



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHAŁA BOBEKA
przedstawiona w dniu 3 września 2020 r.¹

Sprawa C-620/19

**Land Nordrhein-Westfalen
przeciwko**

D.-H.T. działającemu jako syndyk masy upadłościowej J & S Service UG,

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht
(federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Właściwość Trybunału – Odesłanie w prawie krajowym do przepisów prawa Unii – Orzecznictwo Dzodzi – Bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie – Interes jednolitości konceptualnej – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Ochrona danych – Ograniczenia – Artykuł 23 ust. 1 lit. e) i j) – Egzekucja roszczeń cywilnoprawnych – Postępowanie upadłościowe – Organy podatkowe

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z art. 267 TFUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym musi dotyczyć wykładni traktatów lub ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Jednym z warunków zaistnienia właściwości Trybunału na podstawie tego przepisu jest, by akt prawa Unii, którego interpretacji dotyczy wniosek, miał zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym, przy czym owo zastosowanie zwykle określone jest w samym odnośnym akcie prawa Unii.

2. Trybunał orzekł jednak, poczynsz od wyroku Dzodzi², że przepisy traktatów nie wyłączają z właściwości Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących przepisów prawa Unii, które nie znajdują zastosowania do okoliczności sprawy w sposób *bezpośredni* (to znaczy na podstawie przepisów zawartych w samych odnośnych aktach prawa Unii), lecz w których przepisy te znajdują zastosowanie do sprawy w sposób *pośredni* (tj. za pośrednictwem zawartego w prawie krajowym *odesłania*, które w istocie rozszerza zakres stosowania prawa Unii). Trybunał uznał zatem, że jeżeli ustawodawstwo krajowe dostosowuje się w zakresie rozwiązań sytuacji nieobjętych zakresem stosowania danego aktu Unii do rozwiązań przyjętych przez ten akt, istnieje określony interes Unii w tym, by celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni przepisy przejęte z tego aktu były interpretowane w sposób jednolity.

3. Choć stwierdzenie to zostało następnie potwierdzone i zastosowane w ramach szeregu kolejnych spraw (zwanych dalej „orzecznictwem Dzodzi”³), granice właściwości Trybunału w tego rodzaju sytuacjach do dziś pozostają dość niejasne.

¹ Język oryginału: angielski.

² Wyrok z dnia 18 października 1990 r. (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360) (zwany dalej „wyrokiem Dzodzi”).

³ Trybunał sam odwoływał się do tego nurtu orzecznictwa za pomocą sformułowania „linia orzecznicza Dzodzi” w wyrokach z dnia 17 lipca 1997 r.: Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 27); Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, pkt 23).

4. Niniejsza sprawa doprowadza tę linię orzeczniczą do jej granic. W swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) wnosi do Trybunału o dokonanie wykładni art. 23 ust. 1 lit. e) i j) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁴, mimo że przepis ten nie ma bezpośredniego zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. W istocie sytuacja ta z wielu względów wykracza poza zakres stosowania rozporządzenia 2016/679. Zastosowanie art. 23 ust. 1 do okoliczności rozpatrywanych przez sąd odsyłający wynika jedynie z tego, że mające zastosowanie prawo krajowe zawiera odesłanie do tego przepisu.

5. Niniejsza sprawa stanowi zatem sposobność, by Trybunał wyjaśnił, na ile krajowe *odesłanie*, zapoczątkowane wyrokiem Dzodzi, można w racjonalny sposób odeprzeć w sytuacji, gdy skutek nie jednego, lecz kilku rozszerzeń zakresu stosowania przepisu unijnego w prawie krajowym sąd odsyłający staje przed koniecznością dokonania wykładni przepisu prawa Unii, który w mojej ocenie nic nie wnosi co do kwestii faktycznie rozpatrywanej przez ten sąd.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Motywy 2, 4 i 73 rozporządzenia 2016/679 mają następujące brzmienie:

„(2) Zasady i przepisy dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych nie mogą – niezależnie od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania takich osób – naruszać ich podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do ochrony danych osobowych. [...]

(4) Przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości. Prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych [Unii Europejskiej, zwanej dalej »kartą«] – zapisanych w Traktatach – w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej.

[...]

(73) W prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego można przewidzieć ograniczenia dotyczące określonych zasad oraz prawa do informacji, dostępu do danych osobowych i ich sprostowania lub usuwania, prawa do przenoszenia danych, prawa do sprzeciwu, decyzji opartych na profilowaniu, zawiadamiania osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych osobowych oraz określonych powiązanych obowiązków administratorów, o ile jest to niezbędne i proporcjonalne w społeczeństwie demokratycznym, by zapewnić bezpieczeństwo publiczne, w tym ochronę życia ludzkiego – w szczególności w ramach reakcji na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka – zapobieganie przestępczości, prowadzenie postępowań przygotowawczych, ściganie czynów zabronionych, lub wykonywanie kar, w tym ochronę przed zagrożeniami dla

⁴ Dz.U. 2016, L 119, s. 1.

bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie takim zagrożeniom lub zapobieganie naruszeniom zasad etyki w zawodach regulowanych, ochronę innych ważnych celów leżących w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego, w szczególności ważnego interesu gospodarczego lub finansowego Unii lub państwa członkowskiego, prowadzenie rejestrów publicznych z uwagi na względy ogólnego interesu publicznego, dalsze przetwarzanie zarchiwizowanych danych osobowych w celu dostarczenia konkretnych informacji o postawie politycznej w ramach dawnych systemów państw totalitarnych lub ochronę osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób, w tym cele w dziedzinie ochrony socjalnej, zdrowia publicznego i cele humanitarne. Ograniczenia te powinny być zgodne z wymogami [karty] oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

7. Artykuł 1 („Przedmiot i cele”) rozporządzenia 2016/679 przewiduje:

„1. W niniejszym rozporządzeniu ustanowione zostają przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz przepisy o swobodnym przepływie danych osobowych.

2. Niniejsze rozporządzenie chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych.

[...]”.

8. Artykuł 23 rozporządzenia 2016/679 („Ograniczenia”) to ostatni przepis rozdziału III tego rozporządzenia, odnoszący się do praw osoby, której dane dotyczą. Ma on następujące brzmienie:

„1. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu podlegają administrator danych lub podmiot przetwarzający, może aktem prawnym ograniczyć zakres obowiązków i praw przewidzianych w art. 12–22 i w art. 34, a także w art. 5 – o ile jego przepisy odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 – jeżeli ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym, służącym:

[...]

e) innym ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego, w szczególności ważnemu interesowi gospodarczemu lub finansowemu Unii lub państwa członkowskiego, w tym kwestiom pieniężnym, budżetowym i podatkowym, zdrowiu publicznemu i zabezpieczeniu społecznemu;

[...]

j) egzekucji roszczeń cywilnoprawnych”.

B. Prawo krajowe

9. Paragraf 2a („Zakres stosowania przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych”) Abgabenordnung (ordynacji podatkowej, zwanej dalej „AO”), zmienionej ustawą z dnia 17 lipca 2017 r.⁵, ma następujące brzmienie:

„3. Przepisy niniejszej ustawy oraz przepisy ustaw podatkowych dotyczące przetwarzania danych osobowych nie znajdują zastosowania w zakresie, w jakim obowiązuje – bezpośrednio lub zgodnie z ust. 5 –prawo Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenie 2016/679 [...] w aktualnie obowiązującej wersji.

[...]

5. O ile nic innego nie wynika z przepisów, przepisy rozporządzenia 2016/679, przepisy niniejszej ustawy oraz przepisy ustaw podatkowych dotyczące przetwarzania danych osobowych osób fizycznych stosuje się odpowiednio do informacji dotyczących zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania

- 1) zmarłych osób fizycznych lub
- 2) osób prawnych, stowarzyszeń lub mas majątkowych, niezależnie od tego, czy mają one zdolność prawną”.

10. Paragraf 32b („Obowiązek informacyjny organu podatkowego w przypadku, gdy dane osobowe nie zostały pozyskane od osoby, której dane dotyczą”) AO stanowi:

„1. Oprócz wyjątków wymienionych w art. 14 ust. 5 rozporządzenia 2016/679 i § 31c ust. 2 obowiązek informacyjny organów podatkowych wobec osoby, której dane dotyczą, o którym mowa w art. 14 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia 2016/679, nie istnieje

- 1) gdy udzielenie informacji
 - a) mogłoby zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań wchodzących w zakres kompetencji organów podatkowych lub innych podmiotów publicznych w rozumieniu art. 23 ust. 1 lit. d)–h) rozporządzenia 2016/679, lub
 - b) [...]

i w związku z tym interes osoby, której dane dotyczą, w otrzymaniu informacji należy uznać za podrzędny. Paragraf 32a ust. 2 stosuje się odpowiednio”.

11. Paragraf 32c („Prawo dostępu do informacji przysługujące osobie, której dane dotyczą”) AO przewiduje:

„1. Prawo dostępu do informacji osoby, której dane dotyczą, na podstawie art. 15 rozporządzenia 2016/679 nie istnieje w stosunku do organu podatkowego, o ile

- 1) § 32b ust. 1 lub 2 wyłącza obowiązek informowania osoby, której dane dotyczą,

⁵ Ustawa, która weszła w życie w dniu 25 maja 2018 r.

- 2) udzielenie informacji mogłoby zaszkodzić podmiotowi prawnemu reprezentowanemu przez organ podatkowy w dochodzeniu, wykonywaniu lub obronie roszczeń cywilnoprawnych lub w obronie przed roszczeniami cywilnoprawnymi dochodzonymi wobec tego podmiotu w rozumieniu art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679; cywilnoprawne obowiązki organu podatkowego w zakresie udzielania informacji pozostają nienaruszone,

[...]”.

12. Paragraf 32e („Powiązanie z innymi prawami do dostępu do informacji i udzielenia informacji”) AO stanowi:

„W zakresie, w jakim osoba, której informacje dotyczą, lub osoba trzecia jest uprawniona do żądania od organów podatkowych dostępu do informacji zgodnie z ustawą o swobodzie informacji z dnia 5 września 2005 r. [...] lub odpowiednimi przepisami krajów związkowych, art. 12–15 rozporządzenia 2016/679 stosuje się odpowiednio w związku z § 32a–32d. Dalsze żądania o udzielenie informacji na temat informacji podatkowych są w tym zakresie wyłączone. [...]”.

13. Zgodnie z § 129 ust. 1 Insolvenzordnung (ustawy o postępowaniu upadłościowym z dnia 5 października 1994 r.), ze zmianami:

„Syndyk może zaskarżyć [...] czynności prawne dokonane przed wszczęciem postępowania upadłościowego, które są niekorzystne dla wierzycieli”.

14. Zgodnie z § 143 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o postępowaniu upadłościowym skutkiem prawnym skutecznego zaskarżenia jest to, że beneficjent odnośnej płatności musi dokonać jej zwrotu do masy upadłościowej.

15. Zgodnie z § 144 ust. 1 tej ustawy pierwotne roszczenie beneficjenta względem dłużnika w upadłości zostaje odnowione. Roszczenie to musi zostać zaspokojone z masy upadłościowej.

16. Paragraf 2 („Zakres”) Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (ustawy o swobodzie informacji kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, zwanej dalej „ustawą o swobodzie informacji”) z dnia 27 listopada 2001 r., ze zmianami, przewiduje:

„1. Niniejszą ustawę stosuje się do działalności administracyjnej władzy publicznej. [...] Dla celów niniejszej ustawy władza publiczna to jakikolwiek organ, który wykonuje zadania administracji publicznej.

[...]”.

17. Paragraf 4 („Prawo do informacji”) tej ustawy stanowi:

„1. Każda osoba fizyczna może zgodnie z niniejszą ustawą żądać od organów, o których mowa w § 2, prawa dostępu do oficjalnych informacji posiadanych przez ten organ.

2. Jakikolwiek przepis szczególny dotyczący dostępu do informacji administracyjnych, udzielania informacji lub nadawania dostępu do akt ma pierwszeństwo przed przepisami niniejszej ustawy [...]”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18. Skarżący w postępowaniu głównym jest syndykiem masy upadłościowej spółki J & S Service UG. Działając w tym charakterze, zwrócił się do organów podatkowych o udzielenie określonych informacji na temat sytuacji podatkowej spółki w upadłości, której masą upadłościową zarządza, w celu zbadania możliwości wniesienia skierowanych przeciwko właściwemu organowi podatkowemu roszczeń o uznanie czynności za bezskuteczną wobec masy upadłościowej.

19. W swoim wniosku skarżący powołał się na ustawę o swobodzie informacji. Wniósł on w szczególności o udzielenie informacji na temat ewentualnych i konkretnych środków egzekucyjnych zastosowanych wobec spółki, płatności otrzymanych od spółki oraz daty, w której organy podatkowe dowiedziały się o statusie niewypłacalności wspomnianej spółki. Skarżący wniósł także o otrzymanie wyciągów z zapisów księgowych spółki dotyczących wszystkich rodzajów podatków za okres rozliczeniowy od marca 2014 r. do czerwca 2015 r.

20. Urząd skarbowy oddalił wniosek skarżącego o udzielenie dostępu do informacji. Skarżący złożył skargę na tę decyzję do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego, Niemcy), który skargę tę zasadniczo uwzględnił. Apelacja kraju związkowego została oddalona przez Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny, Niemcy). Sąd ten stanął na stanowisku, że prawo do uzyskania informacji ustanowione w ustawie o swobodzie informacji tego kraju związkowego nie zostało uchylone przez szczególne przepisy dotyczące tajemnicy skarbowej. O ile co do zasady tego rodzaju informacje mogły podlegać tajemnicy skarbowej, o tyle z pewnością tajemnica ta nie musiała być zachowana względem syndyka masy upadłościowej spółki, której informacje te dotyczyły.

21. Kraj związkowy wniósł następnie rewizję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). Sąd ten, mając wątpliwości co do właściwej wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 – tj. przepisu, do którego odwołują się przepisy dotyczące tajemnicy skarbowej – postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia [2016/679] służy również ochronie interesów organów podatkowych?
2. Jeśli tak, to czy sformułowanie »egzekucja roszczeń cywilnoprawnych« obejmuje również obronę organu podatkowego przed roszczeniami cywilnoprawnymi i czy takie roszczenia musiały być już dochodzone na drodze prawnej?
3. Czy przepis art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia [2016/679] pozwala na ograniczenie prawa dostępu do informacji przysługującego na podstawie art. 15 rozporządzenia 2016/679 w celu odparcia cywilnoprawnych roszczeń skierowanych przeciwko organowi podatkowemu, a dotyczących bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej, tak by chronić w ten sposób ważny interes finansowy państwa członkowskiego w zakresie opodatkowania?».

22. Uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu wnieśli: kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia, rządy: czeski, niemiecki i polski oraz Komisja Europejska.

IV. Analiza

23. Trzy pytania sformułowane przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) dotyczą wykładni art. 23 ust. 1 lit. e) i j) rozporządzenia 2016/679. Tymczasem bezsporne jest, że przepis ten nie znajduje bezpośredniego zastosowania do okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Jak wyjaśnia sąd odsyłający, na mocy prawa krajowego art. 23 ust. 1 znajduje zastosowanie w sposób pośredni, na skutek *odeśłania* przewidzianego w stosownych przepisach krajowych.

24. W tych okolicznościach, przed udzieleniem odpowiedzi na pytania prejudycjalne, należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii proceduralnej: czy Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania sformułowane w niniejszej sprawie?

25. Strony, które przedstawiły uwagi w niniejszym postępowaniu, mają w tym względzie rozbieżne poglądy: kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia, rząd polski i do pewnego stopnia Komisja wyraziły wątpliwości co do właściwości Trybunału, natomiast rządy czeski i niemiecki zajęły stanowisko przeciwne.

26. W tym kontekście niniejsza opinia ma podaną niżej strukturę. W pierwszej kolejności zbadam właściwość Trybunału w niniejszej sprawie (sekcja A). W tym celu przedstawię orzecznictwo Dzodzi (część 1), przypominając jego genezę i rozwój [lit. a)] oraz ograniczenia wprowadzane stopniowo przez Trybunał [lit. b)]. Mając na uwadze problemy, jakie mogą wynikać z szerokiego zastosowania tego orzecznictwa, proponuję następnie, aby Trybunał dokonał jego konsolidacji (część 2). W dalszej kolejności zastosuję zaproponowane ramy prawne do niniejszej sprawy, co doprowadzi mnie do wniosku, że w mojej ocenie powołane przepisy prawa Unii nie dają przydatnych wskazówek w przedmiocie specyficznej kwestii, jaką rozstrzygnąć ma sąd krajowy (część 3). Po przedstawieniu wniosku, że Trybunał nie ma właściwości w niniejszej sprawie, zwięźle rozpatrzę istotę trzech pytań prejudycjalnych w granicach tego, co jest w istocie możliwe z logicznego punktu widzenia (sekcja B).

A. Właściwość Trybunału

1. Orzecznictwo Dzodzi

a) Geneza i rozwój

27. Genezę orzecznictwa Dzodzi odnaleźć można w sprawie Thomasdünge⁶. W sprawie tej sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni określonej pozycji Wspólnej Taryfy Celnej (zwanej dalej „WTC”). Sprawa ta dotyczyła jednak importu towarów na terytorium Niemiec z innego państwa członkowskiego i tym samym pozostawała poza zakresem WTC. Powodem wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym było to, że niemieckie organy odwołały się w ramach odnośnych przepisów krajowych do pozycji ustanowionych w WTC dla innych celów.

28. W swojej zwięzłej opinii rzecznik generalny F. Mancini zaproponował, by Trybunał uznał, że nie posiada właściwości. W jego ocenie traktat nie nadawał Trybunałowi kompetencji do orzekania w sytuacji, gdy podlegające wykładni przepisy (ówczesnej) Wspólnoty wpływały na interesy stron nie bezpośrednio, lecz przez odniesienie. Jego zdaniem Trybunał nie posiadał właściwości w odniesieniu do przepisów, które są rozpatrywane jedynie z tego powodu, że organ krajowy postanowił, swobodnie i jednostronnie, przyjąć je jako układ odniesienia dla ustalenia własnych zasad⁷.

29. W swoim wyroku Trybunał nie zajął się jednak ową kwestią. Powołał się on na domniemanie, że przedstawione mu pytania mają znaczenie dla sprawy, oraz przeszedł następnie do rozważań co do ich istoty⁸.

⁶ Wyrok z dnia 26 września 1985 r. (166/84, EU:C:1985:373).

⁷ Opinia rzecznika generalnego F. Manciniego w sprawie Thomasdünge (166/84, EU:C:1985:208, pkt 1, 2).

⁸ Wyrok z dnia 26 września 1985 r., Thomasdünge (166/84, EC:1985:373, pkt 11).

30. Trybunał potwierdził wyraźnie swoją właściwość do udzielania odpowiedzi na odesłania prejudycjalne w sprawach takich, jak rozpatrywana w wyroku Dzodzi⁹. Sprawa ta dotyczyła prawa pobytu w Belgii małżonki (narodowości togijskiej) zmarłego obywatela Belgii, który nigdy nie skorzystał ze swobody podjęcia zatrudnienia lub zamieszkania w innym państwie członkowskim. Prawo Unii, na które powołał się sąd belgijski, w oczywisty sposób nie miało zastosowania, w sprawie nie występował także element transgraniczny. Sąd odsyłający wskazał jednak, że zgodnie z prawem krajowym osoba będąca małżonkiem obywatela Belgii powinna być traktowana *tak, jakby* była ona obywatelem Wspólnoty. W konsekwencji sąd ten zadał Trybunałowi pytanie, czy Massam Dzodzi miałyby prawo przebywać i pozostać na terytorium Belgii, *gdyby jej mąż był* obywatelem państwa członkowskiego innego niż Belgia.

31. W swojej opinii rzecznik generalny M. Darmon zasugerował, aby Trybunał stwierdził brak swojej właściwości. Podkreślił on w szczególności, że jednolitości i spójności porządku prawnego Wspólnoty nie naruszają okoliczności wykraczające poza zakres jego stosowania, niezależnie od tego, jak bardzo stosowne przepisy krajowe mogłyby być zbliżone do przepisów Wspólnoty, o których wykładnię się zwrócono¹⁰.

32. Trybunał nie podzielił zalecenia rzecznika generalnego. Trybunał uznał swoją właściwość w oparciu o trzy główne aspekty: (i) domniemanie znaczenia dla sprawy, (ii) okoliczność, że tekst traktatu nie wyłącza wyraźnie jego właściwości, oraz (iii) interes wspólnotowego porządku prawnego, w którym leży, „aby w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności wykładni każdy przepis wspólnotowy otrzymał jednolitą wykładnię niezależnie od okoliczności, w jakich ma być stosowany”¹¹.

33. Wyrok Dzodzi dał początek utrwalonemu orzecznictwu. Wypracowane w nim podejście stosowane było nie tylko w sprawach dotyczących podstawowych wolności, ale także w sprawach dotyczących m.in. wspólnej polityki rolnej¹², ochrony konsumentów¹³, podatków¹⁴, polityki społecznej¹⁵ i prawa konkurencji¹⁶.

34. Choć okoliczności faktyczne i ramy prawne tych spraw były różne, to w większości z nich *dwa elementy* wydawały się mieć dla Trybunału szczególne znaczenie: (i) okoliczność, że przepisy krajowe wiernie powielały odnośne przepisy prawa Unii¹⁷, lub (ii) wyraźna (a przynajmniej jasna) wola prawodawcy krajowego, by prawo krajowe było zharmonizowane z prawem Unii. Drugi ze wspomnianych wymogów uznawano za spełniony m.in. w przypadku, gdy prawo krajowe, regulując okoliczności o charakterze całkowicie wewnątrz krajowym, przyjmowało takie same rozwiązania, jak przyjęto w prawie Unii¹⁸, przede wszystkim w celu uniknięcia dyskryminacji własnych obywateli lub zakłóceń konkurencji¹⁹ lub po to, by zapewnić jednolite ramy prawne dla porównywalnych sytuacji²⁰.

9 Przypis 2 powyżej.

10 Opinia w sprawach połączonych Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:274, pkt 8–11). Światły rzecznik generalny zajął takie samo stanowisko w swojej opinii w sprawie Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:276), przedstawionej w tym samym dniu.

11 Wyrok Dzodzi, pkt 29–43.

12 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 czerwca 1992 r., Federconsorzi (C-88/91, EU:C:1992:276).

13 Zobacz m.in. wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

14 Zobacz wyroki: z dnia 3 grudnia 1998 r., Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586); z dnia 11 stycznia 2001 r., Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10).

15 Zobacz m.in. wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711).

16 Zobacz m.in. wyroki: z dnia 11 grudnia 2007 r., ETI i in. (C-280/06, EU:C:2007:775); z dnia 14 marca 2013 r., Allianz Hungária Biztosító i in. (C-32/11, EU:C:2013:160).

17 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 grudnia 2014 r., FNV Kunsten Informatie en Media (C-413/13, EU:C:2014:2411, pkt 19); z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 13); z dnia 21 listopada 2019 r., Deutsche Post i in. (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, pkt 39).

18 Wyrok z dnia 16 marca 2006 r., Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, pkt 17).

19 Zobacz m.in. wyrok z dnia 17 lipca 1997 r., Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 32).

20 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., VM Remonts i in. (C-542/14, EU:C:2016:578, pkt 18).

35. Późniejsze orzecznictwo pozostało dość niejednoznaczne w kwestii szczegółowego zakresu rozszerzenia właściwości w oparciu o wyrok Dzodzi. Wydaje się, że zasady wynikające z tego orzecznictwa były stosowane bardzo szeroko w licznych sprawach.

36. W szczególności w niektórych sprawach Trybunał dopuścił nawet niejasne, pośrednie lub domniemane odniesienia do prawa Unii. Tak było przykładowo w sprawie BIAO, w której przepis krajowy „nie ujął w dosłownym brzmieniu [odnośnych przepisów prawa Unii]”, jednak rząd krajowy i sąd odsyłający zgodziły się, że wyrok Trybunału jest wiążący na poziomie krajowym²¹. W tym samym duchu w sprawie BAT Trybunał wydał wyrok w oparciu o okoliczność, że „prawo krajowe bez wątpienia dostosowuje się w zakresie rozwiązań sytuacji wewnętrznych do uregulowań przyjętych w prawie wspólnotowym”²², pomimo że szczególnie rozpatrywany w tej sprawie przepis nie odwoływał się wyraźnie do prawa Unii w tym względzie.

37. Podobnie w wyroku Kofisa Trybunał zaakceptował odesłanie prejudycjalne, w którym krajowy przepis regulujący sytuacje wewnętrzne nie odwoływał się do konkretnego przepisu prawa Unii, a jedynie do odnośnych unijnych „przepisów celnych”²³. Tak samo w sprawie Schoonbroodt Trybunał wydał wyrok w sytuacji, gdy odnośne przepisy krajowe odwoływały się jedynie do „zasad prawa wspólnotowego”²⁴. Wreszcie w wyroku Ostas Trybunał stwierdził swoją właściwość w oparciu o orzecznictwo Dzodzi, pod warunkiem zbadania przez sąd odsyłający, że istniało bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie²⁵.

38. Interesujące jest to, że w wyrokach Federconsorzi i Fournier²⁶ Trybunał potwierdził swoją właściwość nawet w sytuacji, gdy odesłanie do odnośnych przepisów wspólnotowych nie było zawarte w żadnym ustawodawstwie krajowym, a jedynie w umowach z zakresu prawa prywatnego lub umowach zawartych przez organy publiczne.

39. Ponadto w sprawach Kofisa i Poseidon Trybunał wydał orzeczenia, opierając się na założeniu, że jego wyrok jest wiążący dla sądu odsyłającego. Trybunał zauważył, że nic w aktach sprawy nie wskazywało na to, aby sąd krajowy miał kompetencje do odstąpienia od wykładni odnośnych przepisów prawa Unii dokonanej przez Trybunał²⁷. W wyroku Fournier Trybunał posunął się jeszcze dalej, uznając swoją właściwość po stwierdzeniu, że rozpatrywane przepisy krajowe mieściły się w zakresie nieobjętym odnośną dyrektywą i w związku z tym pojęcia zastosowane w przepisach krajowych „niekoniecznie muszą mieć to samo znaczenie, co te użyte w [odnośnej] dyrektywie”. Trybunał orzekł, że „do sądu krajowego, jako jedyne sądu właściwego do dokonywania wykładni [rozpatrywanych przepisów krajowych], należy nadawanie pojęciom stosowanym w [tych przepisach] znaczenia, które uważa za właściwe, nie będąc w tym względzie związany znaczeniem, jakie należy nadać temu samemu wyrażeniu zastosowanemu w dyrektywie”²⁸.

40. Wreszcie w niektórych sprawach Trybunał nie wyjaśnił szerzej, dlaczego zgodnie z orzecznictwem Dzodzi miał on właściwość do udzielenia odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne. Przytoczył on jedynie orzecznictwo, nie wyjaśniając, w jaki sposób ustanowione w nim zasady miały zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy²⁹.

21 Wyrok z dnia 7 stycznia 2003 r. (C-306/99, EU:C:2003:3, pkt 92).

22 Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., British American Tobacco (C-222/01, EU:C:2004:250, pkt 41).

23 Wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, pkt 18–33).

24 Wyrok z dnia 3 grudnia 1998 r., Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586, pkt 15).

25 Wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r. Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, pkt 20, 21).

26 Odpowiednio wyroki: z dnia 25 czerwca 1992 r. (C-88/91, EU:C:1992:276, pkt 2, 3); z dnia 12 listopada 1992 r. (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 13, 14, 22).

27 Wyroki: z dnia 11 stycznia 2001 r., Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, pkt 31); z dnia 16 marca 2006 r., Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, pkt 18).

28 Wyrok z dnia 12 listopada 1992 r. (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 22, 23).

29 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 3 grudnia 2015 r., Quenon K. (C-338/14, EU:C:2015:795, pkt 15–19); z dnia 17 maja 2017 r., ERGO Poistovňa (C-48/16, EU:C:2017:377, pkt 26–32).

b) *Granice*

41. Pomimo że orzecznictwo Dzodzi stało się orzecznictwem utrwalonym, było ono przedmiotem krytyki różnych rzeczników generalnych: F.G. Jacobsa w sprawach *Leur-Bloem*³⁰ i *BIAO*³¹, D. Ruiz-Jaraba Colomera w sprawie *Kofisa*³² i A. Tizzana w sprawie *Adam*³³. Zasadniczo światli rzecznicy: (i) uznali, że okoliczność, iż traktaty nie wyłączają wyraźnie właściwości, nie jest przekonująca, biorąc pod uwagę zapisaną w nich podstawową zasadę podziału kompetencji, (ii) zakwestionowali istnienie faktycznego interesu Unii w zapewnieniu spójnej wykładni, (iii) podkreślili, że osobliwe jest, aby przepisy prawa Unii miały być interpretowane poza właściwym im kontekstem, oraz (iv) wyrazili wątpliwość co do wiążącego charakteru odpowiedzi udzielonej przez Trybunał w tych okolicznościach. Na tej podstawie wspomniani rzecznicy generalni zasugerowali Trybunałowi, aby odstąpił od stosowania orzecznictwa Dzodzi, a każdym razie, aby stosował je w sposób zawężający.

42. Trybunał nigdy nie zastosował się do sugestii odstąpienia od stosowania orzecznictwa Dzodzi. Jednak na przestrzeni czasu wprowadził w tym względzie pewne ograniczenia.

43. Po pierwsze, w wyroku *Kleinwort Benson*, korzystając z sugestii rzecznika generalnego G. Tesaura³⁴, Trybunał odmówił uznania swojej właściwości, powołując się na okoliczność, że rozpatrywane prawo krajowe nie przewidywało „bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania” do stosownych przepisów prawa Unii, a jedynie wzorowało się na nich, nie przytaczając w całości ich treści. Trybunał zauważył ponadto, że z prawa krajowego wynikało jasno, iż wykładnia dokonana przez Trybunał niekoniecznie miałaby być wiążąca dla sądu krajowego³⁵.

44. Choć test „bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania” nie był w latach następujących po wydaniu wyroku w sprawie *Kleinwort Benson*³⁶ przeprowadzany w każdym przypadku, to jednak stopniowo Trybunał zaczął stosować go coraz bardziej restrykcyjnie. Oddalał on zatem sprawy, w których odesłanie było niejasne, niepotwierdzone lub zbyt ogólne³⁷ oraz w których odesłanie nie oznaczało, że odpowiedź udzielona przez Trybunał będzie wiążąca dla sądu odsyłającego³⁸. Trybunał przyjmował natomiast odesłania, w przypadku gdy z przedstawionych mu dokumentów wynikało jasno, że odnośne przepisy prawa Unii znajdowały bezpośrednie i bezwarunkowe zastosowanie w prawie krajowym³⁹. W szeregu spraw Trybunał przyjął odesłanie dopiero po podkreśleniu, że wykładnia przepisów prawa Unii, o którą wnioskowano do Trybunału, będzie wiążąca dla organów krajowych⁴⁰. Gdy było to konieczne, Trybunał sięgał do prac przygotowawczych dotyczących prawa krajowego, by zbadać, czy intencją ustawodawcy krajowego było w istocie, aby sytuacje objęte stosowaniem prawa Unii i sytuacje wewnętrzne były traktowane w ten sam sposób⁴¹.

30 C-28/95, EU:C:1996:332.

31 C-306/99, EU:C:2001:608.

32 C-1/99 i C-226/99, EU:C:2000:498, pkt 28 i nast.

33 C-267/99, EU:C:2001:190, pkt 22–35.

34 Opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie *Kleinwort Benson* (C-346/93, EU:C:1995:17, pkt 18 i nast.).

35 Wyrok z dnia 28 marca 1995 r. (C-346/93, EU:C:1995:85, pkt 20 i nast.).

36 Zobacz omówienie i komentarz krytyczny w J. Krommendijk, *Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations*, *German Law Journal*, vol. 18, 2017, s. 1359–1394; A. Arena, *Le 'situazioni puramente interne' nel diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica 2019, s. 127–143, 180–200.

37 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., *Generali-Providencia Biztosító* (C-470/13, EU:C:2014:2469, pkt 25); z dnia 16 czerwca 2016 r., *Rodríguez Sánchez* (C-351/14, EU:C:2016:447, pkt 66). Zobacz także postanowienie z dnia 28 czerwca 2016 r., *Italsempione – Spedizioni Internazionali* (C-450/15, niepublikowane, EU:C:2016:508, pkt 21–23).

38 Zobacz na przykład postanowienie z dnia 3 września 2015 r., *Orrego Arias* (C-456/14, niepublikowany EU:C:2015:550, pkt 24, 25).

39 Zobacz przykładowo wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., *SGI i Valérieane* (C-459/17 i C-460/17, EU:C:2018:501, pkt 28).

40 Zobacz wyroki: z dnia 7 stycznia 2003 r., *BIAO* (C-306/99, EU:C:2003:3, pkt 92), oraz z dnia 14 marca 2013 r., *Allianz Hungária Biztosító i in.* (C-32/11, EU:C:2013:160, pkt 18 i 22).

41 Wyroki: z dnia 7 listopada 2013 r., *Isbir* (C-522/12, EU:C:2013:711, pkt 29); z dnia 21 listopada 2019 r., *Deutsche Post i in.* (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, pkt 40).

45. Po drugie, w wyroku Ullens de Schooten Trybunał podkreślił, że w sprawach dotyczących swobód podstawowych jego właściwość do udzielania odpowiedzi na pytania sformułowane w odniesieniu do sytuacji o charakterze czysto wewnętrznym stanowi wyjątek. Następnie usystematyzował on tę kwestię, wskazując na cztery grupy okoliczności, w których jest jednak właściwy do udzielenia odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne (orzecznictwo Dzodzi było jedną z nich). Co istotne, Trybunał podkreślił także, że w sytuacji, w ramach której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, „do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, zgodnie z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, związku, jaki zawisły przed nim spór – mimo jego czysto wewnętrznego charakteru – wykazuje z postanowieniami prawa Unii [...], który to związek czyni uzyskanie wykładni wnioskowanej w ramach odesłania prejudycjalnego niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu”⁴².

46. Aktualne orzecznictwo Trybunału (zarówno sprzed wyroku Ullens de Schooten, jak i wypracowane po nim) zdaje się potwierdzać, że Trybunał jest gotów bardziej rygorystycznie badać, czy sądy odsyłające należycie przedstawiły mu wszystkie informacje niezbędne do ustalenia, że posiada on właściwość⁴³.

47. Po trzecie, istotny jest wyrok Nolan. W sprawie tej Trybunał stwierdził, że orzecznictwo Dzodzi nie znajduje zastosowania, gdy „akt Unii wyraźnie przewiduje przypadek wyłączenia ze swojego zakresu stosowania”. Trybunał orzekł, że „nie można stwierdzić ani założyć, że istnieje interes Unii w tym, by w dziedzinie wyłączonej przez prawodawcę Unii z zakresu stosowania przyjętego przez niego aktu dokonywana była jednolita wykładnia przepisów tego aktu”⁴⁴.

48. Faktem jest, że wyrok Nolan można odczytywać w ten sposób, że stwierdza on, iż zasada Dzodzi nie stosuje się w żadnym przypadku, w którym przepisy prawa Unii, do których odwołuje się prawo krajowe, wyłączają wyraźnie sytuacje takie, jak w postępowaniu głównym. Jednak gdyby interpretować go w ten sposób, wyrok w sprawie Nolan stanowiłby w orzecznictwie wyjątek⁴⁵.

49. W istocie w kolejnych sprawach Trybunał stwierdził jasno, że (tak daleko idąca) wykładnia zastosowana w sprawie Nolan jest nieprawidłowa. W wyroku E Trybunał odmówił zastosowania tego samego rozumowania, zauważając, że „sprawa zakończona tamtym wyrokiem miała cechy szczególne, które w rozpatrywanej w postępowaniu głównym sprawie nie występują”⁴⁶. W późniejszym wyroku w sprawie G.S. i V.G. Trybunał podkreślił, że jego właściwość nie może „zmieniać się w zależności od tego, czy zakres zastosowania właściwego przepisu [prawa Unii] został określony w drodze definicji pozytywnej, czy poprzez ustanowienie pewnych wyłączeń, gdyż te dwie techniki legislacyjne mogą być stosowane zamiennie”⁴⁷. W szczególności Trybunał wyjaśnił, że orzecznictwo Dzodzi zmierza „do umożliwienia Trybunałowi orzekania w przedmiocie wykładni przepisów prawa Unii niezależnie od tego, w jakich warunkach mają być one stosowane, w sytuacjach, których objęcia zakresem zastosowania tych przepisów autorzy traktatów lub prawodawca Unii nie uznali za użyteczne”⁴⁸.

42 Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 47–55, w szczególności 53, 55).

43 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 7 lipca 2011 r., Agafitei i in. (C-310/10, EU:C:2011:467, pkt 43); z dnia 20 marca 2014 r., Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, pkt 46, 47); z dnia 24 października 2019 r., Belgische Staat (C-469/18 i C-470/18, EU:C:2019:895, pkt 24, 25); z dnia 30 stycznia 2020 r., I.G.I. (C-394/18, EU:C:2020:56, pkt 47–54). Zobacz także postanowienia: z dnia 3 lipca 2014 r., Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, pkt 41, 42); z dnia 12 maja 2016 r., Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, pkt 27–31).

44 Wyrok z dnia 18 października 2012 r. (C-583/10, EU:C:2012:638, pkt 32–57).

45 Jedynym orzeczeniem, które ewentualnie można by interpretować jako idące w ślad za wyrokiem w sprawie Nolan, choć kierujące się argumentacją a contrario, jest wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Kreissparkasse Saarlouis (C-66/19, EU:C:2020:242, pkt 25, 26).

46 Wyrok z dnia 13 marca 2019 r. (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 42).

47 Wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., G.S. i V.G. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, pkt 47).

48 Wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., G.S. i V.G. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, pkt 47). Wyróżnienie własne.

50. W związku z tym uważam, że wyrok Nolan należy rozumieć jako sprawę, w której Trybunał odmówił uznania właściwości z tego względu, iż przepisy prawa Unii, o których wykładnię wnioskowano, zostały „użyte” przez ustawodawcę krajowego w kontekście, który był zbyt odległy od pierwotnego. W istocie nie tylko odnośny przepis prawa Unii nie znajdował zastosowania do rozpatrywanej sytuacji *ratione personae*, ale także kontekst prawny, w którym miał zastosowanie przepis krajowy, był znacząco odmienny.

2. Konsolidacja i wyjaśnienie orzecznictwa Dzodzi

51. Niezależnie od krytyki, jakiej poddawane było orzecznictwo Dzodzi, Trybunał konsekwentnie je potwierdzał. Jednakże, jak wynika z przedstawionego wyżej omówienia, warunki, w jakich sprawa może zostać przyjęta do rozpatrzenia, mimo iż faktycznie nie mieści się ona w zakresie stosowania aktu Unii, jak również dokładne granice tego rodzaju rozszerzenia, są dalece niejasne.

52. Jestem zdania, że Trybunał powinien skorzystać ze sposobności, jaką oferuje niniejsza sprawa, aby choć trochę wyjaśnić tę kwestię⁴⁹. Przy braku bardziej skonkretyzowanych ram sądom krajowym brakuje wytycznych co do tego, kiedy mogą kierować do Trybunału pytania dotyczące wykładni przepisów prawa Unii, które w postępowaniach głównych znajdują zastosowanie jedynie w sposób pośredni. W tym kontekście nie wymaga podkreślania, że każde odesłanie prejudycjalne odrzucone ze względów proceduralnych pociąga za sobą dalece nieoptymalne wykorzystanie czasu i zasobów zarówno po stronie sądu odsyłającego, jak i Trybunału.

53. W kolejnych sekcjach przedstawię warunki, które moim zdaniem muszą być spełnione, aby odesłanie, które mieści się poza zakresem stosowania aktu prawa Unii, można było przyjąć w oparciu o podejście Dzodzi. Dwa z tych warunków – podwójna przesłanka materialna i proceduralna – wynikają już z orzecznictwa Trybunału [lit. a)]. Proponuję potwierdzić wyraźnie, że istnieje trzecia przesłanka materialna, dodatkowa względem dwóch powyższych, dotycząca interesu jednolitości konceptualnej, do której zmierza tego rodzaju odesłanie [lit. b)].

a) Bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie oraz obowiązek wyjaśnienia odesłania przez sąd krajowy

54. Pierwszy warunek *materialny* – który jest w istocie podwójną przesłanką – został po raz pierwszy sformułowany w sprawie Kleinwort Benson, a następnie potwierdzony w szeregu niedawnych spraw: prawo krajowe musi zawierać „bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie” do przepisów prawa Unii, których interpretacji dotyczy wniosek skierowany do Trybunału. W naturalny sposób rodzi to pytanie: kiedy odesłanie jest bezpośrednie i bezwarunkowe?

⁴⁹ Prawdę powiedziawszy, uważam, podobnie jak moi świątli poprzednicy cytowani w niniejszej opinii, że linia orzecznictwa Dzodzi stanowi swego rodzaju anomalię i należałoby od niej odstąpić. Poza tym, że orzecznictwo to jest wysoce wątpliwe w aspekcie konstytucyjnym, zwłaszcza obecnie, kiedy – być może inaczej niż w przeszłości – coraz bardziej strzeże się granic tego, co mieści się „w zakresie stosowania prawa Unii”, podejście Dzodzi pochodzi z okresu, w którym liczba odesłań kierowanych przez sądy krajowe była znacznie mniejsza i Trybunał najwyraźniej nie miał nic przeciwko przyjęciu dodatkowej pracy. Podejrzewam jednak także, że Trybunał nie jest już gotów na podjęcie tego rodzaju kroku.

55. Pojęcie „bezpośrednie” należy w mojej ocenie rozumieć w ten sposób, że oznacza ono, iż odesłanie musi być konkretne i jednoznaczne, w odróżnieniu od odesłania ogólnego⁵⁰. Warunek ten niewątpliwie spełniają przepisy krajowe zawierające wyraźne odesłanie do przepisów prawa Unii, które są zidentyfikowane lub możliwe do zidentyfikowania. Nie można jednak wykluczyć, że odesłania, które nie zostały zawarte w samym przepisie prawa krajowego, lecz w innych dokumentach – jak np. aktach prawnych towarzyszących ustawie (czy innym pracom przygotowawczym) lub w przepisach wykonawczych – można uznać za wystarczająco jasne i czytelne w tym kontekście⁵¹.

56. Pojęcie „bezwarunkowe” wydaje się natomiast oznaczać, że przepisy prawa Unii, do których się odwołano, „znajdują nieograniczone zastosowanie do sytuacji w sprawie przed sądem krajowym”⁵², co oznacza, że sąd odsyłający nie może odstąpić od interpretacji przedstawionej przez Trybunał⁵³. Takie rozumienie wspomnianego warunku potwierdza wspomniane wyżej orzecznictwo, w którym Trybunał podkreślił znaczenie tego, aby jego wyrok był wiążący w postępowaniu głównym⁵⁴.

57. Po wyroku Ullens de Schooten stało się również jasne, że aby Trybunał dopuścił odesłanie w sprawie takiej jak Dzodzi, spełniony musi być także warunek proceduralny. Właściwość Trybunału w sytuacjach, gdy prawo Unii nie znajduje bezpośredniego zastosowania do okoliczności sprawy, stanowi wyjątek a skoro tak, to należy ją interpretować w sposób ścisły. Ponadto, posiadanie przez Trybunał jasnej i szczegółowej znajomości odnosnych przepisów krajowych ma w sprawach takich jak Dzodzi tym większe znaczenie, że użyteczność odpowiedzi Trybunału i konieczność jej udzielenia mogą nie być oczywiste na pierwszy rzut oka⁵⁵. Zadaniem sądu odsyłającego jest zatem udzielenie Trybunałowi wyjaśnień, dlaczego, pomimo że przepisy prawa Unii nie znajdują zastosowania w sposób bezpośredni w postępowaniu głównym, Trybunał miałby być właściwy w sprawie. Brak udzielenia wszelkich stosownych informacji w tym zakresie powoduje, że Trybunał nie może po prostu uznać, że jest właściwy w sprawie⁵⁶.

b) Interes „jednolitości konceptualnej”

58. W mojej ocenie istnieje *dotatkowy* warunek, który musi być spełniony, aby móc uznać właściwość Trybunału w sprawach takich jak Dzodzi. Choć pewne ślady tego warunku odnaleźć można w orzecznictwie⁵⁷, muszę przyznać, że jak dotąd Trybunał nie odwołał się do niego wyraźnie. Ów dodatkowy warunek wydaje się jednak wynikać z samej logiki leżącej u podstaw orzecznictwa Dzodzi.

59. Głównym uzasadnieniem istnienia właściwości Trybunału w sprawach takich jak Dzodzi – które Trybunał powtarzał w odnosnym orzecznictwie niemalże jak mantrę – jest to, że w przypadkach odesłania [w przepisach krajowych do prawa Unii] w interesie Unii leży zapewnienie jednolitej wykładni odnosnych przepisów prawa Unii „celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni”.

50 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 25); z dnia 7 listopada 2013 r., Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, pkt 19–38). Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Allianz Hungária Biztosító i in. (C-32/11, EU:C:2012:663, pkt 29).

51 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie ETI i in. (C-280/06, EU:C:2007:404, pkt 39) oraz opinia rzecznika generalnego P. Pikamäego w sprawach połączonych Deutsche Post i in. (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:502, pkt 47, 48).

52 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 27).

53 Postanowienie z dnia 9 września 2014 r., Parva Investitsionna Banka i in. (C-488/13, EU:C:2014:2191, pkt 29).

54 Punkt 44 powyżej.

55 Zobacz podobnie C. Ritter, Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234, *European Law Review*, 31, 2006, s. 690–710, zwłaszcza s. 709; S. Iglesias Sánchez, Purely Internal Situations and the Limits of EU law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?, *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, s. 7–36, zwłaszcza s. 31.

56 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawach połączonych Venturini i in. (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, pkt 54–62).

57 Niektóre orzeczenia Trybunału można w istocie rozumieć w ten sposób, że sugerują one, iż istnienie faktycznego interesu Unii w dokonaniu wykładni rozpatrywanych przepisów, celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni, powinno zostać „wykazane” [zob. w szczególności wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., Agafitei i in. (C-310/10, EU:C:2011:467, pkt 42); zob. także wyroki: z dnia 12 lipca 2012 r., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, pkt 87, 88); z dnia 19 października 2017 r., Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, pkt 32)], albo przynajmniej [być] „możliwe” [wyrok z dnia 19 października 2017 r., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, pkt 29)].

Wynika z tego, że wspomniana „jednolitość wykładni” musi w ramach struktury tych spraw odwoływać się tego, iż w interesie Unii leży zachowanie *wewnętrznej jednolitości w ramach państwa członkowskiego*, nie zaś – co byłoby w istocie bardziej tradycyjnie spotykaną w Unii sytuacją – jednolitej wykładni prawa Unii w jej państwach członkowskich. W przeciwnym przypadku trudno byłoby dostrzec, w jaki konkretnie sposób jednolitości prawa Unii zagrażać mogłoby to, że poszczególne państwa członkowskie jednostronnie zachowywałyby odmienne przepisy w obszarach wykraczających poza zakres stosowania prawa Unii na poziomie krajowym.

60. Niemniej jednak nie pojmuję, dlaczego każde odesłanie do przepisów, zasad lub pojęć prawa Unii, jakie odnaleźć można w prawie państw członkowskich, miałooby *koniecznie* skutkować tym, że w interesie Unii leżałoby istnienie (czegoś, co można by nazwać) „jednolitością konceptualną”.

61. Rozumiem interes jednolitości konceptualnej, i to nie tylko po stronie Unii, ale tym bardziej po stronie państwa członkowskiego, w ten sposób, że pozwala ona uniknąć sytuacji, gdy na poziomie krajowym funkcjonują dwie grupy przepisów, w *kontekście porównywalnym pod względem funkcjonalnym i prawnym*. Może tak być w przypadku, gdy przepisy te służą tym samym *celom* i dotyczą tego samego *przedmiotu*. W takich i tylko w takich sytuacjach wydaje mi się zarówno pożądane, jak i możliwe, by owe dwie grupy przepisów były interpretowane w sposób spójny.

62. Kilku rzeczników generalnych wskazywało w istocie Trybunałowi na niebezpieczeństwa związane z dokonywaniem wykładni przepisu w oderwaniu od jego kontekstu lub ze stosowaniem jej do zestawu okoliczności odbiegających od tych, jakie prawodawca Unii miał na myśli⁵⁸. Nie pozostaje mi nic innego, niż wyrazić te same zastrzeżenia. Jednakże w przypadku, gdy kontekst owych dwóch grup przepisów jest zasadniczo analogiczny, wspomniane zagrożenia będą prawdopodobnie mniej istotne.

63. W tym miejscu przydatne może być kilka słów wyjaśnienia co do wymogu, by przepisy prawa krajowego i prawa Unii dotyczyły tego samego *przedmiotu*. W istocie, ponieważ te pierwsze regulują kwestię pozostającą poza zakresem stosowania tych drugich, wymóg ten nie może oczywiście zmierzać do zapewnienia, by ich przedmiot był identyczny, ma on raczej zapewniać, by przedmioty te pozostawały w sąsiedztwie, bliskości lub aby były bardzo zbliżone.

64. Wymóg ten najprawdopodobniej będzie spełniony w przypadku, gdy władze krajowe zdecydują rozszerzyć zakres stosowania przepisów prawa Unii na sytuacje „sąsiadujące”, aby okoliczności uregulowane na poziomie Unii i okoliczności czysto wewnętrzne traktowane były tak samo. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy stosowne przepisy krajowe są niejako „cofnięte o jeden poziom”, czy to *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci* czy *ratione temporis*, względem ram prawnych Unii, do których zawierają odesłanie.

65. Przykłady z orzecznictwa pomagają lepiej zrozumieć tę koncepcję. W sprawie Dzodzi odnośnie przepisy prawa wspólnotowego i prawa krajowego w jasny sposób dotyczyły tej samej kwestii: nabycia prawa pobytu przez małżonków obywateli – odpowiednio – Unii Europejskiej i Belgii. Sąd belgijski zwrócił się zatem do Trybunału z pytaniem, czy M. Dzodzi nabyłaby to prawo, gdyby *ratione personae* mieściła się w zakresie stosowania odnośnych przepisów prawa wspólnotowego⁵⁹. W sprawie Leur-Bloem ustawodawca holenderski, dokonując transpozycji przepisów prawa Unii w zakresie opodatkowania połączeń, podziałów, przeniesienia aktywów i wymiany udziałów pomiędzy spółkami z różnych państw członkowskich, rozszerzył zakres stosowania tych przepisów w ten sposób, że obejmują one także połączenia dwóch spółek holenderskich⁶⁰. W sprawie SGI i Solar Electric Martinique ustawodawca francuski zasadniczo postanowił o zastosowaniu unijnych przepisów w zakresie VAT do departamentów i terytoriów zamorskich, choć były one wprost wyłączone

⁵⁸ Zobacz pkt 41 powyżej.

⁵⁹ Wyrok Dzodzi, pkt 29–43.

⁶⁰ Wyrok z dnia 17 lipca 1997 r., Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 31, 32).

z zakresu odnośnych dyrektyw unijnych⁶¹. W sprawie Europamur odnośne ustawy hiszpańskie rozszerzyły zakres stosowania przepisów unijnych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów w ten sposób, by regulowały one także praktyki stosowane pomiędzy przedsiębiorstwami⁶². W kilku przypadkach Trybunał udzielał odpowiedzi na pytania dotyczące prawidłowej wykładni art. 101 TFUE w sytuacji, gdy rozpatrywane porozumienia lub praktyki nie wpływały na konkurencję w ramach rynku wewnętrznego, lecz mogły naruszać krajowe reguły dotyczące konkurencji⁶³.

66. Nawet w licznych w przypadkach, w których Trybunał mógł w sposób daleko idący uznać istnienie bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania – takich jak Fournier, Ostas lub BIAO⁶⁴ – pozostaje faktem, że rozpatrywane przepisy krajowe stanowiły „jednostopniowe” rozszerzenie zakresu stosowania odnośnych przepisów prawa Unii⁶⁵.

67. Jednak im dalej prawo krajowe odbiega od kontekstu, w jakim przepisy prawa Unii zostały stworzone i w jakim znajdują zastosowanie, tym bardziej wątpliwe staje się istnienie interesu Unii (i danego państwa członkowskiego) w zapewnieniu jednolitości konceptualnej i tym słabsza staje się podstawa do uznania właściwości Trybunału. Trybunał mógłby być może uznać swoją właściwość do dokonania wykładni przepisu prawa Unii dotyczącego przewożenia świń transportem drogowym, gdyby państwo członkowskie rozszerzyło zakres jego stosowania na przewożenie transportem drogowym owiec. Czy uznałby się jednak za właściwy, odwołując się do orzecznictwa Dzodzi, także w przypadku, gdyby państwo członkowskie rozszerzyło te przepisy, lub tylko kilka wybranych spośród nich, w oparciu o jasne i bezwarunkowe odesłanie do międzygwiezdnego transportu ludzi?

68. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby władze państw członkowskich czerpały inspirację z istniejących przepisów prawa Unii i wykorzystywały te przepisy – lub wybrane z zastosowanych w nich zasad, koncepcji lub użytych w nich terminów – przy regulowaniu *innych* obszarów. Jednak ich kreatywność we wszczepianiu do przepisów prawa Unii nowych kwestii nie może skutkować nieprawidłowym i nieograniczonym rozszerzeniem właściwości Trybunału.

69. Leżąc u podstaw logika ma zatem charakter stopniowy. Jako podstawową zasadę można przyjąć, że wyjście o jeden krok poza istniejące ramy prawa Unii, przy zachowaniu ich ogólnej logiki, nie musi stwarzać problemu. Jednak seria małych kroków dla ustawodawcy krajowego może niespodziewanie stać się wielkim skokiem dla Trybunału, do którego w konsekwencji zwrócono się zasadniczo o wydanie w sposób pośredni orzeczenia w sprawie mającej niewiele wspólnego z pierwotnym instrumentem prawa Unii.

c) Podsumowanie częściowe

70. Podsumowując, aby Trybunał mógł uznać swoją właściwość w sprawie, w której rozpatrywane prawo Unii stosowane jest przez sąd krajowy na skutek rozszerzenia jego stosowania na poziomie krajowym poza pierwotnie założony zakres, muszą być spełnione trzy warunki.

61 Odpowiednio, wyroki: z dnia 19 października 2017 r., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, pkt 29); z dnia 27 czerwca 2018 r., SGI i Valérie (C-459/17 i C-460/17, EU:C:2018:501, pkt 28).

62 Wyrok z dnia 19 października 2017 r., Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, pkt 31).

63 Zobacz m.in. orzecznictwo powołane w przypisie 17 powyżej.

64 Odpowiednio, wyroki: z dnia 12 listopada 1992 r., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, pkt 23) (włączenie pojęcia zawartego w dyrektywie UE dotyczącej ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych do umowy regulującej tę samą kwestię); z dnia 7 stycznia 2003 r., BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, pkt 68–77) (rozszerzenie zakresu reguły prawa Unii dotyczącej rachunkowości na określone sytuacje wykraczające poza zakres odnośnej dyrektywy UE); z dnia 14 stycznia 2016 r., Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, pkt 17–19) (rozszerzenie przepisów prawa Unii dotyczących zamówień publicznych na zamówienie, którego wartość była poniżej progu ustanowionego w odnośnej dyrektywie UE).

65 Zobacz jednak także wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, pkt 85–93), w którym Trybunał uznał swą właściwość do dokonania wykładni przepisów prawa Unii dotyczących umów o kredyt konsumencki, choć przepisy te nie stosowały się do postępowania głównego ani *ratione temporis*, ani *ratione materiae*. Bezsporne jest jednak, że obydwie grupy przepisów stosowały się do bardzo zbliżonych okoliczności (umów o kredyt) i miały ten sam cel (ochronę konsumentów).

71. *Po pierwsze*, prawo krajowe musi zawierać bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie do przepisu prawa Unii, o którego wykładnię zwrócono się do Trybunału, co nie tylko powoduje, że ów przepis prawa Unii ma oczywiście zastosowanie do rozpatrywanej sprawy, ale także oznacza, iż wskazówki udzielone przez Trybunał będą w rozpatrywanej sprawie wiążące dla sądu krajowego.

72. *Po drugie*, przepisy prawa Unii, których stosowanie zostało w prawie krajowym rozszerzone, muszą nadal funkcjonować w kontekście porównywalnym pod względem funkcjonalnym i prawnym, w którym istnieje interes w zachowaniu jednolitości konceptualnej i w ramach którego wykładnia przepisów prawa Unii może zapewnić sądowi odsyłającemu pewien zakres wsparcia praktycznego.

73. *Po trzecie*, sąd odsyłający zobowiązany jest w jasny sposób wyjaśnić, w jaki sposób wspomniane wyżej dwa wymogi są spełnione w rozpatrywanej sprawie, przedstawiając odnośne przepisy prawa krajowego.

74. W świetle wskazanych wyżej ram dokonam teraz oceny, czy Trybunał jest właściwy w niniejszej sprawie.

3. Niniejsza sprawa

75. Po pierwsze, rozpoczynając od ostatniego warunku proceduralnego, informacje niezbędne, aby Trybunał mógł stwierdzić swoją właściwość, są w jasny sposób wskazane w postanowieniu odsyłającym. Sąd odsyłający w istocie wyczerpująco wyjaśnia, dlaczego w jego ocenie Trybunał jest właściwy w oparciu o orzecznictwo Dzodzi. Trybunał nie musi zatem odwoływać się w tym względzie do żadnych założeń dotyczących prawa krajowego.

76. Po drugie, bezsporne jest, że odnośne prawo krajowe, AO, zawiera „bezpośrednie i bezwarunkowe” odesłanie do przepisów rozporządzenia 2016/679. Wyraźne odesłanie do przepisów tego rozporządzenia zawarte jest w §§ 2a, 32b, i 32e AO. Dodatkowo § 32c ust. 1 pkt 2 AO stanowi, że pojęcia „dochodzeni[a], wykonywani[a] lub obron[y] roszczeń cywilnoprawnych lub [...] obron[y] przed roszczeniami cywilnoprawnymi” należy interpretować w świetle art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679⁶⁶. Intencja uzgodnienia tych dwóch grup przepisów wynika także z uzasadnienia tej ustawy. Ponadto bezsporne jest także, że odpowiedź Trybunału byłaby wiążąca dla sądu odsyłającego.

77. Co do kwestii trzeciej, mam jednak duże wątpliwości, czy występuje w tym przypadku jakikolwiek interes w zapewnieniu jednolitości konceptualnej. Wydaje mi się w istocie, że rozpatrywane przepisy prawa Unii i prawa krajowego – oceniane zarówno na poziomie *makro* (w kontekście instrumentu prawnego, którego są częścią), jak i *mikro* (skoncentrowanym wyłącznie na konkretnym przepisie) – ani nie służą temu samemu celowi, ani nie dotyczą tej samej kwestii.

78. Przede wszystkim dość oczywiste są istotne różnice w zakresie treści i celów pomiędzy odmiennymi ramami prawnymi, do których wspomniane dwa przepisy należą. Artykuł 23 ust. 1 to przepis ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, a więc *zbioru* przepisów regulujących przetwarzanie danych osobowych na jednolitym rynku⁶⁷. Rozporządzenie to określa przede wszystkim granice stosowania przetwarzania danych w celu ochrony praw podstawowych osób, których dane dotyczą.

79. Natomiast § 32c ust. 1 pkt 2 to przepis niemieckiej ordynacji podatkowej, która jest instrumentem prawnym zupełnie innego rodzaju. Przepisy w nim zawarte, jak również przepisy dotyczące przetwarzania danych, mają na celu zapewnienie równomiernego i zgodnego z prawem opodatkowania oraz zabezpieczenie wpływów z podatków.

⁶⁶ Pełną treść tego przepisu przytoczono w pkt 11 powyżej.

⁶⁷ Zobacz w szczególności motywy 2 i 4 oraz art. 1 rozporządzenia 2016/679.

80. Ponadto wspomniane dwa przepisy, niezależnie od tego czy rozpatruje się je łącznie, czy niezależnie, różnią się także w zakresie celów i treści.

81. Artykuł 23 rozporządzenia 2016/679 określa sytuacje, kiedy Unia lub państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia w zakresie praw generalnie przysługujących osobom, których dane dotyczą, zapewnionych w rozdziale III rozporządzenia 2016/679 (np.: prawa dostępu, prawa do sprostowania danych i do usunięcia danych) oraz odpowiadających im obowiązków administratorów (takich jak obowiązki przekazywania informacji). W okolicznościach wskazanych w tym przepisie (które należy interpretować w sposób ścisły) określone przypadki interesu publicznego lub prywatnego mogą ograniczać prawo podstawowe osób fizycznych do ochrony danych osobowych⁶⁸.

82. Natomiast § 32c ust. 1 pkt 2 AO – zawarty w części pierwszej, rozdziale czwartym AO („Tajemnica skarbową”) – to część zbioru przepisów, mających na celu określenie, kiedy niemieckie organy podatkowe mogą (lub nie mogą) ujawnić lub wykorzystać dane dotyczące podatnika, które pozyskały w związku z postępowaniami podatkowymi. W tym kontekście, co pokazuje również niniejsza sprawa, przepisy te funkcjonują w istocie jako restrykcje lub ograniczenia dotyczące prawa osoby fizycznej do dostępu do informacji posiadanych przez organy publiczne.

83. W szczególności sąd odsyłający wyjaśnia, że § 32c ust. 1 pkt 2 AO został ustanowiony w celu zaradzenia niekorzystnemu statusowi administracji podatkowej w kontekście postępowań upadłościowych. Zgodnie z prawem niemieckim wniosek o stwierdzenie nieważności wniesiony w kontekście postępowań upadłościowych stanowi powództwo cywilnoprawne rozpatrywane przez sądy cywilne. Niemieckie prawo upadłościowe stawia wierzycieli prywatnoprawnych na tej samej pozycji co wierzycieli publicznoprawnych, w związku z czym roszczenia na gruncie prawa publicznego, takie jak podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, nie mają pierwszeństwa.

84. Jednakże, jak podkreśla dalej sąd odsyłający, przed ustanowieniem § 32c ust. 1 pkt 2 AO organy podatkowe znajdowały się w praktyce w gorszym położeniu niż jakikolwiek inny wierzyciel prywatny. W istocie w oparciu o krajowe orzecznictwo sprzyjające dostępności w ramach przepisów dotyczących swobody i dostępu do informacji syndycy masy upadłościowej mogli żądać od organów podatkowych dostępu do informacji dotyczących rozliczeń podatkowych dłużnika w upadłości. Umożliwiało im to podejmowanie decyzji przy pełnej znajomości okoliczności faktycznych lub wnoszenie roszczeń skierowanych przeciwko tym organom dotyczących bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej. Tego rodzaju możliwość nie istnieje w odniesieniu do prywatnych wierzycieli dłużnika w upadłości, ponieważ nie podlegają oni ustawom o swobodzie informacji.

85. W tym kontekście prawnym i praktycznym ustawodawca niemiecki wprowadził § 32c ust. 1 pkt 2 AO, aby organy podatkowe nie znajdowały się w gorszym położeniu niż inni wierzyciele prywatni w postępowaniu upadłościowym.

86. Tym samym *cele* wspomnianych dwóch przepisów są równie odmienne: art. 23 rozporządzenia 2016/679 dąży do zapewnienia równowagi pomiędzy poszanowaniem praw podstawowych osób fizycznych, na które przetwarzanie danych wywiera wpływ (przykładowo życia prywatnego i rodzinnego), a potrzebą zabezpieczenia innych uzasadnionych interesów w społeczeństwie demokratycznym (przykładowo bezpieczeństwa narodowego). Natomiast § 32c ust. 1 pkt 2 AO ma na celu wyrównanie dostrzeganego braku równowagi w odniesieniu do organów podatkowych w sytuacji wnoszenia roszczeń dotyczących bezskuteczności czynności w kontekście postępowań upadłościowych.

⁶⁸ Zobacz w szczególności motywy 4 i 73 rozporządzenia 2016/679. Bardziej ogólnie zobacz L. Feiler, N. Forgó, M. Weig, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Commentary*, GLP, 2018, s. 138–140; D. Moore, Comment to Article 23 – Restrictions, w: C. Kuner, L. Bygrave, C. Docksey, L. Drechsler (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Commentary*, Oxford University Press, 2020, s. 543–554; E. Ehmann, M. Selmayr (red.), *Datenschutz-Grundverordnung: Kommentar*, 2nd edn, C.H.Beck, 2018, s. 467–469.

87. Dodatkowo, aby osiągnąć tego rodzaju cel, § 32c ust. 1 pkt 2 AO w sposób daleko odbiegający od zwykłego rozszerzenia zakresu art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 na określone sytuacje „sąsiadujące”, „pożycza” od niego przepis i w drodze intrygującego odesłania prawnego stosuje go do odmiennego zespołu okoliczności. Taka konstrukcja prawna jest jednak możliwa wyłącznie dlatego, że w innych obszarach krajowych ram prawnych doszło już wcześniej do kilku innych rozszerzeń zakresu stosowania rozporządzenia 2016/679, a mianowicie *ratione materiae* i *ratione personae*.

88. Po pierwsze, art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 stosuje się jedynie do osób *fizycznych*, podczas gdy § 32c ust. 1 pkt 2 AO stosuje się zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak i *prawnych*. W niniejszej sprawie wniosek o dostęp do informacji dotyczy w istocie danych podatkowych osoby *prawnej*. Nie jest to oczywiście mało istotny szczegół: zadanie zapewnienia równowagi, której wymaga art. 23 ust. 1, może nie być wykonywane w ten sam sposób w odniesieniu do danych dotyczących osoby prawnej, do której rozporządzenie 2016/679 nawet się nie stosuje, a w związku z tym nie wymaga żadnej wyważającej lub prawnej oceny w odniesieniu do takiej sytuacji. Interesu osoby fizycznej w ochronie prywatności jej i jej rodziny nie można porównywać z interesem osoby prawnej, która może być zmuszona do ochrony danych dotyczących przykładowo jej działalności, organizacji lub sytuacji podatkowej.

89. Po drugie, jak wyjaśnił rząd niemiecki, zgodnie z prawem krajowym syndyk masy upadłościowej stanowi „stronę trzecią”⁶⁹ dla celów dostępu do danych dotyczących dłużnika w upadłości. W konsekwencji nie można uznać, że syndyk masy upadłościowej działa w oparciu o prawa, jakie osoba, której dane dotyczą (spółka w upadłości) na niego przeniosła. Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 dotyczy jednak praw osób, których dane dotyczą, i zobowiązań administratorów danych. Przepis ten po prostu w ogóle nie dotyczy dostępu stron trzecich do informacji, które znajdują się w posiadaniu organów publicznych.

90. Po trzecie, art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, inaczej niż § 32c ust. 1 pkt 2 AO, nie dotyczy obostrzeń w zakresie wniosków o dostęp do informacji, które znajdują się w posiadaniu organów publicznych, w oparciu o zasady przejrzystości i otwartości. Przepis prawa Unii określa dopuszczalne ograniczenia praw osób, których dane dotyczą (w tym prawa dostępu), mając na celu wykonywanie ich prawa do prywatności przysługujące im względem podmiotów posiadających i przetwarzających dane (niezależnie od tego, czy są to podmioty prywatne czy publiczne).

91. W związku z tym art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 to przepis dopuszczający konkretne wyjątki względem określonych praw osób, których dane dotyczą, wynikające z systematyki i logiki ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Jego zamysłem jest zapewnienie równowagi pomiędzy prawami podstawowymi osób, to znaczy, osoby fizycznej, i określonymi żywotnymi interesami publicznymi i prywatnymi.

92. Paragraf 32c ust. 1 pkt 2 AO stanowi „przeszczep” powyższego przepisu, mający na celu zapewnienie pewnej równowagi w zupełnie innym kontekście prawnym i innych okolicznościach faktycznych. Przepis krajowy służy w istocie ograniczeniu zbyt szerokiego zakresu przepisów krajowych dotyczących dostępu do informacji będących w posiadaniu organów publicznych, poprzez pozbawienie określonych podmiotów (trzecich) dostępu do informacji związanych z sytuacją podatkową, celem (ponownego) ustanowienia równowagi pomiędzy stronami w odniesieniu do roszczeń dotyczących bezskuteczności czynności w ramach postępowań upadłościowych.

93. Podsumowując, art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 i § 32c ust. 1 pkt 2 AO stanowią część odmiennych instrumentów prawa, służą odmiennym celom i kierują się całkowicie inną logiką. Nie widzę powodu, dla którego w interesie – z pewnością Unii, a potencjalnie także Republiki Federalnej Niemiec – miałyby leżeć zapewnienie jednolitości konceptualnej między tymi przepisami.

⁶⁹ W przedmiocie tej koncepcji w rozporządzeniu 2016/679 zob. art. 4 pkt 10.

94. Na tej podstawie proponuję, aby Trybunał orzekł, że w niniejszej sprawie nie jest on właściwy do udzielenia odpowiedzi na skierowane do niego pytania.

95. Niemniej jednak, ponieważ moim obowiązkiem jest udzielenie Trybunałowi (pełnego) wsparcia, odniosę się zwięźle do istoty przedstawionych pytań prejudycjalnych z istotnym zastrzeżeniem, że w oparciu o powyższe względy nie uważam, aby Trybunał mógł udzielić sądowi odsyłającemu jakiegokolwiek przydatnej odpowiedzi dla potrzeb toczącego się przed tym sądem sporu.

96. Ujmując rzecz metaforycznie, to tak, jakby ktoś, kto na trybunach lodowiska gra w szachy i chciałby zdecydować, czy może wykonać roszadę przy pomocy królowej, miał w tym celu pytać sędziego hokejowego, czy wyjątek od zakazu uwolnienia stosuje się w sytuacji, gdy obydwie drużyny grają w osłabieniu, ale tylko jeden z bramkarzy opuszcza swoje pole bramkowe i przemieszcza się w kierunku krążka. Odpowiedź na to pytanie z pewnością mogłaby brzmieć, że zasady hokeja na lodzie *nie sprzeciwiają się* wykonaniu takiego ruchu, podejrzewam jednak, że wynika to z faktu, że można z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, iż nie mają one nic do powiedzenia w kwestii prób wykonania roszady przy pomocy królowej w szachach.

B. Istota pytań prejudycjalnych

97. Poprzez swoje trzy pytania sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przepis krajowy – taki jak § 32c ust. 1 pkt 2 AO – który ogranicza prawo dostępu do danych osobowych będących w posiadaniu organów podatkowych, w przypadku gdy dane te mogłyby zostać wykorzystane do wniesienia roszczeń dotyczących bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej, jest zgodny z art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

98. Jak wynika ze szczegółowo omówionych wyżej rozważań, odpowiedź na to pytanie może być wyłącznie twierdząca. Ze względu na odmienną treść, zakres i cel, rozporządzenie 2016/679 nie ma nic do powiedzenia w kwestii *konkretnego* rozwiązania prawnego zastosowanego przez władze niemieckie, by ograniczyć zakres krajowych przepisów dotyczących swobody dostępu do informacji w kontekście postępowań upadłościowych w celu przywrócenia równowagi pomiędzy wierzycielami prywatnoprawnymi i wierzycielami publicznoprawnymi.

99. W każdym razie, pomimo trudności logicznej związanej z „dopasowaniem” rozpatrywanego przepisu prawa Unii do okoliczności niniejszej sprawy, w kolejnej części spróbuję dokonać jego interpretacji, *jak gdyby* miał on zastosowanie do okoliczności takich, jak te będące przedmiotem postępowania głównego.

1. Pytanie pierwsze

100. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 dopuszcza ograniczenia wprowadzone w celu realizacji interesu *organów publicznych*, a nie do ochrony interesów podmiotów prywatnych.

101. Sąd odsyłający wskazuje, że prawo krajowe wyraźnie zakłada tego rodzaju możliwość: § 32c ust. 1 pkt 2 AO zawiera wyraźne odesłanie do art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679. Sąd ten zauważa jednak, że niektórzy przedstawiciele doktryny sugerują, iż sytuacje przewidziane w art. 23 ust. 1 lit. i) i j) dopuszczają ograniczenia jedynie w celu zabezpieczenia interesów prywatnych, nie mogą zatem „obejmować” wspierania celu publicznego.

102. Kraj związkowy oraz rządy czeski i niemiecki stoją na stanowisku, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. W odniesieniu do (abstrakcyjnej) kwestii konstrukcji art. 23 ust. 1 lit. i) i j) podzielam ich zdanie. Ani z brzmienia, ani z celu art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 nie wynika, aby stosowanie tego przepisu miało być wyłączone w odniesieniu do *organów publicznych*.

103. Litera j) odwołuje się jedynie do „egzekucji roszczeń cywilnoprawnych” i nie zawiera żadnego ograniczenia dotyczącego prywatnego lub publicznego charakteru stron postępowania. Nic w brzmieniu art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 (lub jego motywu 73) nie wyłącza z zakresu stosowania tego przepisu powództw cywilnych, w których uczestniczą organy publiczne, czy to jako powód, czy jako pozwany.

104. Ponadto, nawet jeśli powództwa cywilne wnoszone są przede wszystkim pomiędzy osobami prywatnymi, celem zabezpieczenia interesu prywatnego, nie widzę żadnego rozsądnego powodu, dla którego prawodawca Unii miałby chcieć traktować postępowania cywilne, których stronami są organy publiczne, w odmienny sposób. Jakikolwiek tego rodzaju przepis, nadający więcej praw określonym powodom względem innych, byłby moim zdaniem dość osobliwy.

105. Celem uregulowania w lit. j) jest, jak zakładam, umożliwienie prawodawcy Unii lub ustawodawcy krajowemu podjęcia decyzji, w kontekście postępowań dotyczących egzekucji roszczeń cywilnoprawnych, że w przypadku kolizji pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych mają szczególne przepisy dotyczące ujawnienia danych. Większość systemów krajowych przewiduje w istocie szczególne reżimy ujawnienia danych w kontekście postępowań sądowych, w tym postępowań cywilnych. Jednak systemy państw członkowskich istotnie różnią się od siebie. Mając na uwadze znaczenie tego rodzaju systemów, można przyjąć, że prawodawca Unii mógł zdecydować, iż na stosowanie owych reżimów nie powinny mieć wpływu przepisy dotyczące ochrony danych. Z logicznego punktu widzenia musi tak być, niezależnie od tego, czy strony są podmiotami prawa prywatnego czy publicznego, i niezależnie od interesów prywatnych lub publicznych, na jakich opierają się ich powództwa lub obrona.

106. Komisja jest jednak odmiennego zdania. Stoi ona na stanowisku, że art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 wprowadza zasadnicze rozróżnienie pomiędzy wyjątkami mającymi na celu zabezpieczenie *interesów publicznych*, wskazanych w lit. a)–h), a wyjątkami mającymi na celu zabezpieczenie *interesów prywatnych*, wskazanych w lit. i) i j) tego przepisu. Komisja wyjaśnia, że lit. j) nie poprzedzała obecnego przepisu (art. 13 dyrektywy 95/46/WE⁷⁰), lecz została jedynie dodana w obecnym rozporządzeniu. Komisja uważa, że ponieważ została ona dodana na końcu, a nie na początku listy, lit. j), podobnie jak lit. i), musi mieć na celu ochronę interesów prywatnych.

107. Komisja podnosi również, że dodanie lit. j) miało na celu skodyfikowanie wniosków Trybunału wywiedzionych w sprawie *Promusicae*⁷¹, w której Trybunał stwierdził, że istnieje *wyraźna luka* w przepisach odpowiadających wówczas obecnemu art. 23 względem możliwości dochodzenia przez podmioty (prywatne) ich praw przed sądami krajowymi. Zdaniem Komisji owa zmiana miała bardzo konkretny i wąski zakres.

108. Nie widzę jednak żadnego elementu, ani w tekście rozporządzenia 2016/679, ani w pracach przygotowawczych, który mógłby stanowić wsparcie dla argumentów Komisji. Zwłaszcza w odniesieniu do tych ostatnich wydaje mi się zastanawiające, że Komisja nie przedstawiła Trybunałowi żadnego tego typu dokumentu, nie odwołała się też do nich nawet w przedstawionych przez siebie uwagach.

⁷⁰ Dyrektywa 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. 1995, L 281, s. 31).

⁷¹ Wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r. (C-275/06, EU:C:2008:54, pkt 51–55).

109. W każdym wypadku na podstawie publicznie dostępnych prac przygotowawczych wydaje się, że lit. j) nie pojawiła się we wniosku dotyczącym rozporządzenia złożonym przez Komisję w 2012 r.⁷². Punkt ten został dodany na dalszym etapie przez Radę⁷³. Jednak w dokumentach, które miałem możliwość przeanalizować, nie znalazłem wzmianki wskazującej na podnoszoną intencję prawodawcy Unii ograniczenia zakresu tej zmiany do roszczeń egzekucyjnych wnoszonych przez osoby prywatne⁷⁴. Nie znalazłem również żadnej konkretnej wzmianki wskazującej na to, że prawodawca Unii ustrukturyzował listę możliwych ograniczeń w dychotomicznym podziale na interesy publiczne i interesy prywatne, jak sugeruje to Komisja.

110. Nie przekonuje mnie również argument, zgodnie z którym zakres lit. j) miałby być raczej wąski w kontekście, w jakim prawodawca Unii zamierzał jedynie zareagować na wyrok w sprawie *Promusicae*.

111. Dodanie litery j) mogło faktycznie być spowodowane wyrokiem w sprawie *Promusicae*. Nie widzę jednak powodu, dla którego – po tym gdy kwestia ta została „otwarta” wspomnianym wyrokiem – prawodawca miałby koniecznie chcieć ograniczyć zmianę do konkretnych okoliczności tamtego sporu. Po co ograniczać zmianę do roszczeń cywilnoprawnych wnoszonych przez *osoby prywatne* dochodzące *interesów prywatnych*? Jak wspomniałem w pkt 104 i 105 powyżej, jakkolwiek tego typu zasada wydaje się dość nieracjonalna.

112. W związku z tym nie widzę uzasadnienia dla wniosku, że art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 dopuszcza wprowadzanie ograniczeń tylko w przypadku, gdy wykonania roszczeń cywilnoprawnych dochodzą osoby prywatne.

2. Pytanie drugie

113. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy wyrażenie „egzekucja roszczeń cywilnoprawnych” zawarte w art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 obejmuje również *obronę* przed roszczeniami cywilnoprawnymi, a jeśli tak, do czy istnienie takiego roszczenia musiało już zostać ustalone.

114. Sąd odsyłający wyjaśnia, że § 32c ust. 1 pkt 2 AO ustanawia w istocie zasadę, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym obowiązek udzielenia informacji ma być uregulowany wyłącznie przez przepisy prawa cywilnego. Jednak wspomniane przepisy (krajowe) przewidują obowiązek ujawnienia danych jedynie w przypadku, gdy roszczenie dotyczące bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej zostało co do zasady *ustalone*, a postępowanie dotyczy jedynie bardziej szczegółowego *określenia rodzaju i zakresu* roszczenia. Co za tym idzie, dopóki nie zostanie ustalone zobowiązanie do zwrotu, syndyk masy upadłościowej może zwracać się o udzielenie informacji jedynie do dłużnika w upadłości.

115. Sąd odsyłający wskazuje, że termin „Durchsetzung” zastosowany w niemieckiej wersji art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 tradycyjnie odnosi się do sfery podmiotu, któremu przysługuje roszczenie, i jest stosowany przede wszystkim jako synonim wykonania lub egzekucji sądowej czy komorniczej roszczenia, które zostało już ustalone. Pojęcie to jest w istocie podobne do terminów

72 Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) COM(2012) 11 wersja ostateczna z dnia 25 stycznia 2012 r. (s. 54, 55).

73 Zobacz m.in. dokumenty Rady: nr 9398/15 z dnia 1 czerwca 2015 r. (s. 145, 146); nr 9565/15 z dnia 11 czerwca 2015 r. (s. 107, 108).

74 Pomijając szersze pytanie o charakterze strukturalnym, do jakiego stopnia tego rodzaju podnoszona intencja powinna w ogóle mieć znaczenie, jeśli nie została w żaden sposób odzwierciedlona ani w tekście aktu prawnego, ani w jego motywach – co do szczegółów zob. moja opinia w sprawie BV (C-129/19, EU:C:2020:375, pkt 119–123).

„enforcement” w angielskiej wersji rozporządzenia oraz „exécution” w wersji francuskiej. Na tej podstawie sąd odsyłający zastanawia się, czy termin „egzekucja” może obejmować obronę przed roszczeniami cywilnoprawnymi. Zwraca on w tym kontekście uwagę, że inne przepisy rozporządzenia odwołują się do „ustalenia”, „dochodzenia” lub „obrony” roszczeń⁷⁵.

116. Jeśli sformułowanie „egzekucja roszczeń cywilnoprawnych” obejmuje *obronę* organu podatkowego przed takimi roszczeniami, to w ocenie sądu odsyłającego powstaje kolejne pytanie, czy roszczenia (w tym przypadku roszczenia o uznanie czynności za bezskuteczną w stosunku do masy upadłości) muszą już być dochodzone, czy też wystarczy zażądać informacji w celu zbadania istnienia takich roszczeń. Sformułowanie § 32c ust. 1 pkt 2 AO w istocie odnosi się do obrony podmiotu prawnego organu podatkowego „przed roszczeniami cywilnoprawnymi *dochodzonymi* wobec tego podmiotu”⁷⁶. Sugeruje to, że strona, która występuje z roszczeniem, powołała się już wobec strony przeciwnej na to roszczenie i że zostało ono już skonkretyzowane przynajmniej co do zasady. Jednak możliwa jest też inna interpretacja brzmienia analizowanego przepisu. Ponadto gdyby przepis krajowy wyłączał prawo dostępu do informacji podatkowych dopiero w postępowaniach egzekucyjnych, przepis ten byłby w dużej mierze nieskuteczny, ponieważ syndyk już wcześniej uzyskałby wymagane informacje. Sąd odsyłający skłania się zatem do interpretowania § 32c ust. 1 pkt 2 AO w ten sposób, że sformułowanie „dochodzone” roszczenia obejmuje również roszczenia, które „mają być dochodzone”, względnie roszczenia „ewentualne”.

117. Również w odniesieniu do pytania drugiego zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym przez kraj związkowy oraz rządy czeski i niemiecki.

118. Po pierwsze, wydaje mi się, że *egzekucja* roszczeń cywilnoprawnych bezwzględnie obejmuje ocenę argumentów przedstawionych celem wykazania, że roszczenie istnieje, jak również argumentów wskazujących na to, że roszczenie nie występuje. Odmienna wykładnia byłaby niezgodna z zasadą równowagi sił. Zakłócałaby ona w istocie równowagę procesową między stronami postępowania sądowego poprzez postawienie strony występującej z roszczeniem na lepszej pozycji. Co za tym idzie, pojęcie „egzekucji” musi obejmować „obronę” przed roszczeniem wniesionym przez stronę występującą z roszczeniem.

119. Na ten wniosek nie ma wpływu fakt, że w innych przepisach tego rozporządzenia zastosowano terminy „ustaleni[e], dochodzeni[e] lub obron[a]” prawa przed sądem. Po pierwsze, przepisy te mogły zostać sporządzone innymi „rękoma” w różnych momentach [jak wspomniano, lit. j) została dodana przez Radę na późniejszym etapie]. Po drugie, owe inne przepisy nie zawierają wśród wspomnianych wyżej pojęć terminu „egzekucja” i tym samym nie można dokonać ich miarodajnego porównania.

120. Idąc tym samym tokiem rozumowania, stoję również na stanowisku, że ograniczenie przewidziane w art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 nie jest uzależnione od tego, czy roszczenia cywilnoprawne zostały już ustalone.

121. Termin zastosowany w omawianym rozporządzeniu w różnych wersjach językowych⁷⁷ można wprawdzie interpretować w ten sposób, że odnosi się on jedynie do etapu postępowania wykonawczego, w którym dochodzi do spełnienia roszczenia, w razie potrzeby w drodze przymusu. Jednak termin ten można także rozumieć szerzej, w ten sposób, że odnosi się on do wszczęcia postępowania w celu uzyskania potwierdzenia, i tym samym ochrony, czyjeś prawa podmiotowego.

⁷⁵ Artykuł 9 ust. 2 lit. f), art. 17 ust. 3 lit. e), art. 18 ust. 1 lit. c), art. 18 ust. 2, art. 21 ust. 1 zdanie drugie i art. 49 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679.

⁷⁶ Wyróżnienie własne.

⁷⁷ Wyrażenie to jest zbliżone m.in. do czeskiej („vymáhání”), hiszpańskiej („ejecución”), fińskiej („täytäntöönpano”), włoskiej („esecuzione”), portugalskiej („execução”) i słowackiej („vymáhanie”) wersji rozporządzenia.

122. Uważam, że ten drugi sposób wykładni powinien mieć pierwszeństwo. Nie widzę powodów, dla których prawodawca Unii miałby pozwolić państwom członkowskim na utrzymanie ich szczególnych przepisów dotyczących ujawniania danych tylko w odniesieniu do określonych typów lub etapów postępowań cywilnych, do innych zaś nie. Jeśli względy dotyczące ochrony prawości i uczciwości postępowań cywilnych pozwalają państwom członkowskim na wprowadzanie ograniczeń praw osób, których dane dotyczą (oraz obowiązków administratorów danych), to przepisy te powinny zapewne stosować się co do zasady na każdym etapie postępowania⁷⁸.

123. Wykładnia przeciwna wydaje się również sprzeczna z intuicją: po co zezwalać państwom członkowskim na ograniczenie dostępu w trakcie końcowego (wykonawczego) etapu postępowania, a wcześniej nie? Jak sąd odsyłający słusznie wskazuje, na tym etapie syndyk uzyskałby już poszukiwane informacje, i przepisy ograniczające dostęp stałyby się nieskuteczne.

124. W związku z tym dochodzę do wniosku, że pojęcie „egzekucja roszczeń cywilnoprawnych” zawarte w art. 23 ust. 1 lit. j) rozporządzenia 2016/679 obejmuje również obronę przed roszczeniami cywilnoprawnymi i nie jest ograniczone do sytuacji, w których istnienie roszczenia zostało już ustalone.

3. Pytanie trzecie

125. Wreszcie poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przepis krajowy, taki jak § 32c ust. 1 pkt 2 AO, który ogranicza prawo dostępu do danych znajdujących się w posiadaniu organów podatkowych w przypadku, gdy dane te mogą zostać wykorzystane w celu wniesienia wobec tego organu podatkowego roszczeń o uznanie czynności za bezskuteczną wobec masy upadłościowej, jest zgodny z art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679.

126. Sąd odsyłający wskazuje, że § 32c ust. 1 pkt 2 AO nie odwołuje się do art. 23 ust. 1 lit. e), lecz do lit. j) wspomnianego artykułu. Sąd ten nie wyklucza jednak, że lit. e) mogłaby mimo wszystko stanowić ważną podstawę dla przepisu krajowego. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy cele przyświecające § 32c ust. 1 pkt 2 AO – zapewnienie, by organy podatkowe były w takiej samej sytuacji jak inni wierzyciele w przypadku roszczeń o uznanie czynności za bezskuteczną wobec masy upadłościowej, aby zapewnić równe opodatkowanie oraz zabezpieczyć wpływy podatkowe – można uznać za „ważn[ą] ce[l] leżąc[ą] w ogólnym interesie publicznym” w rozumieniu lit. e). Ponadto sąd odsyłający dąży również do ustalenia, czy rozpatrywany przepis krajowy należy do „kwestii podatkowych” dla celów lit. e), biorąc pod uwagę, że przedmiot sporu przed tym sądem nie podlega prawu podatkowemu, lecz prawu upadłościowemu.

127. W tym względzie, choć ponownie z wyrażonym już wcześniej zastrzeżeniem⁷⁹, również zgadzam się ze stanowiskiem kraju związkowego i rządów czeskiego i niemieckiego, zgodnie z którym na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

128. Artykuł 23 ust. 1 lit. e) dopuszcza ograniczenia służące „innym ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym [...] państwa członkowskiego, w szczególności *ważnemu interesowi gospodarczemu lub finansowemu* Unii lub państwa członkowskiego, w tym *kwestiom* pieniężnym, budżetowym i *podatkowym*”⁸⁰. A zatem z samego brzmienia art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 wynika, że państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzenia ograniczeń określonych praw nadanych tym rozporządzeniem w celu realizowania interesu gospodarczego w kwestiach podatkowych.

⁷⁸ Zobacz analogicznie szersze rozumowanie zasadnie zastosowane przez Trybunał przy interpretacji terminu „mogą być [...] ujawnione w postępowaniach cywilnych [w sprawach cywilnych lub gospodarczych]”, w zakresie okoliczności, czy postępowanie to musi się w istocie już toczyć, w wyroku z dnia 13 września 2018 r., Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717, pkt 35).

⁷⁹ Punkt 93–95 niniejszej opinii.

⁸⁰ Wyróżnienie własne.

129. Artykuł 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 powtarza co do istoty brzmienie art. 13 ust. 1 lit. e) dyrektywy 95/46⁸¹, w odniesieniu do którego Trybunał orzekł, że „ograniczenie ochrony danych przewidziane w dyrektywie 95/46 dla celów podatkowych jest [...] wyraźnie przewidziane w tej dyrektywie”⁸².

130. Prawdą jest, jak wskazuje Komisja, że art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 wymienia szereg wyjątków i jako taki powinien być interpretowany w sposób ścisły. Prawdą jest, że co do zasady jest to prawidłowe. Jednakże lit. e) sama w sobie nie stanowi ograniczenia, a jedynie stwierdzenie uzasadnionego celu. Z samej jego natury brzmienie uzasadnionego celu ma charakter otwarty. Jest to cechą wspólną większości interesów wymienionych w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 (zwłaszcza bezpieczeństwa narodowego, obrony i bezpieczeństwa publicznego). Wynika to w jasny sposób z faktu, że ścisła wykładnia i stosowanie ograniczeń dopuszczonych przez art. 23 ust. 1 jest zapewniona przez wymóg spełnienia warunków określonych w treści pierwszego zdania ust. 1: każde ograniczenie musi: (i) być ustanowione w drodze aktu prawnego, (ii) respektować istotę podstawowych praw i wolności oraz (iii) być w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym.

131. A zatem jedynym wymogiem określonym w lit. e) jest to, by interes, który państwo członkowskie zamierza chronić, miał „ważny” charakter. Jednakże rozporządzenie nie zawiera wskazówek, co można (lub czego nie można) uznać za „ważne”.

132. Osobiście rozumiałbym pojęcie „ważny” po prostu jako „zasługujący na ochronę”: interes, który – w zakresie w jakim pozwala na odstępianie od szeregu przepisów prawa Unii – uznany jest za uzasadniony także w systemie prawa Unii. A zatem, jeśli realizowany interes służy ogółowi (celowi *ogólnego* interesu publicznego) i nie stoi w sprzeczności z żadnym przepisem ani zasadą prawa Unii lub nie jest w każdym wypadku nieuczciwy lub niesprawiedliwy, to interes ten z pewnością mieści się w zakresie stosowania lit. e).

133. To powiedziawszy, nie muszę wskazywać, że cele zapewnienia jednolitego opodatkowania i zabezpieczenia przychodów podatkowych są uznawane za cele prawnie uzasadnione w systemie prawa Unii⁸³. Jednakże, czy szczególny sposób, w jaki § 32c ust. 1 pkt 2 AO służy temu celowi, mógłby wykraczać poza „bezpieczną przestrzeń” zapewnioną państwom członkowskim przez art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679?

134. Uważam, że nie.

135. Nie widzę powodu, dla którego prawo Unii, a konkretnie art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679, należałoby interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się przepisowi krajowemu, takiemu jak § 32c ust. 1 pkt 2 AO, którego celem jest zapewnienie organom podatkowym pozycji równorzędnej z innymi wierzycielami w kontekście roszczeń dotyczących bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej.

136. Niezależnie od powoływanej wcześniej okoliczności, że trudno jest wywodzić jakiekolwiek stanowisko art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 w kwestii równości wierzycieli na gruncie prawa publicznego i prawa prywatnego w postępowaniu upadłościowym, wskazałbym także, że w wielu innych państwach członkowskich organy podatkowe są na pozycji uprzywilejowanej w kontekście postępowań upadłościowych. Można sobie zatem wyobrazić, że ustawodawca niemiecki może stanąć na stanowisku, że w tych postępowaniach organy podatkowe powinny być na pozycji (przynajmniej) nie gorszej niż wierzyciele prywatni.

⁸¹ Punkt 106 niniejszej opinii.

⁸² Wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár (C--73/16, EU:C:2017:725, pkt 42).

⁸³ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2005 r., Marks & Spencer (C-446/03, EU:C:2005:763, pkt 51); z dnia 13 marca 2007 r., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 68).

137. Komisja argumentuje jednak, że ustanowienie równego traktowania organów podatkowych i wierzycieli na gruncie prawa prywatnego w postępowaniach takich, jak w postępowaniu głównym, nie stanowi ogólnego interesu publicznego, lecz interes właściwy dla państwa, którego wagi nie można oceniać względem prawa podstawowego osoby, której dane dotyczą, jakim jest dostęp do zgromadzonych danych dotyczących tej osoby. W związku z tym Komisja jest zdania, że art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi krajowemu takiemu, jak § 32c ust. 1 pkt 2 AO.

138. Rozumowanie stojące za rozróżnieniem „ogólnego interesu publicznego” i „interesu właściwego dla państwa”, jak również konkretne ramy tych dwóch koncepcji, nie są dla mnie jasne. Przy braku wyjaśnienia w tym względzie ze strony Komisji oraz jakiegokolwiek wzmianki na ten temat w tekście rozporządzenia 2016/679 uważam, że argument Komisji jest nieprzekonujący.

139. W świetle powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że przepisu krajowego, takiego jak § 32c ust. 1 pkt 2 AO, który ogranicza prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy podatkowe, w sytuacji, gdy informacje te mogą następnie zostać użyte w celu wniesienia względem tych organów roszczeń dotyczących bezskuteczności czynności wobec masy upadłościowej, nie można uznać za niezgodny z art. 23 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679, jednak w praktyce wynika to głównie z faktu, że drugi ze wspomnianych wyżej przepisów nie ma w tej konkretnej kwestii nic do powiedzenia.

V. Wnioski

140. Proponuję, aby Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy).