie samostanowienia w dziedzinie informacji i wolności informacji (zwana dalej „ustawą z 2011 r.”), która na podstawie art. 77 lit. a) dokonała transpozycji dyrektywy 95/46 do węgierskiego porządku prawnego. Ustawa ta uchyliła ustawę z 1992 r. i w miejsce inspektora ustanowiła Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (krajowy organ ochrony danych i wolności informacji, zwany dalej „organem”).
- 13 Zadania organu zostały zdefiniowane w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy z 2011 r. Artykuł 38 ust. 2 owej ustawy stanowi, że „zadaniem organu jest wykonywanie nadzoru i dbałość o stosowanie prawa w zakresie dotyczącym dostępu do danych o znaczeniu ogólnym, danych dostępnych ze względu na znaczenie ogólne i ochrony danych osobowych”. Artykuł 38 ust. 3 wskazanej ustawy precyzuje w szczególności, że w ramach wykonywania swych zadań organ może działać na wniosek lub z urzędu.
- 14 Artykuł 75 ust. 1 i 2 ustawy z 2011 r. zapewnia ciągłość pomiędzy inspektorem z jednej strony a organem z drugiej strony, przewidując zasadniczo, że organ prowadzi sprawy otwarte przez inspektora na podstawie uwag złożonych przed dniem 1 stycznia 2012 r. i przetwarza dane przetwarzane przez inspektora przed tym dniem.
- 15 Artykuł 38 ust. 5 wskazanej ustawy stanowi, że „organ jest niezależny i podlega jedynie ustawie, nie może otrzymywać jakichkolwiek poleceń w zakresie swej właściwości i wykonuje swe zadania w pełni autonomicznie względem innych organów z wyłączeniem jakiegokolwiek wpływu”. Wedle tego przepisu jedynie ustawa może zdefiniować zadanie organu.

- 16 Artykuł 40 ust. 1 i 3 ustawy z 2011 r. przewiduje, że prezes organu jest mianowany przez prezydenta Republiki na wniosek premiera na dziewięcioletnią kadencję. Artykuł 45 owej ustawy reguluje zakończenie sprawowania funkcji prezesa organu. W wersji wynikającej z ustawy nr XXV z 2012 r., która weszła w życie z dniem 7 kwietnia 2012 r., artykuł ów stanowi w ust. 1:

„Zakończenie sprawowania funkcji prezesa organu następuje w związku z:

- a) upływem jego kadencji,
  - b) jego dymisją,
  - c) jego zgonem,
  - d) stwierdzeniem, że warunki jego mianowania nie zostały spełnione lub że naruszone zostały przepisy dotyczące oświadczenia majątkowego,
  - e) stwierdzeniem konfliktu interesów”.
- 17 Artykuł 45 ust. 2–8 ustawy z 2011 r., zmienionej ustawą nr XXV z 2012 r., precyzuje owe hipotezy.
- 18 Artykuł 74 ustawy z 2011 r. ustanawia zasady dotyczące mianowania pierwszego prezesa organu. Zgodnie z tym przepisem:

„Do dnia 15 listopada 2011 r. premier przedstawi prezydentowi Republiki kandydaturę na stanowisko pierwszego prezesa organu. Prezydent Republiki mianuje pierwszego prezesa organu ze skutkiem na dzień 1 stycznia 2012 r.”.

### **Okoliczności faktyczne**

- 19 András Jóri został mianowany na stanowisko inspektora w dniu 29 września 2008 r. na podstawie ustawy z 1992 r. i w tym samym dniu rozpoczął wykonywanie funkcji. Jego kadencja, w związku z tym, że miała wynosić sześć lat, powinna zakończyć się we wrześniu 2014 r. Zakończyła się jednak w dniu 31 grudnia 2011 r., zgodnie z art. 16 przepisów przejściowych ustawy zasadniczej. Organ rozpoczął wykonywanie swych funkcji w dniu 1 stycznia 2012 r. i na wniosek premiera prezydent Republiki mianował Attilę Péterfalvięgo na stanowisko prezesa organu na dziewięcioletnią kadencję.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem**

- 20 W dniu 17 stycznia 2012 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia. W wezwaniu tym Komisja podniosła, że Węgry naruszyły art. 28 ust. 1 i 2 dyrektywy 95/46 poprzez skrócenie kadencji inspektora, brak przedstawienia inspektorowi do konsultacji projektu nowej ustawy o ochronie danych, ustanowienie w owej ustawie zbyt wielu możliwości zakończenia sprawowania funkcji prezesa organu oraz udzielenie w tym zakresie kompetencji prezydentowi Republiki i premierowi.
- 21 W piśmie z dnia 17 lutego 2012 r. Węgry zakwestionowały zarzucane im naruszenie. Po pierwsze, owo państwo członkowskie podniosło, że skrócenie kadencji inspektora było konsekwencją zmiany węgierskiego modelu organu nadzorczego, że inspektor nie zamierzał objąć stanowiska prezesa organu oraz że skrócenie kadencji obecnego prezesa byłoby sprzeczne z przepisami gwarantującymi jego niezależność. Po drugie, Węgry udostępniły Komisji dokumenty dotyczące konsultacji z inspektorem



projektu nowej ustawy w sprawie ochrony danych. Po trzecie, owo państwo członkowskie wskazało, że przepisy związane z możliwościami zakończenia sprawowania funkcji przez prezesa organu zostaną zmienione celem uwzględnienia obaw Komisji.

- 22 W dniu 7 marca 2012 r. Komisja skierowała do Węgier uzasadnioną opinię, w której wycofała swe wcześniejsze zastrzeżenia dotyczące przekazania inspektorowi do konsultacji projektu nowej ustawy w sprawie ochrony danych. Jednakże Komisja powtórzyła swe obawy dotyczące skrócenia kadencji inspektora, a także możliwych przyczyn zakończenia sprawowania funkcji prezesa organu oraz roli przypadającej w tym względzie prezydentowi Republiki i premierowi. W ramach tego ostatniego aspektu Komisja zaznaczyła jednak, że jeśli w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii – a więc w terminie jednego miesiąca, licząc od chwili doręczenia tej opinii – Węgry przyjmą zapowiedziane zmiany legislacyjne, uzna ona naruszenie za usunięte w tym zakresie.
- 23 Węgry odpowiedziały na uzasadnioną opinię pismem z dnia 30 marca 2012 r. Wskazały one, że nowelizacja zmieniająca art. 45 ustawy z 2011 r. zostanie przyjęta w następnych dniach, co nastąpiło w dniu 2 kwietnia 2012 r. na mocy ustawy nr XXV z 2012 r., która weszła w życie w dniu 7 kwietnia 2012 r. W owym piśmie Węgry utrzymały jednak swe stanowisko dotyczące skrócenia kadencji inspektora, w związku z czym Komisja wniosła niniejszą skargę.
- 24 Pismem z dnia 6 grudnia 2012 r. Węgry wniosły na podstawie art. 60 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem o przydzielenie sprawy wielkiej izbie.
- 25 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 8 stycznia 2013 r. EIOD został dopuszczony do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

## **W przedmiocie skargi**

### *W przedmiocie dopuszczalności*

#### Argumentacja stron

- 26 Węgry podniosły, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna, gdyż wyrok stwierdzający zarzucane uchybienie nie mógłby zostać wykonany. Gdyby Trybunał stwierdził bowiem, że sprawowanie funkcji inspektora zostało zakończone z naruszeniem dyrektywy 95/46, naprawienie owej bezprawności byłoby możliwe jedynie poprzez odwołanie prezesa organu i zastąpienie go poprzednim inspektorem, co oznaczałoby powtórzenie zarzucanego uchybienia. Tymczasem zdaniem Węgier Komisja nie może wnosić do Trybunału o wydanie wyroku w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, do którego dane państwo może się zastosować jedynie poprzez naruszenie prawa Unii. Ponadto skrócenie kadencji prezesa organu naruszałoby zasadę niezależności organu przewidzianą w ustawie zasadniczej.
- 27 Ponadto rozwiązanie zaproponowane przez Komisję do celów przywrócenia zgodności z prawem w zakresie dotyczącym zarzucanego uchybienia oznaczałoby, gdyby owo uchybienie zostało stwierdzone, że wszystkie akty wydane przez aktualnego prezesa organu byłyby niezgodne z prawem Unii, gdyż zostały przyjęte przez organ nadzorczy niespełniający wymogów dyrektywy 95/46, co naruszałoby zasadę pewności prawa. Węgry podniosły w tym względzie, że ustawa z 2011 r. odpowiada wymogom dyrektywy 95/46.
- 28 Komisja odpowiedziała, że argumenty Węgier powinny zostać odrzucone, ponieważ zachowany zostaje przedmiot niniejszej skargi i nic nie sprzeciwia się wykonaniu wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie.

## Ocena Trybunału

- 29 Na wstępie należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału wystąpienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji państwa członkowskiego, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (wyrok Komisja/Portugalia, C-20/09, EU:C:2011:214, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie termin ustanowiony dla Węgier w uzasadnionej decyzji do celów zastosowania się do niej wygasł miesiąc po jej doręczeniu, a więc w dniu 7 kwietnia 2012 r.
- 30 W tym względzie Trybunał orzekł już, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest niedopuszczalna, jeżeli po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii zarzucone uchybienie nie rodziło w dalszym ciągu skutków prawnych (zob. podobnie wyroki: Komisja/Hiszpania, C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 25, 26; a także Komisja/Portugalia, C-20/09, EU:C:2011:214, pkt 33).
- 31 Jednakże w niniejszej sprawie uchybienie zarzucane przez Komisję dotyczy okoliczności, że inspektor nie mógł wykonywać swej funkcji do końca pierwotnie przewidzianej kadencji i jest bezsporne, że termin ten nie upłynął w dacie określonej w uzasadnionej opinii. W związku z tym nie można uznać, że zarzucane uchybienie nie rodziło skutków prawnych po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.
- 32 Nawet gdyby wykazano, że ustawa z 2011 r. odpowiada wymogom dyrektywy 95/46, nie ma to w tym względzie znaczenia, ponieważ jest to bez związku z pytaniem, czy zarzucane uchybienie przestało rodzić skutki po wygaśnięciu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Niniejsza skarga dotyczy bowiem jedynie kwestii, czy skracając kadencję inspektora, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na podstawie dyrektywy 95/46.
- 33 Następnie należy przypomnieć, że jeżeli Trybunał stwierdzi, iż państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie traktatów, owo państwo członkowskie jest zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE zobowiązane do podjęcia środków, które zapewniają wykonanie wyroku Trybunału. Kwestia tego, jakie środki zapewniają wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie, nie jest bowiem przedmiotem wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE (zob. podobnie wyrok Komisja/Niemcy, C-503/04, EU:C:2007:432 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Powołana przez Węgry okoliczność, że państwo to nie ma możliwości naprawienia zarzucanego uchybienia bez naruszenia dyrektywy 95/46 lub zasady pewności prawa, nawet gdyby została wykazana, stanowi w każdym razie kwestię związaną z wykonaniem wyroku stwierdzającego uchybienie i jest w związku z tym bez znaczenia dla dopuszczalności niniejszej skargi.
- 35 Wreszcie w odpowiedzi na argument Węgier, wedle którego wykonanie wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie mogłoby stworzyć sytuację sprzeczną z ustawą zasadniczą, należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy w swoim wewnętrznym porządku prawnym, nawet konstytucyjnym, dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa Unii (zob. w szczególności wyroki: Komisja/Belgia, 102/79, EU:C:1980:120, pkt 15; a także Komisja/Portugalia, C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 21, 22).
- 36 Z powyższego wynika, że skarga jest dopuszczalna.

## *Co do istoty*

### Argumentacja stron

- 37 Komisja, popierana przez EIOD, podniosła, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż wyrażenie „w sposób całkowicie niezależny” zawarte w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46 oznacza pełną niezależność od bezpośrednich lub pośrednich wpływów, zapewniając danemu organowi nadzorczemu możliwość w pełni swobodnego działania, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków, bez wpływu z zewnątrz i bez ryzyka, że tego rodzaju wpływ mógłby być wywierany.
- 38 Komisja i EIOD uznały, że dyrektywa 95/46 przyznaje państwom członkowskim zakres swobodnego uznania do celów wykonania art. 28 tej dyrektywy, w szczególności w zakresie dotyczącym wyboru modelu instytucjonalnego i określonej kadencji organu nadzorczego. W konsekwencji państwa członkowskie mają zasadniczo swobodę w określeniu owej kadencji. Jednakże gdy kadencja zostanie określona, państwo członkowskie jest zobowiązane do jej poszanowania i nie powinno jej skracać, chyba że z poważnych, obiektywnie weryfikowalnych przyczyn. Porównanie z art. 42 rozporządzenia nr 45/2001 dotyczącego EIOD potwierdza tę interpretację.
- 39 W niniejszej sprawie Węgry nie wykazały, że istnieje obiektywna przyczyna uzasadniająca skrócenie kadencji inspektora. Po pierwsze, reforma organu nadzorczego nie może stanowić dopuszczalnego uzasadnienia, jakkolwiek Węgry mają prawo zmienić model instytucjonalny swojego organu nadzorczego. Po drugie, owo państwo członkowskie nie wykazało, że inspektor odmówił dalszego sprawowania funkcji i kierowania organem. Po trzecie, okoliczność, że sporne przepisy węgierskie stanowią część ustawy zasadniczej i jej przepisów przejściowych, a także kwestia, czy ustawa z 2011 r. spełnia kryteria dyrektywy 95/46, są bez znaczenia.
- 40 Węgry podkreślają na wstępie, że decyzja o zastąpieniu inspektora przez instytucję działającą w formie organu władzy i związana z nią decyzja o zakończeniu kadencji inspektora zostały przyjęte przez organ władny do stanowienia konstytucji i że nowe przepisy dotyczące organu opierają się na ustawie zasadniczej.
- 41 Co do istoty sprawy owo państwo członkowskie kwestionuje stanowisko Komisji i EIOD. Państwo to wskazuje, że ma wątpliwości co do tego, czy wymóg niezależności przewidziany w art. 28 dyrektywy 95/46 obejmuje decyzje państwa członkowskiego dotyczące formy lub zmiany formy organu nadzorczego, jeżeli sposób funkcjonowania i proces decyzyjny utworzonego organu spełniają wymóg niezależności przewidziany we wskazanej dyrektywie przy uwzględnieniu jej wykładni dokonanej przez Trybunał.
- 42 Zdaniem Węgier z brzmienia wskazanego art. 28 i 44 rozporządzenia nr 45/2001 oraz z orzecznictwa Trybunału wynika, że wymóg niezależności przewidziany w art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46 jest związany z niezależnością w wykonywaniu zadań przez organy nadzorcze i odnosi się w związku z tym do niezależności funkcjonalnej spornego organu. Przepisy węgierskie, zarówno przed dniem 1 stycznia 2012 r., jak i po nim, w pełni spełniają ten wymóg. Ze wskazanego art. 28 nie można wywnioskować, że wymaga on udzielenia osobie, która kieruje organem, o którym mowa, prawa podmiotowego do wykonywania owego zadania. W zakresie, w jakim zapewniona jest niezależność funkcjonalna organu nadzorczego, nie ma znaczenia, że nastąpi zmiana osoby kierującej organem, nawet przed wygaśnięciem jej pierwotnej kadencji. Koncepcja ta pozostaje w zgodzie z udzielonym państwom członkowskim uprawnieniem do określenia kadencji organu nadzorczego.
- 43 W związku z tym, że dyrektywa 95/46 nie określa ani struktury, ani organizacji organów nadzorczych, ani kadencji osób kierujących, państwa członkowskie dysponują swobodą w określaniu ich struktury instytucjonalnej. Owa swoboda obejmuje również wybór osoby odpowiedzialnej za wykonywanie



kompetencji organu nadzorczego w ramach przyjętego modelu instytucjonalnego oraz decyzję o jej zastąpieniu w przypadku zmiany modelu, również wówczas, gdy wynika to ze skrócenia „mocą ustawy” kadencji urzędującego organu nadzorczego.

- 44 Jedynym ograniczeniem narzuconym państwom członkowskim przez art. 28 dyrektywy 95/46 jest zapewnienie, aby organy nadzorcze mogły wykonywać swe zadania w sposób nieprzerwany i całkowicie niezależny podczas swojej kadencji określonej przez państwa członkowskie. To właśnie nastąpiło w niniejszej sprawie.
- 45 Zmiana systemu instytucjonalnego ochrony danych stanowi w ten sposób obiektywny powód uzasadniający skrócenie kadencji inspektora. Zważywszy na to, że ów nowy system oraz zakończenie kadencji inspektora zostały ustanowione przez ustawę zasadniczą i jej przepisy przejściowe, ani stare, ani nowe uregulowania na szczeblu ustawowym nie mogą zawierać odmiennych przepisów w tej dziedzinie. Z uwagi na instytucjonalną zmianę wprowadzoną przez nowe przepisy nie byłoby zasadne ustanowienie, że inspektor automatycznie podejmie sprawowanie funkcji prezesa organu. Komisarz wyraził ponadto swój sprzeciw w odniesieniu do nowego modelu instytucjonalnego, a także wolę nieprzyjęcia mianowania w tych ramach.
- 46 Gdyby przyjąć stanowisko Komisji, wówczas dyrektywa 95/46 powinna być interpretowana w ten sposób, że wyklucza ona również możliwość odnowienia kadencji osoby kierującej organu nadzorczego lub możliwość wykonywania przez nią innej funkcji publicznej opartej na wyborze. Z owego stanowiska wynikałoby bowiem, że zamiar odnowienia kadencji lub wykonywanie innej funkcji mogą skłaniać prezesa organu nadzorczego do zachowywania się zgodnie z rzeczywistymi lub domniemanymi oczekiwaniami władzy politycznej w interesie jego późniejszej kariery.

#### Ocena Trybunału

- 47 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46 nakłada na państwa członkowskie obowiązek utworzenia jednego lub więcej organów nadzorczych wykonujących powierzone im zadania w sposób całkowicie niezależny. Wymóg nadzoru przez niezależny organ przestrzegania przepisów prawa Unii dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych wynika również z prawa pierwotnego Unii, a w szczególności z art. 8 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i z art. 16 ust. 2 TFUE.
- 48 Ustanowienie w państwach członkowskich organów nadzorczych stanowi istotny element ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych (wyroki: Komisja/Niemcy, C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 23; Komisja/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, pkt 37), jak ponadto wskazano w motywie 62 dyrektywy 95/46.
- 49 Należy przypomnieć, że na Węgrzech ustawa z 1992 r. przewidywała, że inspektor wybierany na okres sześciu lat z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru stanowił organ nadzorczy ochrony danych osobowych w rozumieniu dyrektywy 95/46, co nie zostało zakwestionowane przez Węgry.
- 50 W celu dokonania oceny zasadności niniejszej skargi należy zbadać, czy – jak podnosi Komisja – wymóg przewidziany w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46, wedle którego należy zapewnić, aby każdy organ nadzorczy wykonywał w sposób całkowicie niezależny powierzone mu funkcje, oznacza ciężący na danym państwie członkowskim obowiązek poszanowania kadencji takiego organu aż do jej pierwotnie przewidzianego zakończenia.
- 51 Trybunał orzekł już, że wykładni art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46 należy dokonywać w ten sposób, że organy nadzorcze właściwe w zakresie przetwarzania danych osobowych powinny cechować się niezależnością pozwalającą im na wykonywanie ich zadań bez wpływu z zewnątrz. Ta niezależność wyklucza w szczególności jakiegokolwiek nakazy i jakiegokolwiek inny wpływ z zewnątrz – bez względu na

jego formę oraz na to, czy jest bezpośredni, czy pośredni – który mógłby zaważyć na decyzjach tych organów i podważyć w ten sposób wykonywanie przez nie ich zadań polegających na ustaleniu słusznej równowagi pomiędzy ochroną prawa do poszanowania życia prywatnego a swobodą przepływu danych osobowych (zob. podobnie wyroki: Komisja/Niemcy, EU:C:2010:125, pkt 30; a także Komisja/Austria, EU:C:2012:631, pkt 41, 43).

- 52 W związku z tym niezależność funkcjonalna organów nadzorczych, w tym znaczeniu, że ich członkowie nie są związani żadnymi instrukcjami w zakresie wykonywanych przez siebie funkcji, stanowi warunek konieczny, aby organy te mogły spełnić kryterium niezależności w rozumieniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46, jednak wbrew twierdzeniom Węgier tego rodzaju niezależność funkcjonalna nie wystarcza sama w sobie do uchronienia rzeczonych organów od wszelkiego wpływu z zewnątrz (wyrok Komisja/Austria, EU:C:2012:631, pkt 42).
- 53 W tym względzie Trybunał orzekł już, że samo tylko zagrożenie możliwością wpływu politycznego organów kontrolujących państwa na decyzje organów nadzorczych jest wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu przez nie zadań. Po pierwsze, może mieć bowiem miejsce „przewidywane posłuszeństwo” tych organów w świetle praktyki decyzyjnej organu kontrolującego. Po drugie, uwzględniając rolę strażników prawa do poszanowania życia prywatnego, jaką wypełniają organy nadzorcze, art. 28 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 95/46 wymaga, by decyzje tych organów, a tym samym one same, pozostawały poza jakimkolwiek podejrzeniem stronniczości (wyroki: Komisja/Niemcy, EU:C:2010:125, pkt 36; Komisja/Austria, EU:C:2012:631, pkt 52).
- 54 Tymczasem gdyby każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności (zob. podobnie wyrok Komisja/Austria, EU:C:2012:631, pkt 51). Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach.
- 55 Ponadto w tego rodzaju sytuacji nie można uznać, że organ nadzorczy może działać w każdych okolicznościach poza wszelkim podejrzeniem stronniczości. W związku z tym wymóg niezależności zawarty w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46 powinien być interpretowany w ten sposób, że obejmuje on obowiązek poszanowania kadencji organów nadzorczych aż do jej upływu i ewentualnego jej skracania wyłącznie z poszanowaniem zasad i gwarancji wyrażonych we właściwych przepisach prawa.
- 56 Zasady, które mają zastosowanie do zakończenia kadencji EIOD, potwierdzają tę interpretację. Z rozdziału V rozporządzenia nr 45/2001, a w szczególności z jego art. 42 ust. 4 i 5, który reguluje w sposób ścisły okoliczności, w których kadencja EIOD może zostać skrócona, wynika, że poszanowanie kadencji EIOD, aż do jej wygaśnięcia, z zastrzeżeniem wystąpienia poważnej i obiektywnie weryfikowalnej przyczyny, stanowi zasadniczy warunek niezależności EIOD.
- 57 W niniejszej sprawie art. 15 ust. 1 ustawy z 1993 r., mającej zastosowanie do inspektora na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z 1992 r., przewidywał, że zakończenie sprawowania funkcji inspektora mogło nastąpić jedynie w związku z upływem jego kadencji, jego zgonem, jego dymisją, oświadczeniem o konflikcie interesów, jego przejściem w stan spoczynku z urzędu lub jego dymisją z urzędu. Trzy ostatnie hipotezy wymagają uchwały parlamentu przyjętej większością dwóch trzecich jego członków. Ponadto zarówno przejście w stan spoczynku z urzędu, jak i dymisja z urzędu mogą nastąpić jedynie w ściśle określonych okolicznościach, wskazanych, odpowiednio, w art. 15 ust. 5 i 6.

- 58 Tymczasem jest bezsporne, że sprawowanie funkcji inspektora nie zostało zakończone w zastosowaniu jednego z tych przepisów, a w szczególności nie został on oficjalnie zdymisjonowany.
- 59 Z powyższego wynika, że Węgry doprowadziły do zakończenia sprawowania funkcji inspektora bez poszanowania gwarancji ustanowionych w prawie w celu ochrony jego kadencji, zagrażając w ten sposób niezależności tego inspektora w rozumieniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46. Okoliczność, że owo skrócenie kadencji wynika ze zmiany modelu instytucjonalnego, nie może przywrócić temuż skróceniu zgodności z niezależnością organów nadzorczych wymaganą przez wskazany przepis, jak wskazano w pkt 54 niniejszego wyroku.
- 60 Prawdą jest, że państwa członkowskie mają swobodę w zakresie przyjmowania i dokonywania zmian modelu instytucjonalnego, który uważają za najlepiej dostosowany dla organów nadzorczych. Jednakże państwa te powinny dbać w tych ramach o to, by nie naruszać niezależności organu nadzorczego wynikającej z art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46, z czym wiąże się obowiązek poszanowania kadencji owego organu zgodnie ze stwierdzeniami zawartymi w pkt 54 niniejszego wyroku.
- 61 Ponadto nawet jeśli – jak podniosły Węgry – inspektor i organ różnią się w sposób zasadniczy swą organizacją i strukturą, obydwóm tym jednostkom przypisano zasadniczo identyczne zadania, a mianowicie zadania krajowych organów nadzorczych na mocy dyrektywy 95/46, jak wynika z powierzonych im, odpowiednio, funkcji oraz z zachowania ciągłości między nimi w zakresie prac nad bieżącymi sprawami, co jest zapewnione na mocy art. 75 ust. 1 i 2 ustawy z 2011 r. Owa zmiana modelu instytucjonalnego nie może zatem uzasadnić w sposób obiektywny zakończenia sprawowania funkcji osoby wykonującej funkcję inspektora bez ustanowienia przepisów przejściowych umożliwiających zapewnienie poszanowania jego kadencji.
- 62 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy dyrektywy 95/46, w ten sposób, że skróciły kadencję organu nadzorczego ochrony danych osobowych.

*W przedmiocie ograniczenia skutków niniejszego wyroku w czasie*

- 63 Węgry wniosły o ograniczenie przez Trybunał skutków wyroku w czasie poprzez orzeczenie, że stwierdzone uchybienie nie wpływa na kadencję prezesa organu. Na poparcie owego wniosku owo państwo członkowskie powołało zgodność ustawy z 2011 r. z dyrektywą 95/46 oraz okoliczność, że kwestia powstała w niniejszej sprawie jest nowa. Komisja wniosła natomiast o oddalenie owego wniosku.
- 64 W tym względzie, nawet jeżeliby przyjąć, że wyroki wydane na podstawie art. 258 TFUE miałyby takie same skutki jak wyroki wydane na podstawie art. 267 TFUE i że względy pewności prawa mogłyby wyjątkowo uzasadniać ograniczenie ich skutków w czasie, gdyby spełnione były warunki określone przez orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 267 TFUE (zob. w szczególności wyroki: wyrok Komisja/Grecja, C-178/05, EU:C:2007:317, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok Komisja/Irlandia, C-82/10, EU:C:2011:621, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo), należy stwierdzić w każdym razie, że w niniejszej sprawie Węgry nie spełniły tych warunków. W szczególności z uwagi na uchybienie stwierdzone w pkt 62 niniejszego wyroku wyrażenie „w sposób całkowicie niezależny” zawarte w art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46 jest jasne samo w sobie i w każdym razie było już przedmiotem interpretacji Trybunału w wyroku Komisja/Niemcy, EU:C:2010:125, wydanym ponad rok przed zaistnieniem uchybienia. Po wydaniu owego wyroku prawo Unii nie mogło więc być racjonalnie rozumiane w ten sposób, że pozwalało Węgrom skrócić kadencję inspektora.
- 65 W konsekwencji należy oddalić wniosek Węgieł dotyczący ograniczenia skutków niniejszego wyroku w czasie.

### **W przedmiocie kosztów**

- 66 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
- 67 Zgodnie z art. 140 § 3 owego regulaminu Trybunał może zdecydować, że interwenient niewymieniony w art. 140 §§ 1 i 2 pokrywa własne koszty. W związku z tym Trybunał postanawia, że EIOD, który przystąpił do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **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 danych, w ten sposób, że skróciły kadencję organu nadzorczego ochrony danych osobowych.**
- 2) **Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**
- 3) **Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) pokrywa własne koszty.**

Podpisy