ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 9. marca 2010 *

Vo veci C-518/07,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 22. novembra 2007,

Európska komisia, v zastúpení: C. Docksey, C. Ladenburger a H. Krämer, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov, v zastúpení: H. Hijmans a A. Scirocco, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: nemčina.

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: M. Lumma a J. Möller, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a E. Levits, sudcovia A. Rosas, K. Schiemann (spravodajca), J.-J. Kasel, M. Safjan a D. Šváby,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 12. novembra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že podriadila štátnemu dohľadu dozorné orgány poverené dohľadom nad spracovaním osobných údajov v neverejnom sektore v rôznych spolkových krajinách, čím nesprávne prebrala požiadavku „úplnej nezávislosti" orgánov poverených zabezpečiť ochranu týchto údajov, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355).

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Smernica 95/46 bola prijatá na základe článku 100a Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 95 ES) a jej cieľom je harmonizácia vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa spracovania osobných údajov.

3 Odôvodnenia č. 3, 7, 8, 10 a 62 smernice 95/46 znejú takto:

„(3) keďže založenie a fungovanie vnútorného trhu, v ktorom v súlade s článkom 7a zmluvy [ES (zmenený, teraz článok 14 ES)] je zabezpečený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu, si vyžadujú nielen voľný tok osobných údajov z jedného členského štátu do druhého, ale aj ochranu základných práv jednotlivcov;

…

(7) keďže rozdiel v úrovni ochrany osobných práv a slobôd, najmä práva na súkromie, vzhľadom na spracovanie osobných údajov poskytovaných v členských štátoch môže zabrániť prenosu týchto údajov z územia jedného členského štátu na územie iného členského štátu; keďže, tento rozdiel preto môže vytvárať prekážky vo vykonávaní množstva hospodárskych činností na úrovni spoločenstva, deformovať konkurenciu a brániť orgánom vo vykonávaní ich zodpovedností podľa práva spoločenstva; keďže, tento rozdiel úrovní ochrany vyplýva z existencie širokej rôznosti vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení;

(8) keďže úroveň ochrany osobných práv a slobôd vo vzťahu k spracovaniu týchto údajov musí byť rovnocenná vo všetkých členských štátoch, aby sa odstránili prekážky tokov osobných údajov; keďže tento cieľ je prvoradý pre vnútorný trh,

avšak členské štáty ho samy nemôžu dosiahnuť, osobitne z pohľadu rozsahu rozdielov, ktoré v súčasnosti existujú medzi príslušnými zákonmi v členských štátoch, aby sa zabezpečilo, že pohyb toku osobných údajov cez hranice je upravovaný dôsledne, čo je v súlade s cieľom vnútorného trhu, ako je ustanovené v článku 7a zmluvy; keďže konanie spoločenstva na aproximáciu týchto právnych predpisov je preto potrebné;

…

(10) keďže cieľom vnútroštátnych právnych predpisov o spracovaní osobných údajov je chrániť základné práva a slobody, najmä právo na súkromie, čo sa rešpektuje tak v článku 8 Európskeho dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd [podpísaného v Ríme 4. novembra 1950], ako aj vo všeobecných zásadách práva spoločenstva; keďže z toho dôvodu aproximácia týchto právnych predpisov nesmie mať za následok zníženie ochrany, ktorú poskytujú, ale naopak musí sa snažiť zabezpečiť vysokú úroveň ochrany v spoločenstve;

…

(62) keďže zriadenie dozorných úradov v členských štátoch, ktoré vykonávajú svoje funkcie s úplnou nezávislosťou, je nevyhnutným komponentom ochrany jednotlivcov v súvislosti so spracovaním osobných údajov.“

4 Článok 1 smernice 95/46 s názvom „Predmet smernice“ má nasledujúce znenie:

„1. V súlade s touto smernicou členské štáty chránia základné práva a slobody fyzických osôb, a najmä ich právo na súkromie v súvislosti so spracovaním osobných údajov.

2. Členské štáty neobmedzujú, ani nebránia voľnému toku osobných údajov medzi členskými štátmi z dôvodov spojených s ochranou poskytnutou podľa odseku 1.“

5 Článok 28 smernice 95/36 s názvom „Dozorný orgán“ stanovuje:

„1. Každý členský štát zabezpečí, aby jeden a alebo viac štátnych orgánov bolo zodpovedných za monitorovanie uplatňovania ustanovení v rámci jeho územia, prijatých členskými štátmi v súlade s touto smernicou [Členský štát zabezpečí, aby na uplatňovanie právnych predpisov prijatých na základe tejto smernice dohliadal na jeho území jeden alebo viacero verejných orgánov — *neoficiálny preklad*].

Tieto orgány konajú s úplnou nezávislosťou vo vykonávaní im zverených funkcií [Úlohy, ktoré im boli zverené, tieto orgány vykonávajú úplne nezávisle — *neoficiálny preklad*].

2. Každý členský štát zabezpečí, že s dozornými orgánmi sa budú konzultovať návrhy administratívnych opatrení alebo predpisov týkajúcich sa [ochrany] osobných práv a slobôd [v súvislosti] so spracovaním osobných údajov.

3. Každý je zabezpečený najmä [každý dozorný orgán disponuje najmä — *neoficiálny preklad*]:

— vyšetrovacími právomocami, ako sú práva prístupu k údajom, tvoriacich záležitosť subjektu operácií spracovania [ktoré sú predmetom spracovania — *neoficiálny preklad*] a práva zbierať všetky nevyhnutné informácie pre plnenie jeho kontrolných povinností,

— efektívnymi právomocami intervencie, ako sú napríklad doručenie stanovísk pred vykonaním operácii spracovania, podľa článku 20 a zabezpečenie príslušného zverejnenia takýchto stanovísk, nariadenie zablokovania, vymazania alebo zničenia údajov, uvalenie dočasného alebo úplného zákazu na spracovanie, upozornenie alebo pripomenutie kontrolórovi, alebo oznámenie záležitosti vnútroštátnemu parlamentu alebo iným politickým inštitúciám,

— právomocou zaoberať sa právnymi postupmi tam, kde sa porušili vnútroštátne ustanovenia prijaté v súlade s touto smernicou alebo dať tieto porušenia do pozornosti súdnych orgánov.

Proti rozhodnutiam dozorného orgánu, ktoré vznesú žalobcovia je možné odvolať sa prostredníctvom súdov [Proti nesúhlasným rozhodnutiam dozorného orgánu je možné podať opravný prostriedok na súd — *neoficiálny preklad*].

4. Každý dozorný orgán si vypočuje nároky uplatňované každou osobou alebo každou asociáciou predstavujúcou túto osobu [Na dozorný orgán sa môže obrátiť akákoľvek osoba alebo združenie zastupujúce túto osobu so žiadosťou — *neoficiálny preklad*], týkajúc[ou] sa ochrany [jej] práv a slobôd vzhľadom na spracovanie osobných údajov. Príslušná osoba je informovaná o výsledku žaloby [o spôsobe vybavenia svojej žiadosti — *neoficiálny preklad*].

Každý dozorný orgán si vypočuje najmä nároky na kontrolu zákonnosti [Na dozorný orgán sa môže obrátiť akákoľvek osoba najmä so žiadosťou o overenie prípustnosti — *neoficiálny preklad*] spracovania údajov, keď sa uplatňujú vnútroštátne ustanovenia prijaté v súlade s článkom 13 tejto smernice. Táto osoba je v každom prípade informovaná o tom, že sa kontrola uskutočnila [či sa overenie uskutočnilo — *neoficiálny preklad*].

5. Každý kontrolný orgán navrhne správu o svojich činnostiach v pravidelných intervaloch. Táto správa uverejní.

6. Každý kontrolný orgán je kompetentný, bez ohľadu na príslušné vnútroštátne právo uplatniteľné na spracovanie, vykonávať na území svojho členského štátu právomoci jemu udelené v súlade s odsekom 3. Každý orgán môže byť požiadaný orgánom iného členského štátu, aby uplatnil svoje právomoci.

Dozorné orgány navzájom spolupracujú do miery, nevyhnutnej na plnenie svojich povinností, najmä výmenou všetkých užitočných informácií.

7. Členské štáty zabezpečia, aby členovia a zamestnanci dozorného orgánu, aj v prípade, keď sa ich pracovný pomer ukončí, podliehali povinnosti služobného tajomstva pokiaľ ide o dôverné informácie, ku ktorým majú prístup."

6 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov (Ú. v. ES L 8, s. 1; Mim.

vyd. 13/026, s. 102) bolo prijaté na základe článku 286 ES. Článok 44 ods. 1 a ods. 2 tohto nariadenia stanovuje:

„1. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov koná pri výkone svojich služobných povinností úplne nezávisle.

2. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov pri výkone svojich služobných povinností nežiada ani neprijíma od nikoho pokyny."

Vnútroštátna právna úprava

7 Pokiaľ ide o ochranu fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov, nemecké právo rozlišuje, či toto spracovanie údajov vykonávajú alebo nevykonávajú verejnoprávne subjekty.

8 Orgány poverené dohľadom nad dodržiavaním predpisov v tejto oblasti verejnoprávnymi subjektmi sú totiž odlišné od orgánov poverených dohľadom nad dodržiavaním predpisov neverejnými subjektmi a verejnoprávnymi podnikmi, ktoré sa zúčastňujú na hospodárskej súťaži na trhu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen), (ďalej len „neverejný sektor").

9 Na spracovanie osobných údajov vykonávané verejnoprávnymi subjektmi dohliada na spolkovej úrovni Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (spolkový splnomocnenec pre ochranu údajov a slobodou informácií) a na úrovni spolkových krajín Landesdatenschutzbeauftragte (splnomocnenec pre ochranu

údajov spolkových krajín). Títo splnomocnenci sa zodpovedajú výlučne svojmu parlamentu a obvykle nepodliehajú dohľadu, pokynom alebo inému vplyvu verejnoprávnych subjektov, ktoré podliehajú ich kontrole.

10 Naproti tomu štruktúra dozorných orgánov poverených dohľadom nad spracovaním uvedených údajov v neverejnom sektore sa v jednotlivých spolkových krajinách líši. Zákony spolkových krajín sa však spoločne vyznačujú tým, že tieto dozorné orgány výslovne podriaďujú dohľadu vykonávanému štátom.

Konanie pred podaním žaloby a konanie pred Súdnym dvorom

11 Keďže sa Komisia domnievala, že s článkom 28 ods. 1 druhým pododsekom smernice 95/46 nie je zlučiteľné to, aby dozorný orgán poverený dohľadom nad dodržiavaním predpisov o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov v neverejnom sektore bol podriadený dohľadu zo strany štátu, ako je to vo všetkých nemeckých spolkových krajinách, zaslala Spolkovej republike Nemecko 5. júla 2005 výzvu. Spolková republika Nemecko odpovedala listom z 12. septembra 2005, v ktorom potvrdila, že nemecký systém dozoru v uvedenej oblasti spĺňa požiadavky uvedenej smernice. Komisia následne listom z 12. decembra 2006 zaslala Spolkovej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom zopakovala skôr uvedené výhrady. V odpovedi zo 14. februára 2007 tento štát opätovne potvrdil svoj doterajší postoj.

12 Za týchto okolností sa Komisia rozhodla podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

13 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 14. októbra 2008 sa vyhovelo návrhom na vstup Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov ako vedľajšieho účastníka do konania na podporu Komisie.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

14 Predmetný spor sa týka dvoch protichodných spôsobov výkladu, ktoré zastáva na jednej strane Komisia podporovaná Európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov a na druhej strane Spolková republika Nemecko, vo vzťahu k výrazu „úplne nezávisle“ použitom v článku 28 ods. 1 druhom pododseku smernice 95/46 a vo vzťahu k vykonávaniu úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov.

15 Podľa názoru Komisie a Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov, ktorý sa opiera o široký výklad výrazu „úplne nezávisle“, je požiadavku, aby dozorné orgány vykonávali úlohy „úplne nezávisle“, potrebné vykladať v tom zmysle, že dozorný orgán musí byť uchránený od akéhokoľvek vplyvu vykonávaného inými orgánmi alebo nad rámec správnych orgánov. Štátny dohľad, ktorému sú v Nemecku podriadené dozorné orgány vykonávajúce dohľad nad dodržiavaním právnych predpisov v oblasti ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov v neverejnom sektore, teda porušuje uvedenú požiadavku.

16 Spolková republika Nemecko presadzuje užší výklad výrazu „úplne nezávisle“ a tvrdí, že článok 28 ods. 1 druhý pododsek smernice 95/46 vyžaduje funkčnú nezávislosť dozorných orgánov v tom zmysle, že tieto orgány musia byť nezávislé od neverejného sektora podliehajúceho ich kontrole a nesmú byť vystavené vonkajším vplyvom. Podľa jej názoru však štátny dohľad vykonávaný v spolkových republikách v Nemecku nepredstavuje takýto vonkajší vplyv, ale predstavuje mechanizmus vnútorného dohľadu nad administratívou vykonávaný prostredníctvom správnych orgánov, ktoré patria do rovnakého správneho aparátu ako dozorné orgány a musia rovnako ako tieto orgány plniť ciele smernice 95/46.

Posúdenie Súdnym dvorom

O rozsahu požiadavky nezávislosti dozorných orgánov

17 Posúdenie dôvodnosti predmetnej žaloby závisí od rozsahu požiadavky nezávislosti obsiahnutej v článku 28 ods. 1 druhom pododseku smernice 95/46, a teda od výkladu tohto ustanovenia. V tomto kontexte je potrebné zohľadniť samotné znenie uvedeného ustanovenia, ako aj ciele a systematiku smernice 95/46.

18 Po prvé, pokiaľ ide o znenie článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46, platí, že vzhľadom na skutočnosť, že výraz „úplne nezávisle“ nie je v tejto smernici definovaný, treba zohľadniť jeho obvyklý zmysel. V súvislosti s verejným orgánom pojem „nezávisle“ obvykle označuje štatút, ktorý dotknutému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne, bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku.

19 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Spolková republika Nemecko, nič nenasvedčuje tomu, že požiadavka nezávislosti sa týka výlučne vzťahu medzi dozornými orgánmi a subjektmi podliehajúcimi ich kontrole. Naopak, pojem „nezávisle“ zvýrazňuje príslovka „úplne“, z čoho vyplýva, že rozhodovacia právomoc dozorného orgánu je uchránená od akéhokoľvek priameho alebo vonkajšieho vplyvu.

20 Po druhé, pokiaľ ide o ciele smernice 95/46, najmä z jej odôvodnení č. 3, 7 a 8 vyplýva, že prostredníctvom harmonizácie vnútroštátnych pravidiel chrániacich fyzické osoby pri spracovaní osobných údajov má táto smernica predovšetkým zabezpečiť voľný pohyb osobných údajov medzi členskými štátmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. mája 2003, Österreichischer Rundfunk a i., C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Zb.

s. I-4989, body 39 a 70), ktorý je nevyhnutný na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu v zmysle článku 14 ods. 2 ES.

21 Voľný pohyb osobných údajov však môže zasahovať do práva na súkromie, ktoré bolo uznané článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (pozri v tomto zmysle rozsudky ESĽP, Amann/Švajčiarsko zo 16. februára 2000, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2000-II, § 69 a § 80, a Rotaru/Rumunsko zo 4. mája 2000, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2000-V, § 43 a § 46), ako aj všeobecnými zásadami práva Spoločenstva.

22 Z toho dôvodu a ako to vyplýva najmä z odôvodnenia č. 10 a z článku 1 smernice 95/46, táto smernica má rovnako za cieľ neznížiť úroveň ochrany, ktorú poskytujú existujúce vnútroštátne právne predpisy, ale naopak zabezpečiť vysokú úroveň ochrany základných práv a slobôd v Spoločenstve pri spracovaní osobných údajov (pozri v tomto zmysle rozsudky Österreichischer Rundfunk a i., už citovaný, bod 70, ako aj zo 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia, C-73/07, Zb. s. I-9831, bod 52).

23 Dozorné orgány uvedené v článku 28 smernice 95/46 sú teda strážcovia týchto základných práv a slobôd a ich zriadenie v členských štátoch je považované, ako uvádza odôvodnenie č. 62 tejto smernice, za nevyhnutný prvok ochrany jednotlivcov v súvislosti so spracovaním osobných údajov.

24 S cieľom zaručiť túto ochranu musia dozorné orgány zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi rešpektovaním základného práva na súkromie na jednej strane a záujmami, ktoré sleduje voľný pohyb osobných údajov na druhej strane. Podľa článku 28 ods. 6 smernice 95/46 sú okrem toho jednotlivé vnútroštátne orgány povinné navzájom spolupracovať a prípadne aj uplatniť svoje právomoci, ak ich o to požiada orgán iného členského štátu.

25 Záruka nezávislosti vnútroštátnych dozorných orgánov má zabezpečiť účinnosť a spoľahlivosť dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov v oblasti ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a musí byť vykladaná s ohľadom na tento cieľ. Táto záruka nebola vytvorená preto, aby uvedeným orgánom ako takým a ich úradníkom priznala osobitné postavenie, ale bola vytvorená s cieľom posilniť ochranu osôb a subjektov dotknutých ich rozhodnutiami. Z toho vyplýva, že pri vykonávaní svojich úloh musia dozorné orgány konať objektívne a nestranne. Na tento účel musia byť oslobodené od akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu vrátane priameho či nepriameho vplyvu štátu alebo spolkových krajín, a teda nielen od vplyvu kontrolovaných subjektov.

26 Po tretie, pokiaľ ide o systematiku smernice 95/46, túto smernicu treba chápať ako doplnenie článku 286 ES a nariadenia č. 45/2001. Tieto ustanovenia sa týkajú spracovania osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva, ako aj voľného pohybu týchto údajov. Uvedená smernica takisto sleduje tieto ciele, avšak v súvislosti so spracovaním osobných údajov v členských štátoch.

27 Tak ako existujú na úrovni členských štátov dozorné orgány, existuje na úrovni Spoločenstva dozorný orgán poverený dohľadom nad uplatňovaním predpisov v oblasti ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov, a to Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov. Podľa článku 44 ods. 1 nariadenia č. 45/2001 koná tento orgán pri výkone svojich služobných povinností úplne nezávisle. Odsek 2 uvedeného článku vysvetľuje pojem nezávislosť tak, že dodáva, že Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov pri výkone svojich služobných povinností od nikoho nežiada ani neprijíma pokyny.

28 Vzhľadom na skutočnosť, že článok 44 nariadenia č. 45/2001 a článok 28 smernice 95/46 sa zakladajú na rovnakom všeobecnom koncepte, obe ustanovenia je potrebné vykladať homogénnym spôsobom tak, že nielen nezávislosť Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov, ale aj nezávislosť vnútroštátnych orgánov znamená absenciu akýchkoľvek pokynov v súvislosti s výkonom ich služobných povinností.

29 Na základe samotného znenia článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46, ako aj z cieľov a systematiky tejto smernice možno dôjsť k jednoznačnému výkladu uvedeného článku 28 ods. 1 druhého pododseku. Následne nie je potrebné zohľadňovať vývoj uvedenej smernice alebo sa zaoberať protichodnými vyjadreniami, ktoré v tejto súvislosti predložili Komisia a Spolková republika Nemecko.

30 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa článok 28 ods. 1 druhý pododsek smernice 95/46 má vykladať v tom zmysle, že dozorným orgánom povereným dohľadom nad spracovaním osobných údajov v neverejnom sektore musí byť priznaná nezávislosť, ktorá im umožní vykonávať ich úlohy bez vonkajšieho vplyvu. Táto nezávislosť vylučuje nielen akýkoľvek vplyv zo strany kontrolovaných subjektov, ale aj akýkoľvek príkaz a iný priamy alebo nepriamy vonkajší vplyv, ktorý by mohol spochybniť vykonávanie úloh uvedenými orgánmi, ktoré spočívajú v zabezpečení spravodlivej rovnováhy medzi ochranou základného práva na súkromie a voľným pohybom osobných údajov.

O štátnom dohľade

31 Ďalej je potrebné preskúmať, či štátny dohľad, ktorému v Nemecku podliehajú dozorné orgány poverené dohľadom nad spracovaním osobných údajov uskutočňovaným neverejným sektorom, je zlučiteľný s požiadavkou nezávislosti tak, ako bola vymedzená.

32 V tejto súvislosti treba konštatovať, že štátny dohľad akejkoľvek povahy v zásade umožňuje vláde dotknutej spolkovej krajiny alebo správnemu orgánu podriadenému tejto vláde priamo alebo nepriamo ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov, prípadne ich nahradiť a zrušiť.

33 Istotne treba *a priori* uznať, ako to uviedla Spolková republika Nemecko, že štátny dohľad má za cieľ iba zabezpečiť, aby postup dozorných orgánov bol v súlade s platnými vnútroštátnymi predpismi a predpismi Spoločenstva, a teda nemá za cieľ prinútiť uvedené orgány k tomu, aby prípadne sledovali politické ciele, ktoré sú v rozpore s ochranou fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a základnými právami.

34 Nemožno však vylúčiť, že orgány dohľadu, ktoré sú súčasťou všeobecnej správy, a podliehajú tak príslušnej vláde svojej spolkovej krajiny, nebudú môcť pri výklade a uplatňovaní ustanovení týkajúcich sa spracovania osobných údajov konať objektívne.

35 Ako uvádza Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vo svojich pripomienkach, vláda dotknutej spolkovej krajiny môže mať totiž záujem na nedodržiavaní predpisov o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov, pokiaľ ide o spracovanie týchto údajov v neverejnom sektore. Tejto vlády sa toto spracovanie môže osobne dotýkať, pokiaľ sa na ňom zúčastňuje alebo by sa mohla zúčastniť, napríklad v prípade spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom alebo v rámci verejných zákaziek v súkromnom sektore. Táto vláda môže mať rovnako osobitný záujem, ak je to pre ňu nevyhnutné, alebo dokonca užitočné, získať prístup k databáze údajov na účely vykonávania niektorých svojich úloh, najmä na daňové účely a na účely trestného stíhania. Táto vláda môže navyše rovnako inklinovať k uprednostneniu ekonomických záujmov, ak ide o uplatňovanie uvedených ustanovení určitými spoločnosťami, ktoré sú pre spolkovú krajinu alebo región z ekonomického hľadiska dôležité.

36 Okrem toho treba zdôrazniť, že samotné riziko, že orgány dohľadu budú môcť politicky ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov, postačuje na narušenie nezávislého plnenia úloh týchto orgánov. Na jednej strane, ako uviedla Komisia, môže ísť o „predpokladanú poslušnosť“ týchto orgánov v súvislosti s rozhodovacou praxou orgánu dohľadu. Na druhej strane úloha strážcu práva na súkromie, ktorú zastávajú

uvedené orgány, vyžaduje, aby ich rozhodnutia, ako aj samotné orgány boli mimo akéhokoľvek podozrenia zo zaujatosti.

37 S ohľadom na vyššie uvedené úvahy treba konštatovať, že štátny dohľad vykonávaný nad nemeckými dozornými orgánmi poverenými dohľadom nad spracovaním osobných údajov v neverejnom sektore nie je zlučiteľný s požiadavkou nezávislosti, ako je vymedzená v bode 30 tohto rozsudku.

O zásadách práva Spoločenstva uvádzaných Spolkovou republikou Nemecko

38 Spolková republika Nemecko uviedla, že rozličným zásadám práva Spoločenstva odporuje taký výklad požiadavky nezávislosti v zmysle článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46, podľa ktorého uvedená požiadavka ukladá tomuto členskému štátu povinnosť vzdať sa svojho osvedčeného a účinného systému dohľadu nad dozornými orgánmi, pokiaľ ide o spracovanie osobných údajov v neverejnom sektore.

39 Po prvé, podľa tohto členského štátu bráni širokému výkladu uvedenej požiadavky nezávislosti predovšetkým zásada demokracie.

40 Táto zásada, ktorú zakotvuje nielen nemecká ústava, ale aj článok 6 ods. 1 EÚ, vyžaduje, aby správne orgány podliehali pokynom vlády, ktorá sa zodpovedá parlamentu. Zásahy týkajúce sa práv občanov a podnikov preto musia podliehať dohľadu nad

zákonnosťou vykonávaného príslušným ministrom. Vzhľadom na to, že dozorné orgány v oblasti ochrany fyzických osôb v súvislosti so spracovaním osobných údajov disponujú určitou právomocou zasahovať voči občanom a neverejnému sektoru v zmysle článku 28 ods. 3 smernice 95/46, rozšírená kontrola zákonnosti ich činností prostredníctvom nástrojov kontroly zákonnosti alebo opodstatnenosti je absolútne nevyhnutná.

41 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že zásada demokracie je súčasťou právneho poriadku Spoločenstva a bola výslovne zakotvená v článku 6 ods. 1 EÚ ako jeden zo základov Európskej únie. Ako spoločná zásada členských štátov musí byť zohľadňovaná pri výklade ustanovenia sekundárneho právneho aktu, akým je článok 28 smernice 95/46.

42 Táto zásada nebráni existencii verejnoprávnych orgánov, ktoré sa nachádzajú mimo klasickej administratívnej hierarchie a ktoré sú viac-menej od vlády nezávislé. Existenciu a podmienky fungovania takýchto orgánov v členských štátoch upravujú zákony, v niektorých členských štátoch dokonca ústava, a dodržiavanie zákonov týmito orgánmi podlieha kontrole príslušných súdov. Takéto nezávisle správne orgány, ktoré napokon existujú aj v nemeckom právnom systéme, často plnia regulačné funkcie alebo vykonávajú úlohy, ktoré musia byť uchránené od politického vplyvu, pričom však naďalej podliehajú kontrole dodržiavania zákona zo strany príslušných súdov. Presne tak je to v prípade úloh dozorných orgánov vykonávaných v oblasti ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov.

43 Absencia akéhokoľvek parlamentného vplyvu na tieto orgány je nepochybne nepredstaviteľná. Treba však zdôrazniť, že smernica 95/46 od členských štátov takúto absenciu parlamentného vplyvu nijako nevyžaduje.

44 Riadiace osoby dozorných orgánov môže totiž vymenovať parlament alebo vláda. Zákonodarca môže okrem toho vymedziť právomoci uvedených orgánov.

45 Zákonodarca môže navyše uložiť dozorným orgánom povinnosť zodpovedať sa za svoju činnosť pred parlamentom. V tejto súvislosti možno pozorovať paralelu s článkom 28 ods. 5 smernice 95/46, ktorý stanovuje, že každý dozorný orgán navrhne správu o svojich činnostiach v pravidelných intervaloch a túto správu uverejní.

46 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy skutočnosť, že dozorným orgánom v oblasti ochrany fyzických osôb sa pri spracovaní osobných údajov v neverejnom sektore priznáva štatút nezávislosti voči všeobecným správnym orgánom, nemôže sama o sebe pozbaviť tieto orgány ich demokratickej legitimity.

47 Po druhé, pokiaľ ide o zásadu zverených právomoci zakotvenú v článku 5 prvom pododseku ES, na ktorú sa Spolková republika Nemecko rovnako odvoláva, táto zásada ukladá Spoločenstvu povinnosť konať iba v hraniciach právomocí zverených touto Zmluvou ES a cieľov, ktoré sú v nej zakotvené.

48 Spolková republika Nemecko v tejto súvislosti uvádza, že nezávislosť dozorných orgánov voči najvyšším správnym orgánom nemôže byť vyžadovaná na základe článku 100a Zmluvy ES, o ktorý sa opiera smernica 95/46.

49 Toto ustanovenie splnomocňuje zákonodarcu Spoločenstva, aby prijal opatrenia na zlepšenie podmienok vytvárania a fungovania vnútorného trhu, pričom tieto opatrenia musia skutočne sledovať uvedený cieľ a prispievať k odstráneniu prekážok hospodárskych slobôd zaručených Zmluvou ES [pozri v tomto zmysle najmä rozsudky

z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, Zb. s. I-8419, body 83, 84 a 95; z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 60, ako aj z 2. mája 2006, Parlament/Rada, C-436/03, Zb. s. I-3733, bod 38].

50 Ako už bolo uvedené, nezávislosť dozorných orgánov spočívajúca v tom, že musia byť uchránené od akýchkoľvek vonkajších vplyvov, ktoré môžu ovplyvniť ich rozhodnutia, je základný prvok s ohľadom na ciele smernice 95/46. Táto nezávislosť je vo všetkých členských štátoch nevyhnutná na stanovenie rovnako vysokej úrovne ochrany fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a prispieva týmto spôsobom k voľnému pohybu údajov, čo je nevyhnutné na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu.

51 Vzhľadom na vyššie uvedené neprekračuje široký výklad požiadavky nezávislosti dozorných orgánov hranice právomocí zverených Spoločenstvu podľa článku 100a Zmluvy ES, ktorý je právnym základom smernice 95/46.

52 Po tretie, Spolková republika Nemecko sa odvoláva na zásady subsidiarity a proporcionality uvedené v článku 5 druhom a treťom pododseku ES, ako aj na zásadu lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi a inštitúciami Spoločenstva zakotvenú v článku 10 ES.

53 Spolková republika Nemecko predovšetkým poukazuje na článok 7 Protokolu o používaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý bol pripojený k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES Amsterdamskou zmluvou, podľa ktorého bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia Spoločenstva, treba dohliadať nad dodržiavaním zaužívanej vnútroštátnej praxe, ako aj organizácie a fungovania právnych systémov členských štátov.

54 Tejto požiadavke by odporovalo, pokiaľ by Spolkovej republike Nemecko bola uložená povinnosť prijať systém, ktorý nie je vlastný jej právnemu poriadku, a zanechať tak účinný systém kontroly, ktorý sa osvedčuje už takmer tridsať rokov a ktorý by mohol byť príkladom pre právne predpisy v oblasti ochrany údajov, ktorého dosah je viac než vnútroštátny.

55 S touto argumentáciou nemožno súhlasiť. Ako bolo totiž uvedené v bodoch 21 až 25, ako aj v bode 50 tohto rozsudku, výklad požiadavky nezávislosti podľa článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46 v tom zmysle, že táto požiadavka bráni štátnemu dohľadu, neprekračuje rámec toho, čo je na dosiahnutie cieľov Zmluvy o ES nevyhnutné.

56 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné konštatovať, že Spolková republika Nemecko si tým, že podriadila štátnemu dohľadu dozorné orgány poverené dohľadom nad spracovaním osobných údajov v neverejnom sektore v rôznych spolkových krajinách, čím nesprávne prebrala požiadavku, podľa ktorej tieto orgány vykonávajú svoje úlohy „úplne nezávisle“, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46.

O trovách

57 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Spolkovú republiku Nemecko na náhradu trov konania a Spolková republika Nemecko nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

58 Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov znáša vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Spolková republika Nemecko si tým, že podriadila štátnemu dohľadu dozorné orgány poverené dohľadom nad spracovaním osobných údajov neverejnými subjektmi a verejnoprávnymi podnikmi, ktoré sa zúčastňujú na hospodárskej súťaži na trhu (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) v rôznych spolkových krajinách, čím nesprávne prebrala požiadavku, podľa ktorej tieto orgány vykonávajú svoje úlohy „úplne nezávisle“, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov.**

2. **Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť trovy konania Európskej komisie.**

3. **Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov znáša vlastné trovy konania.**

Podpisy