STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON přednesené dne 17. června 2010[1]

1. Z hlediska rozpočtu Evropské unie představuje posledních 40 let společná zemědělská politika („SZP“) nejvýznamnější politiku Unie. V roce 1984 tvořila SZP více než 71 % výdajů; dnes se má za to, že se pohybuje okolo 40 %, což z ní stále činí největší jednotlivou položku.

2. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht (správním soudem) ve Wiesbadenu (Německo) zpochybňuje platnost právních předpisů Evropské unie („EU“), které vyžadují sdělování částek udělených zemědělcům z prostředků SZP spolu s jejich jmény, místem sídla a, jeli dostupné, poštovním směrovacím číslem. Dotčený případ v právu EU vyvolává významné ústavní otázky: v podstatě zejména tu, zda cíl dosáhnout transparentnosti při správě prostředků SZP může mít v zásadě přednost před základním právem jednotlivce na ochranu soukromého života a osobních údajů, a pokud ano, kde má ležet rovnováha mezi nimi.

Právní rámec

Základní práva

Evropská úmluva o ochraně lidských práv („EÚLP“)[2]

3. Článek 8 EÚLP stanoví:

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950.

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

4. V návaznosti na toto ustanovení schválila dne 28. ledna 1981 Rada Evropy Úmluvu o ochraně jednotlivců se zřetelem na automatické zpracovávání osobních údajů („úmluva č. 108“). Článek 1 Úmluvy č. 108 vymezuje cíl a účel této úmluvy následovně: „Účelem této úmluvy je zaručit […] každé fyzické osobě […] úctu k jejím právům a základním svobodám, a zejména k jejímu právu na soukromý život, se zřetelem k automatizovanému zpracování osobních údajů, které se k ní vztahují.“ [3]

3 — Stejně jako EÚLP platí Úmluva č. 108 ve všech členských státech.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) [4]

5. Článek 7 Listiny stanoví: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

6. Článek 8 stanoví:

„1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.

3. Na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.“

7. Článek 52 Listiny vymezuje podmínky, jimiž se řídí jakýkoli „zásah“ do práv

4 — Vyhlášena v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. 2000, C 364, s. 1), ve znění schváleném Evropským parlamentem dne 29. listopadu 2007 po odstranění odkazů na neúspěšnou Evropskou ústavu (Úř. věst. 2007, C 303, s. 1).

zaručených Listinou nebo výjimka z těchto práv. Zejména:

„1. [k]aždé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou základních práv musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[…]

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným [EÚLP], jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

8. Článek 6 odst. 1 EU stanoví, že práva, svobody a zásady obsažené v Listině „mají stejnou právní sílu jako Smlouvy“.

Ochrana údajů

Směrnice 95/46/ES [5]

9. Bod 1 odůvodnění připomíná, že:

„[…] cíle Společenství, vyjádřené ve Smlouvě ve znění pozměněném Smlouvou o Evropské unii, spočívají […] v podpoře demokracie na základě základních práv přiznávaných v ústavách a zákonech členských států a ustanoveními [EÚLP].“

10. Body 10, 11 a 12 odůvodnění uvádějí, že cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany základních práv:

„(10) […] předmětem vnitrostátních právních předpisů o zpracování osobních údajů je chránit základní práva a svobody, zejména právo na soukromí uznaného v článku 8 [EÚLP] i v obecných zásadách práva Společenství […]

5 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355).

z tohoto důvodu sblížení těchto právních předpisů nesmí vést k oslabení ochrany, kterou zajišťují, ale musí mít naopak za cíl zajištění vysoké úrovně ochrany ve Společenství;

(11) […] zásady ochrany lidských práv a svobod, zejména práva na soukromí, obsažené v této směrnici upřesňují a rozšiřují zásady obsažené v [Úmluvě č. 108] […];

(12) […] zásady ochrany se musí vztahovat na veškerá zpracování osobních údajů kteroukoli osobou, jejíž činnosti spadají do oblasti působnosti práva Společenství […]“

11. Bod 28 odůvodnění uvádí, že zpracování osobních údajů musí být přiměřené: „[…] jakékoli zpracování osobních údajů musí být prováděno zákonným a korektním způsobem vůči dotčeným jednotlivcům; […] se zejména musí týkat údajů přiměřených, podstatných a v množství úměrném účelům zpracování; […] tyto účely musí být výslovné a legitimní a musí být stanoveny při sběru údajů; […] účely zpracování údajů následujícího po jejich sběru nesmějí být neslučitelné s původně stanovenými účely […]“.

12. Body 30 a 33 odůvodnění uvádějí:

„(30) […] zpracování osobních údajů musí být, aby bylo zákonné, také prováděno se souhlasem subjektu údajů nebo musí být nezbytné pro uzavření nebo plnění smlouvy zavazující subjekt údajů nebo pro dodržení povinnosti vyplývající z právních předpisů nebo pro splnění úkolu ve veřejném zájmu či vyplývajícího z výkonu veřejné moci nebo pro výkon právního zájmu fyzické či právnické osoby za podmínky, že zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů nejsou převažující;

[…]

(33) […] údaje, které svou povahou mohou porušit základní svobody nebo soukromí, by neměly být předmětem zpracování, pokud k tomu nedá subjekt údajů výslovný souhlas; že odchylky z tohoto zákazu nicméně musejí být jednoznačně stanoveny, aby se

vyhovělo zvláštním potřebám, zejména pokud je zpracování těchto údajů prováděno k určitým lékařským účelům osobami, které podléhají povinnosti zachovávat profesní tajemství, nebo pro výkon povolených činností některých sdružení či nadací, jejichž cílem je umožnit výkon základních svobod;

[…]“

13. Článek 1 odst. 1 směrnice 95/46 stanoví, že: „[…] Členské státy zajišťují v souladu s touto směrnicí ochranu základních práv a svobod fyzických osob, zejména jejich soukromí, v souvislosti se zpracováním osobních údajů“.

14. Článek 2 vymezuje „osobní údaje“, „zpracování osobních údajů“ a „souhlas subjektu údajů“ následovně:

„a) ‚osobními údaji‘ [se rozumí] veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné [fyzické] osobě (subjekt údajů); identifikovatelnou osobou se rozumí osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity;

b) ‚zpracováním osobních údajů‘ (‚zpracováním‘) [se rozumí] jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace; […]

h) ‚souhlasem subjektu údajů‘ [se rozumí] jakýkoli svobodný, výslovný a vědomý projev vůle, kterým subjekt údajů dává své svolení k tomu, aby osobní údaje, které se jej týkají, byly předmětem zpracování.“

15. Článek 7 stanoví, že osobní údaje mohou být zpracovány pouze, jsou-li splněny určité podmínky, totiž subjekt údajů musí

nezpochybnitelně udělit souhlas [článek 7 písm. a)] a zpracování musí být nezbytné pro jeden nebo více taxativně vypočítaných cílů. Zde jsou potenciálně relevantní pouze dva z nich:

„c) zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce;

[…]

e) zpracování je nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce [6] nebo třetí osoba, které jsou údaje sdělovány; […]“

16. Článek 18 uvádí:

„1. Členské státy stanoví, že správce nebo popřípadě jeho zástupce musí zaslat oznámení orgánu dozoru uvedenému v článku 28[7], a to před zahájením zcela nebo částečně automatizovaného zpracování nebo souboru těchto zpracování se stejným účelem nebo se souvisejícími účely.

2. Členské státy mohou stanovit zjednodušení oznámení nebo výjimku z oznamovací povinnosti pouze v následujících případech a za následujících podmínek:

– pokud upřesní pro kategorie zpracování, které s přihlédnutím ke zpracovávaným údajům nemohou poškodit práva a svobody subjektů údajů, účely zpracování, údaje nebo kategorie zpracovávaných údajů, kategorii nebo kategorie subjektů údajů, příjemce nebo kategorie příjemců, kterým mají být údaje sděleny, a dobu uchování údajů

a/nebo

– pokud správce určí, v souladu s vnitrostátním právem, kterému podléhá, osobu

6 — Správce je v čl. 2 odst. 6 vymezen jako fyzická nebo právnická osoba, která určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů.

7 — Dozorovým orgánem je veřejný orgán nebo orgány označené členským státem a odpovědné za sledování uplatňování směrnice na jeho území. Jeho přesné povinnosti a pravomoci jsou vymezeny v dotčeném článku. Dozorový orgán je zejména podle čl. 28 odst. 3 druhé odrážky odpovědný za vydávání stanovisek před zpracováním podle článku 20.

pověřenou ochranou údajů, kter[á] je zejména pověřen[a]:

– zajistit nezávislým způsobem interní uplatňování vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice;

– vést seznam zpracování provedených správcem, který obsahuje informace uvedené v čl. 21 odst. 2,

– a zajistí tímto způsobem, že zpracování nemohou poškodit práva a svobody subjektů údajů

[…]“

17. Článek 20 stanoví:

„1. Členské státy vymezí zpracování, která by mohla představovat zvláštní rizika z hlediska práv a svobod subjektů údajů, a dbají na to, aby tato zpracování byla před jejich započetím prošetřena.

2. Tato předběžná šetření jsou prováděna orgány dozoru po obdržení oznámení od správce nebo osob[y] pověřen[é] ochranou údajů, kter[á] musí v případě pochybností konzultovat orgán dozoru.

3. Členské státy mohou přistoupit k tomuto šetření rovněž v rámci vypracování opatření přijatého vnitrostátním parlamentem nebo opatření založeného na tomto legislativním opatření, které vymezuje povahu zpracování a stanoví vhodná ochranná opatření.“

18. Článek 21 odst. 2 zakotvuje, že členský stát musí zajistit, že orgán dozoru povede rejstřík zpracování oznámených na základě článku 18.

Směrnice 2006/24/ES [8]

19. Článek 1 odst. 1 uvádí, že „[…] účelem této směrnice je harmonizovat předpisy členských států týkající se povinnosti poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních

8 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. 2006, L 105, s. 54).

sítí, pokud jde o uchovávání některých údajů jimi vytvořených nebo zpracovaných, s cílem zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech".

20. Článek 1 odst. 2 stanoví, že se tato směrnice vztahuje na provozní a lokalizační údaje o právnických i fyzických osobách a na související údaje, které jsou nezbytné k identifikaci účastníka nebo registrovaného uživatele [9].

21. Článek 3 vyžaduje, aby členské státy zavedly opatření s cílem zajistit, aby se některé kategorie údajů (upřesněných v článku 5) uchovávaly v souladu s touto směrnicí. Mezi tyto údaje patří údaje nutné k dohledání a identifikaci zdroje sdělení vztahující se mj. k připojení k internetu [čl. 5 bod 1 písm. a) a bod 2)]. Uchovávané údaje se poskytují pouze příslušným orgánům ve zvláštních případech a v souladu s vnitrostátním právem a podléhají příslušným ochranným opatřením (včetně požadavku dodržovat EÚLP) (článek 4).

22. Článek 6 uvádí: „Členské státy zajistí, aby se kategorie údajů uvedené v článku 5 uchovávaly po dobu nejméně šesti měsíců a nejvýše dvou let ode dne komunikace."

Evropská iniciativa pro transparentnost

23. Při zahájení Evropské iniciativy pro transparentnost („ETI") v roce 2005 zdůraznila Komise význam „vysoké míry transparentnosti" k zajištění toho, aby Unie „podléhala veřejné kontrole a odpovídala za svou činnost" [10]. Za jednu z hlavních oblastí pro

9 — Článek 2 směrnice 2006/24 stanoví: „[...] uživatelem [se rozumí] jakákoli právnická nebo fyzická osoba používající veřejně dostupnou službu elektronických komunikací pro soukromé či obchodní účely, přičemž nemusí být nutně účastníkem této služby. Článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) podává následující definice: [...] (b) ‚provozními údaji' se rozumějí jakékoli údaje zpracovávané pro účely přenosu sdělení sítí elektronických komunikací nebo pro jeho účtování; (c) ‚lokalizačními údaji' se rozumějí jakékoli údaje zpracovávané v síti elektronických komunikací, které určují zeměpisnou polohu koncového zařízení uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací".

10 — SEC(2005) 1300.

jednání označila Komise umožnit občanům přístup k „lepší kontrole využívání finančních prostředků EU […]“ [11]

„Komise vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků z rozpočtu, které má k dispozici v okamžiku plnění rozpočtu centralizovaným řízením a přímo jejími útvary, a informace o příjemcích finančních prostředků, které poskytnou subjekty, jež byly úkoly plnění rozpočtu pověřeny v rámci jiných způsobů řízení.

Finanční nařízení [12]

24. Význam transparentnosti při správě souhrnného rozpočtu je výslovně zakotven ve finančním nařízení.

Při zpřístupnění těchto informací musí být řádně dodrženy požadavky na zachování důvěrnosti, zejména na ochranu osobních údajů, jak jsou stanoveny ve [směrnici 95/46/ES] [13] a v [nařízení (ES) č. 45/2001] [14], a dále požadavky na bezpečnost s přihlédnutím ke zvláštnostem každého způsobu řízení uvedeného v článku 53 a v souladu s případnými příslušnými odvětvovými předpisy.“

25. Třetí bod odůvodnění uznává transparentnost za základní zásadu. Bod 12 odůvodnění pak uvádí: „[…] pokud jde o zásadu průhlednosti, je třeba zajistit lepší informovanost o plnění rozpočtu a vedení účetnictví“.

26. Jako součást iniciativy na zlepšení transparentnosti stanoví čl. 30 odst. 3:

27. Článek 53b odst. 2 písm. d) stanoví, že členské státy „zajišťují prostřednictvím příslušných odvětvových předpisů a v souladu s čl. 30 odst. 3 náležité roční následné zveřejnění příjemců finančních prostředků z rozpočtu“.

11 — Zelená kniha „Evropská iniciativa pro transparentnost“ KOM(2006) 194 v konečném znění.

12 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74), ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 (Úř. věst. 2006, L 390, s. 1) a nařízení Rady (ES) ze dne 17. prosince 2007 (Úř. věst. 2007, L 343, s. 9).

13 — Viz poznámka pod čarou 5.

14 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 2001, L 8, s. 1; Zvl. vyd. 13/26, s. 102).

Financování SZP

31. Článek 2 zřizuje EZZF a EZFRV a stanoví, že oba fondy spadají pod souhrnný rozpočet EU.

Nařízení Rady č. 1290/2005 [15]

28. Nařízení Rady č. 1290/2005 stanovuje základní pravidla pro finanční řízení SZP a zřizuje dva fondy, a to Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) [16].

32. Články 6, 7 a 11 stanoví, že platby příjemcům provádějí platební agentury, které jsou úřady nebo subjekty členských států. Platební agentury se musejí přesvědčit, že žádosti o podporu jsou v souladu s podmínkami podle ustanovení, na jejichž základě se udělují.

29. Bod 36 odůvodnění uznává, že „[protože] v rámci uplatňování vnitrostátních kontrolních systémů a systémů schvalování souladu může dojít ke sdělení osobních údajů nebo obchodních tajemství, měly by členské státy a Komise zajistit důvěrnost informací obdržených v této souvislosti“.

33. Článek 9 zavádí Komisi a členským státům povinnost zajistit účinnou ochranu finančních zájmů Společenství [17].

30. Článek 1 nařízení Rady č. 1290/2005 vysvětluje, že jeho účelem je stanovit „zvláštní podmínky a pravidla použitelné na financování výdajů v rámci společné zemědělské politiky, včetně výdajů na rozvoj venkova“.

34. Článek 44 stanoví: „Členské státy a Komise přijmou veškerá nezbytná opatření, aby zajistily důvěrnost informací sdělených nebo získaných v rámci kontrol a schvalování účetní závěrky prováděných podle tohoto nařízení.

15 — Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1).

16 — V tomto stanovisku budu o EZZF a EZFRV hovořit jako o „fondech“.

17 — Podrobná ustanovení jsou zakotvena rovněž v článcích 32 až 37, které se zabývají posuzováním souladu a sledováním ze strany Komise.

Na tyto informace se vztahují zásady uvedené v článku 8 [nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96] [18]“.

35. Nařízení Rady č. 1290/2005 bylo novelizováno nařízením Rady č. 1437/2007 [19]. Účel novely je vysvětlen v bodech 12 až 14 odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 následovně:

„(12) Je nezbytné upřesnit právní základ pro přijetí prováděcích pravidel k nařízení (ES) č. 1290/2005. Komise by zejména měla být schopna přijmout prováděcí pravidla ohledně zveřejňování informací o příjemcích prostředků společné zemědělské politiky, ohledně intervenčních opatření v případě, kdy v určité společné organizaci trhu nebyla stanovena pevná částka za jednotku, a ohledně rozpočtových prostředků přenesených za účelem financování přímých plateb zemědělcům v rámci společné zemědělské politiky.

(13) V souvislosti s revizí nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, byla v zájmu provedení Evropské iniciativy pro transparentnost do uvedeného nařízení vložena ustanovení o ročním následném zveřejnění příjemců finančních prostředků z rozpočtu. Způsob tohoto zveřejnění má být stanoven odvětvovými předpisy. EZZF i EZFRV jsou součástí rozpočtu Evropských společenství a financují se z nich výdaje v rámci sdíleného řízení mezi členskými státy a Společenstvím. Proto by měla být stanovena pravidla pro zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z těchto fondů. Za tímto účelem by členské státy měly zajistit každoroční následné zveřejnění příjemců a částek, které jednotliví příjemci z každého z těchto fondů obdrželi.

(14) Zpřístupněním těchto informací veřejnosti se zvyšuje transparentnost, pokud jde o využívání finančních prostředků Společenství v rámci společné zemědělské politiky, a zlepšuje řádné finanční řízení těchto prostředků, a to

18 — Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (Úř. věst. 1996, L 292, s. 2). Těmito zásadami obecně je, že na informace získané podle nařízení se vztahuje profesní mlčenlivost a že jsou chráněny stejně, jako jsou chráněny informace podle právních předpisů státu, který je přijal, a odpovídajících ustanovení vztahujících se na orgány EU. Komise musí zejména zajistit, aby její inspektoři při provádění nařízení postupovali v souladu s ustanoveními práva Společenství i členských států o ochraně osobních údajů, jak jsou vymezeny ve směrnici 95/46/ES.

19 — Nařízení Rady (ES) č. 1437/2007 ze dne 26. listopadu 2007, kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2007, L 322, s. 1).

zejména posilováním veřejné kontroly použitých prostředků. Vzhledem k převažujícímu významu uskutečňovaných cílů je s ohledem na zásadu proporcionality a požadavek na ochranu osobních údajů odůvodněné, aby bylo stanoveno obecné zveřejňování příslušných informací, neboť nepřekračuje rámec toho, co je nutné v demokratické společnosti a pro předcházení nesrovnalostem. S přihlédnutím ke stanovisku evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. dubna 2007[20] je vhodné stanovit, že příjemci finančních prostředků musí být upozorněni, že dané údaje mohou být zveřejněny a mohou být zpracovávány subjekty příslušnými v oblasti auditu a kontroly."

„Prováděcí pravidla pro zveřejňování údajů o příjemcích podle článku 44a a pro praktické aspekty týkající se ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů v souladu se zásadami stanovenými v právních předpisech Společenství v oblasti ochrany údajů. Tato pravidla zejména zajistí, aby byli příjemci finančních prostředků informováni o tom, že dané údaje mohou být zveřejněny a mohou být zpracovávány subjekty příslušnými v oblasti auditu a kontroly za účelem ochrany finančních zájmů Společenství, včetně doby [a určí dobu], kdy mají být takto informováni".

36. Dvěma novelizacemi, které jsou relevantní pro projednávaný případ, jsou čl. 42 bod 8b a článek 44a.

37. Článek 42 umožňuje Komisi, aby přijala pravidla k provedení nařízení č. 1290/2005. Bod 8b specificky stanoví, že Komise přijme:

38. Článek 44a stanoví:

„Podle čl. 53b odst. 2 písm. d) nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002 členské státy zajistí roční následné zveřejnění příjemců finančních prostředků z EZZF a EZFRV a částek, které jednotliví příjemci finančních prostředků z každého z těchto fondů obdrželi.

Zveřejnění obsahuje alespoň tyto údaje:

a) pokud jde o EZZF, částku rozdělenou na přímé platby ve smyslu čl. 2 písm. d) nařízení (ES) č. 1782/2003 a na jiné výdaje;

20 — Stanovisko ze dne 10. dubna 2007 (Úř. věst. 2007, C 134, s. 1).

b) pokud jde o EZFRV, celkovou částku financování z veřejných zdrojů na příjemce."

42. Bod 5 odůvodnění uznává, že „[…] dosažení transparentnosti nevyžaduje, aby informace byly dosažitelné po neomezenou dobu, mělo by se stanovit přiměřené období, po které budou zveřejněné informace dostupné […]"

Nařízení Komise č. 259/2008 [21]

39. Odůvodnění potvrzuje, že nařízení bylo přijato po konzultaci s evropským inspektorem ochrany údajů [22].

43. Bod 6 odůvodnění vysvětluje, že „[z]přístupněním těchto informací veřejnosti se zvyšuje transparentnost, pokud jde o využívání finančních prostředků Společenství v rámci společné zemědělské politiky, a zlepšuje se řádné finanční řízení těchto prostředků, a to zejména posilováním veřejné kontroly použitých prostředků. Vzhledem k převažujícímu významu uskutečňovaných cílů je s ohledem na zásadu proporcionality a požadavků na ochranu osobních údajů odůvodněné, aby bylo stanoveno obecné zveřejňování příslušných informací, neboť nepřekračuje rámec toho, co je nutné v demokratické společnosti a pro předcházení nesrovnalostem [...]".

40. Bod 2 odůvodnění vysvětluje, že účelem zveřejňování je zvýšit transparentnost užívání fondů EU a zlepšit jejich řádné finanční řízení

41. Bod 3 odůvodnění uvádí, že aby byl tento cíl naplněn „[...] měl [by se] stanovit minimální požadovaný obsah zveřejnění. Dané požadavky by neměly překročit meze toho, co je v demokratické společnosti zapotřebí k dosažení sledovaných cílů [...]".

44. Článek 1 odst. 1 nařízení Komise č. 259/2008 stanoví, že informace zveřejňované ve vztahu k příjemcům prostředků mají zahrnovat následující prvky:

„a) jméno a příjmení, pokud jsou příjemci fyzické osoby;

21 — Nařízení Komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. března 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2008, L 76, s. 28).

22 — Výsledky této konzultace nejsou na webové stránce evropského inspektora ochrany údajů zveřejněny.

b) plný evidovaný oficiální název, pokud jsou příjemci právnické osoby;

c) plný název sdružení, tak jak je evidováno nebo jinak úředně uznáno, pokud jsou příjemci sdružení fyzických nebo právnických osob bez vlastní právní subjektivity;

d) obec, kde příjemce sídlí nebo je registrován, a případně poštovní směrovací číslo nebo jeho část identifikující obec;

e) pro Evropský zemědělský záruční fond, dále jen EZZF, částku přímých plateb ve smyslu čl. 2 písm. d) nařízení (ES) č. 1782/2003 obdrženou každým příjemcem v daném finančním roce;

f) pro EZZF částku plateb odlišných od plateb uvedených v písmenu e) obdrženou každým příjemcem v daném finančním roce;

g) pro Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, dále jen EZFRV celkovou částku financování z veřejných prostředků obdrženou každým příjemcem v daném finančním roce, zahrnující jak příspěvek od Společenství, tak i národní příspěvek;

h) celkovou výši částek uvedených v písmenech e), f) a g) obdržených každým příjemcem v daném finančním roce;

i) měnu, ve které byly tyto částky obdrženy."

45. Článek 1 odst. 2 umožňuje členským státům zveřejňovat podrobnější informace, než které jsou zakotveny v čl. 1 odst. 1.

46. Článek 2 stanoví, že „informace stanovené článkem 1 se zpřístupní na jednotlivých stránkách každého členského státu formou nástroje na vyhledávání [na jediné internetové stránce v každém členském státě s nástrojem na vyhledávání], který uživatelům umožňuje vyhledávat příjemce podle jména, obce, částek obdržených podle čl. 1 písm. e), f), g) a h) nebo jejich kombinace a získat všechny náležité informace jako jednotný soubor údajů".

47. Článek 3 stanoví, že informace o příjemcích se zveřejňují do dne 30. dubna pro předchozí finanční rok a že zůstávají na internetové stránce přístupné dva roky od data, kdy byly poprvé zveřejněny.

48. Článek 4 stanoví:

„1. Členské státy informují příjemce, že jejich údaje budou zveřejněny v souladu s nařízením (ES) č. 1290/2005 a s tímto nařízením a že mohou být zpracovávány subjekty příslušnými v oblasti auditu a kontroly Společenství a členských států za účelem ochrany finančních zájmů Společenství.

2. V případě osobních údajů se informace stanovené v odstavci 1 poskytují v souladu s požadavky směrnice 95/46/ES a příjemci se informují o právech, která jim poskytuje tato směrnice jako subjektům údajů, a o postupech výkonu těchto práv.

3. Tato informace stanovená v odstavcích 1 a 2 se poskytuje příjemcům zahrnutím do formulářů žádostí o získání finančních prostředků z EZZF a EZFRV, nebo v okamžiku, kdy jsou dané údaje shromažďovány.

[…]“

49. Článek 5 stanoví, že Komise zřídí a udržuje internetovou stránku Společenství pod svou centrální internetovou adresou, včetně odkazů na internetové stránky členských států.

Skutkové okolnosti, původní řízení a předběžné otázky

50. Žalobci v obou těchto případech jsou společnost (Volker und Markus Schecke GbR: věc C-92/09) a fyzická osoba (Hartmut Eifert: věc C-93/09), kteří oba podnikají v zemědělství. Oba žalobci vznáší námitky proti zveřejňování údajů o sobě jakožto příjemcích zemědělských dotací podle nařízení Komise č. 259/2008. Dne 31. prosince 2008 byla společnosti Volker a Markus Schecke GbR udělena platba 64 623,65 eur. Dne 5. prosince 2008 byla H. Eifertovi udělena platba 6 110,11 eur na podporu výkonu zemědělské činnosti ve znevýhodněné oblasti.

51. Formuláře žádosti o podporu obsahovaly následující poznámku: „Jsem si vědom, že článek 44a nařízení (ES) č. 1290/2005 vyžaduje zveřejňování informací o příjemcích prostředků z EZZF a EZFRV a o částkách získaných jednotlivými příjemci. Zveřejňování se vztahuje na veškerá opatření, o která bude požádáno v souvislosti se společnou žádostí, která pro účely článku 11 nařízení (ES)

č. 796/2004 [23] tvoří jedinou žádost, a provádí se každoročně nejpozději do dne 31. března následujícího roku“.

52. Jména příjemců, místa, z nichž pocházejí, poštovní směrovací čísla i udělené částky jsou přístupné na webové stránce [24] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Eruährung („BfLE“) (Spolková agentura pro zemědělství a výživu), zúčastněné osoby v řízení před vnitrostátním soudem. Webová stránka obsahuje i nástroj pro vyhledávání, který uživatelům umožňuje prostým zadáním údajů do jediného pole (např. poštovního směrovacího čísla) získat odpovídající seznam jmenovitě uvedených příjemců podpor z EZZF a EZFRV. Poznámka o ochraně údajů zveřejněná jako součást informací na dotčené webové stránce obsahuje větu: „Při každém přístupu na server se ze statistických a bezpečnostních důvodů údaje uchovávají. Po omezenou dobu se uchovávají IP adresa poskytovatele internetových služeb, datum a čas a podrobnosti o stránkách, které byly navštíveny. Tyto údaje se využívají pouze pro účely zlepšení webového serveru a nezpřístupňují se třetím osobám ani se nevyhodnocují způsobem, jaký by sledoval totožnost uživatelů“.

53. Volker und Markus Schecke GbR zahájili dne 26. září 2008 a H. Eifert dne 18. prosince 2008 řízení proti spolkové zemi Hesensko. Každý se domáhá zákazu zveřejňování svých osobních údajů jakožto příjemce podpory získané z fondů.

54. Žalobci jsou toho názoru, že článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 porušuje právo EU na ochranu osobních údajů. Informace zveřejňované na webovém serveru jsou osobními údaji a neexistuje žádný převažující veřejný zájem, jaký by odůvodňoval tento zásah do jejich práv.

55. Spolková země Hesensko tvrdí, že povinnost zveřejňovat tyto údaje na internetu vyplývá členským státům z článku 44a nařízení Rady č. 1290/2005 ve spojení s nařízením Rady č. 259/2008. Podle jejího názoru jsou tato ustanovení bezpochyby platná. Existuje převažující veřejný zájem na zveřejňování, který napomáhá transparentnosti se zřetelem na výdaje na zemědělství a předcházení nesrovnalostí. Navíc tato úprava nejde nad rámec toho, co je v demokratické společnosti nezbytné k předcházení nesrovnalostí. Kromě toho byli žalobci informováni ve formuláři žádosti, že úřady jsou povinny zveřejňovat jejich osobní údaje, a proto podání žádosti představuje výraz jejich souhlasu s takovým

23 — Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. 2004, L 141, s. 18).

24 — http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de.

sdělováním pro účely čl. 7 písm. a) směrnice 95/46. Spolková země Hesensko argumentuje, že se žalobci mohli zveřejnění každopádně vyhnout tím, že by o podpory nebyli usilovali.

56. Předkládající soud se domnívá, že případ žalobců vyvolává otázku platnosti čl. 42 bodu 8b a čl. 44a nařízení Rady č. 1290/2005 a nařízení Komise č. 259/2008. Jsou-li tato opatření neplatná, je zpracovávání údajů ze strany BfLE protiprávní a zákaz, kterého se žalobci domáhají, by měl být vydán v souladu s tím.

57. Vnitrostátní soud rovněž identifikoval řadu techničtějších otázek, co se týče toho, zda je požadavek zveřejňovat osobní údaje příjemců, kteří získají podporu z EZZF a EZFRV, slučitelný s některými aspekty právních předpisů EU o ochraně osobních údajů, zejména se směrnicemi 95/46 a 2006/24.

58. Vnitrostátní soud proto přerušil řízení a obrátil se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách:

„1) Jsou bod 8b článku 42 [nařízení Rady č. 1290/2005] a článek 44a vložené [nařízením Komise č. 1437/2007] neplatné?

2) Je nařízení Komise č. 259/2008

a) neplatné, nebo

b) platné pouze proto, že neplatná je směrnice [2006/24]?

Pro případ, že jsou ustanovení uvedená v první a druhé otázce platná:

3) Musí být čl. 18 odst. 2 druhá odrážka směrnice [95/46] vykládána v tom smyslu, že zveřejnění podle [nařízení Komise č. 259/2008] se smí uskutečnit teprve tehdy, pokud byly provedeny postupy stanovené v tomto článku, které nahrazují oznámení orgánu dozoru?

4) Musí být článek 20 směrnice [95/46] vykládán v tom smyslu, že zveřejnění podle [nařízení č. 259/2008] smí být provedeno teprve tehdy, pokud byla provedena předběžná kontrola, kterou vnitrostátní právo pro takový případ předepisuje?

5) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku: musí být článek 20 směrnice [95/46] vykládán v tom smyslu, že o účinnou předběžnou kontrolu se nejedná tehdy, pokud byla provedena na základě seznamu vedeného podle čl. 18 odst. 2 druhé odrážky této směrnice, který neobsahuje všechny předepsané informace?

6) Musí být článek 7 – a v tomto případě zejména písmeno e) – směrnice [95/46] vykládán v tom smyslu, že brání praxi, při níž jsou zaznamenávány IP adresy uživatelů internetových stránek bez jejich výslovného souhlasu?“

59. Písemná vyjádření předložily společnost Volker und Markus Schecke GbR, spolková země Hesensko, řecká, nizozemská a švédská vláda, Rada a Komise, z nichž všechny (až na nizozemskou vládu) vystoupily na jednání dne 2. února 2010.

Právní posouzení

60. Šest otázek položených vnitrostátním soudem lze rozdělit následujícím způsobem.

61. Otázky 1 a 2a tvoří jádro žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Předkládající soud se v nich dotazuje na platnost právních předpisů Společenství, které stanoví povinnost zveřejňování některých údajů o příjemcích prostředků z EZZF a EZFRV na internetu. Těmito otázkami se po souboru úvodních poznámek budu zabývat jako prvními.

62. Dále klade předkládající soud tři podrobné otázky vztahující se k určitým ustanovením ve směrnici 95/46, která upravují oznamování zpracování údajů (otázky 3, 4 a 5). Bude-li Soudní dvůr souhlasit s odpověďmi, které navrhuji na otázky 1 a 2a, není (přísně řečeno) třeba se těmito otázkami zabývat. Budu se jimi stručně zabývat pro případ, že by se mnou Soudní dvůr nesouhlasil.

63. Konečně předkládající soud klade dvě otázky, v nichž jde o „uživatele“ údajů, k nimž bylo přistoupeno přes internet, a o výklad směrnice 2006/24 (otázky 2b a 6). Z důvodů, které uvedu později, se domnívám, že tyto otázky jsou nepřípustné.

Otázky 1 a 2a

označovat jako „Štrasburský soud“) [26]. Vnímám jako nemyslitelné, že by sekundární právní předpisy EU, které porušily základní práva obecně nebo EÚLP nebo Listinu zvláště, mohly být Soudním dvorem potvrzeny jako platné [27].

Úvodní poznámky

– Úvod

64. Nebudu ztrácet čas ani prostor dlouhými výklady o významu základních práv v právním řádu Evropské unie. Základní práva jsou mnoho let součástí tohoto právního řádu. [25] EÚLP zaujímá zvláštní místo jako pramen takových práv; a Soudní dvůr bere zvláštní zřetel na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (který budu v zájmu stručnosti

65. Začnu stručným nástinem proti sobě stojících cílů, které musejí být v tomto případě vyváženy: práva na přístup k informacím v zájmu transparentnosti na straně jedné a práva na soukromí a ochranu osobních údajů na straně druhé. Poté zvážím jednu zvláštní námitku, která byla vznesena ve vztahu k žalobcům opírajícím se o práva, kterým by se jinak těšili (na soukromí nebo ochranu osobních údajů) – totiž že podpisem žádostí o podporu z prostředků SZP souhlasili se sporným zveřejněním.

25 — Judikatura Soudního dvora sahá do roku 1969: viz např. rozsudky ze dne 12. listopadu 1969, Stauder (29/69, Recueil, s. 419, bod 7), a ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handesgesellschaft mbH (11/70, Recueil, s. 1125, bod 4). Nověji viz rozsudek ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Recueil, s. I-4989, body 68 a 69), a ze dne 29. ledna 2008, Promusicae (C-275/06, Sb. rozh. s. I-271, bod 62).

26 — Viz rozsudek ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P Recueil, s. I-8375, bod 274), a ze dne 29. června 2006, Komise v. SGL Carbon (C-301/04 P Sb. rozh. s. I-5915, bod 43). Viz dále rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Teitosuojavaltuutettu v. Satakunnan MarkkinapörssiOy a Satamedia Oy (C-73/07, Sb. rozh. s. I-9831), zejména stanovisko generální advokátky Kokott, bod 37.

27 — Ve věci Bosphorus (rozsudek ze dne 30. července 1996, C-84/95 Recueil, s. I-3953) v bodě 53 svého stanoviska uvedl generální advokát Jacobs, že „[d]održování základních práv je […] podmínkou platnosti aktů Společenství.“

– Transparentnost a poskytování informací

66. Význam transparentnosti je pevně zakotven v právu EU. Článek 1 EU odkazuje na to, aby rozhodnutí byla přijímána „co nejotevřeněji.“ [28] Soudní dvůr popsal účel zásady transparentnosti tak, že tímto účelem je poskytnout občanům co nejširší možný přístup k informacím s cílem posílit demokratickou povahu orgánů a správy [29]. Poskytování údajů o příjemcích prostředků EU ve společné správě veřejnosti je jedním ze zvláštních opatření označených v ETI [30]. V politické rovině byla proto transparentnost uznána za základní složku demokratické veřejné správy.

67. Je méně jasné, zda je transparentnost obecnou zásadou práva EU [31], nebo sama o sobě skutečným základním právem. Koncept transparentnosti a její status v právu EU vyvstal v řadě případů týkajících se přístupu k dokumentům. [32] Ve stanovisku ve věci Hautala [33] popsal generální advokát Léger transparentnost rozhodovacího procesu v rámci poskytování nejširšího možného přístupu veřejnosti k dokumentům v držení orgánů jako základní právo. Soudní dvůr se však touto otázkou výslovně nezabýval. Ve věci Interporc [34] nepřistoupil Soudní dvůr na žalobcovo tvrzení, že transparentnost je obecnou zásadou práva EU mající přednost před rozhodnutím 94/90/ESUO, ES, Euratom [35], právním nástrojem, o který Komise opírala své rozhodnutí odepřít přístup k dokumentům [36]. Záměrně zde ponechám tuto otázku otevřenou, neboť o ní není třeba v projednávaném případě rozhodnout. To proto, že klasifikace určitého cíle jako základního práva není předpokladem k tomu, aby tento cíl spadal mezi výjimky podle čl. 8 odst. 2 EÚLP.

28 — Článek 6 odst. 1 EU uvádí, že Evropská unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.

29 — Rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala (C-353/99, Recueil, s. I-9565, bod 24) a bod 52 stanoviska v téže věci generálního advokáta Légera.

30 — Viz bod 23 výše.

31 — Někteří komentátoři mají zajisté za to, že transparentnost spadá do této kategorie : viz např. K. Lenaerts, „In the Union we trust: trust – enhancing principles of Community Law“, *Common Market Law Review* 2004, s. 317, a Craig a de Búrca, *EU Law text, cases and materials* (4. vydání 2007), s. 567. Soudní dvůr však o této otázce dosud s konečnou platností nerozhodl.

32 — Viz zejména rozsudky ze dne 30. dubna 1996, Nizozemsko v. Rada (C-58/94, Recueil, s. I-2169, bod 35); Rada v. Hautala, citovaný v poznámce pod čarou 29 výše (v němž se Soudní dvůr zabýval kasačním opravným prostředkem Rady proti rozsudku Soudu prvního stupně zrušujícímu rozhodnutí Rady odmítající přístup ke zprávě pracovní skupiny Rady o vývozech zbraní), bod 22, a ze dne 6. března 2003, Interporc (C-41/00 P, Recueil, s. I-2125, body 38 až 43).

33 — Citováno v poznámce pod čarou 29 výše, body 76 a 77.

34 — Citovaný v poznámce pod čarou 32 výše.

35 — 94/90/ESUO, ES, Euratom: rozhodnutí Komise ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. 1994, L 46, s. 58).

36 — Interporc, citovaný v poznámce pod čarou 32 výše, bod 43; viz rovněž stanovisko generálního advokáta Légera v bodě 80.

68. Zdá se, že vnitrostátní soud má pochybnosti o tom, zda může transparentnost představovat cíl sám o sobě, a hledí na ni toliko jako na popis sporných opatření. Tyto pochybnosti se mi zdají neodůvodněné. Ač je naprosto pravda, že transparentnost není „právem" ve smyslu něčeho, co je výslovně vypočítáno v klasickém textu EÚLP, transparentnost byla (velmi jasně) potvrzena jako žádoucí a nezbytný cíl v demokratické společnosti. Výslovně se na ni odkazuje v Listině – mnohem novějším demokratickém výčtu základních práv [37]. Mým východiskem proto je, že jednání, k němuž dochází v zájmu transparentnosti, je jednáním, které se děje při sledování demokraticky žádoucího cíle.

69. Transparentnost musí být samou svou povahou neuzavřeným konceptem. Jejím účelem je prohlubovat otevřenost v demokratické společnosti. Transparentnost může napomoci ochraně občana před svévolným zneužitím moci. Obecněji poskytnutí širokého přístupu k informacím s cílem dosáhnout informované veřejnosti a demokratické diskuze, umožňuje občanům vykonávat účinný dohled nad tím, jak orgány veřejné moci využívají moci, kterou jim občané svěřili. Transparentnost tedy znamená veřejnou kontrolu nad veřejnými institucemi. V rozsahu, v jakém více transparentnosti znamená více otevřenosti a více demokratické odpovědnosti, je třeba zpravidla aplaudovat větší (spíše než menší) transparentnosti.

70. Někdy však (tak jako zde) musí být transparentnost poměřována s jiným konkurujícím cílem. V tomto smyslu není absolutní transparentnost nutně absolutním dobrem. Vždy neplatí, že „čím více, tím lépe." „Maximální transparentnost ve veřejném zájmu" se tedy nemůže stát zaklínadlem, které by odůvodňovalo její přednost před individuálními právy. Má-li být stanoveno v projednávaném případě, zda mezi transparentností na straně jedné a soukromím a ochranou osobních údajů na straně druhé existuje správná rovnováha, bude nezbytné přesně zkoumat, čeho má být transparentností v rámci SZP dosaženo.

37 — Listina nebyla v době, kdy byla podána žaloba v původním řízení, závazná: viz *per analogiam* rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (slučování rodin) (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 38). Poté, co ode dne 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, má Listina stejnou právní sílu jako primární právo (čl. 6 odst. 1 EU).

– Právo na soukromí a ochranu osobních údajů

71. Jsou zde uplatňována dvě samostatná práva: klasické právo (ochrana soukromí podle článku 8 EÚLP) a modernější právo (ustanovení o ochraně údajů podle Úmluvy č. 108). Podle Listiny jsou obdobná práva uvedena v článcích 7 a 8. Soudní dvůr uznal úzkou souvislost mezi základním právem na soukromí a právem na ochranu údajů [38].

72. Štrasburský soud již rozhodl, že právnická osoba (jakož i fyzická) se může dovolávat článku 8 EÚLP [39] a že se ochrana podle něj vztahuje na činnosti související se zaměstnáním a podnikáním [40]. Právo na soukromí a právo na ochranu údajů se proto *prima facie* vztahují na oba žalobce v původním řízení (s ohledem na obsah těchto práv by bylo absurdní tvrdit, že právnická osoba se může dovolávat článku 8, ale nikoli Úmluvy č. 108). Štrasburský soud rovněž rozhodl, že soukromý život zahrnuje osobní totožnost, jako je jméno osoby [41], a že ochrana osobních údajů má zásadní význam pro to, aby se určitá osoba mohla těšit svému právu na ochranu soukromého života [42].

73. Tak jako řada klasických práv podle EÚLP není ani právo na soukromí absolutním právem. Článek 8 odst. 2 EÚLP výslovně uznává možnost výjimek z tohoto práva, tak jako to činí článek 9 Úmluvy č. 108 se zřetelem k právu na ochranu osobních údajů. Rovněž

38 — Viz rozsudek Promusicae, citovaný v pozn. pod čarou 25 výše, bod 63, a bod 51 stanoviska generální advokátky Kokott; viz nověji stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera ve věci Rijkeboer (rozsudek ze dne 7. května 2009, C-553/07, Sb. rozh. s. I-3889), body 18 až 20. Souvislost mezi soukromím a ochranou osobních údajů se odráží rovněž v bodě 10 a 12 odůvodnění směrnice 95/46. V tomto ohledu viz rovněž nález německého Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) ze dne 15. prosince 1983 („Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1) a nověji nález ze dne 2. března 2010 2010 /BvR 256, 263, 586/08, dostupný na www.bundesverfassungsgericht.de).

39 — Viz rozsudek ESLP, Niemietz v. Německo, 16. prosinec 1992, body 29 až 31, Řada A č. 251-B.

40 — Viz rozsudky ESLP Colas Est a další v. Francie, č. 37971/97, bod 41, 2002-III, a Peck v. Spojené království, č. 44647/98, bod 57, 2003-I. V samotné judikatuře Soudního dvora viz rozsudek ze dne 14. února, Varec (C-450/06, Sb. rozh. s. I-581, bod 48).

41 — Viz rozsudky ESLP ze dne 28. dubna 2009, Von Hannover v. Německo, č. 59320/00, bod 50, 2004-VI a tam citovaná judikatura, a Karakó v. Maďarsko, č. 39311/05, bod 21,.

42 — Viz rozsudek ESLP ze dne 4. prosince 2008, S & Marper v. Spojené království [VS] č. 30562/04 a č. 30566/04, bod 103.

článek 52 Listiny uvádí (obecně) podobná kritéria, která, jsou-li splněna, umožňují výjimky (nebo odchylky) z práv podle Listiny.

– Vylučuje „souhlas“ se zveřejněním, aby se dotyčný následně opíral o tvrzená práva?

74. Překládací rozhodnutí i písemné vyjádření spolkové země Hesensko obsahují diskuzi o tom, zda skutečnost, že žadatelům bylo na formuláři žádosti o podporu ze SZP oznámeno, že jejich údaje budou zpracovávány, a přesto formuláře žádostí podepsali, znamená, že proti zveřejnění nemohou následně vznášet námitky. Tato diskuze vyvolává dvě odlišné otázky: (a) dali žadatelé svůj souhlas „nezpochybnitelně“ ve smyslu čl. 7 písm. a) směrnice 95/46 (takže byl „svobodný, výslovný a vědomý“ ve smyslu definice v čl. 2 písm. h) této směrnice), což činí zpracování jejich údajů legálním; (b) brání jim kterákoli zásada správního práva EU v tom, aby se dovolávali práv, kterým by se jinak těšili?

75. Ve vztahu k první otázce v odpovědi na přímou otázku položenou Soudním dvorem při jednání zmocněnec Komise výslovně potvrdil, že tento orgán se *ne*pokoušel spoléhat na souhlas podle čl. 7 písm. a) směrnice, nýbrž výlučně na ustanovení čl. 7 písm. c) (že zpracování bylo „nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce“). Rada se nepokoušela argumentovat jinak.

76. Tím, že se opírá o čl. 7 písm. c) směrnice 95/46, vychází Komise z premisy, že obě právní povinnosti, na jejichž základě se zpracovávají údaje příjemců, kteří získají prostředky z EZZF a EZFRV (článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 a zejména nařízení Komise č. 259/2008), jsou platné. Budou-li ovšem některé z ustanovení nebo obě shledána neplatnými, odpadne toto odůvodnění zpracování údajů. Správce by nadále nepodléhal právní povinnosti zpracovávat údaje. V rámci řízení, v němž jde (právě) o platnost ustanovení zakládajících právní povinnost, tedy jde o argument kruhem. Nebudu o něm dále diskutovat. Vrátím se raději k otázce souhlasu.

77. Dali žalobci podpisem formuláře žádosti nezpochybnitelný souhlas? Jejich právní zástupce argumentoval, že přesné znění, které

je uvedeno na formuláři SZP [43], znamená, že podpis nevyjadřuje souhlas s takovým zveřejněním, ale toliko vědomí, že ke zveřejnění dojde. Při bližším zkoumání má tento poněkud technický argument své skutečné věcné jádro.

78. Formulář žádosti skutečně hovoří o „zveřejňování informací o příjemcích z EZZF a EZFRV a částkách získaných jednotlivým příjemcem" a odkazuje na článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 (a nadto na článek 11 nařízení Komise č. 796/2005). Posuzován samostatně – tj. *bez* toho, že by k ruce bylo nejen nařízení Rady č. 1290/2005, ale také *nařízení Komise č. 259/2008* – formulář žádosti jednoznačně *nevyjasňuje*, že žadatel souhlasí se zveřejněním svého jména, místa sídla (a případně poštovního směrovacího čísla) a částek udělených mu z EZZF nebo EZFRV. Žadatel by si uvědomil, že je to skutečný smysl jeho souhlasu se zveřejněním, jenom kdyby si byl vědom toho, o čem hovoří čl. 1 odst. 1 nařízení Komise č. 259/2008. Pouze toto ustanovení stanoví podrobnosti o tom, co bude zveřejnění zahrnovat. Nařízení Komise č. 259/2008 však v poznámce na formuláři zmíněno není a na jeho existenci nelze usuzovat z pročtení textu jednoho či druhého nařízení, na která formulář přihlášky odkazuje.

79. Článek 7 směrnice 95/46 taxativně vypočítává přesné podmínky, za nichž lze legálně zpracovávat údaje. Článek 7 písm. a) vyžaduje, aby subjekt údajů dal „nezpochybnitelný" souhlas. Potvrzení toho, že bylo dopředu oznámeno, že dojde k nějakému zveřejnění, není totéž jako dát „nezpochybnitelný" souhlas s konkrétním druhem podrobného zveřejnění. Stejně tak nelze takové potvrzení správně popsat ani jako „svobodný [zvláštní] projev" žadatelovy *vůle v* souladu s definicí souhlasu subjektu údajů v čl. 2 písm. h). Mám proto za to, že žalobci ke zpracování (zde tedy ke zveřejnění) svých údajů nedali svůj souhlas ve smyslu čl. 7 písm. a) směrnice 95/46/ES.

80. Tento technický argument má ovšem pramalou dlouhodobou hodnotu. I kdyby byl v projednávaném případě potvrzen, mohl by být snadno vyvrácen v budoucnu prostou změnou znění formuláře a uvedením zmínky o nařízení Komise č. 259/2008, aby se souhlas subjektů údajů stal dostatečně nezpochybnitelným. Je proto třeba zabývat se druhou otázkou.

43 — Plně uvedené v bodě 51 výše.

81. Článek 7 směrnice 95/46 stanoví rámec, v němž lze legitimizovat zpracovávání osobních údajů ve členských státech [44]. Odráží čl. 8 odst. 2 Listiny, který stanoví, že údaje musejí být zpracovávány korektně a „na základě souhlasu dotčené osoby“ (nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem). Článek 7 písm. a) směrnice 95/46 doplňuje další ustanovení, že souhlas musí být „nezpochybnitelný“. Zdá se mi, že v takovém rámci je třeba nejprve zkoumat povahu tvrzeného souhlasu a že každý žadatel musí mít právo argumentovat, buď že ačkoli byl souhlas dobrovolný, nemělo se na něm vyžadovat, aby se vzdal dotčeného práva, nebo že souhlas nebyl dán svobodně.

82. První alternativa nevyžaduje další rozbor. Pokud jde o druhou, byla bych ochotna připustit, že závažné hospodářské těžkosti postačovaly k tomu, aby nešlo o dobrovolný souhlas (a tedy nikoli o „svobodný“ ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 95/46).

83. Zda v projednávaném případě o takové těžkosti skutečně šlo, je skutkovou otázkou, jejíž posouzení je na vnitrostátním soudu. Stojí za zmínku, že při jednání právní zástupce žalobců uvedl – aniž to kterýkoli orgán popřel – že financování získané ze SZP může představovat mezi 30 až 70 % zemědělcova příjmu.

84. Byl předložen možný protipříklad (ze strany Soudního dvora) v podobě situace, v níž se žádá banka o úvěr: mají žadatelé na výběr, zda přijmou úvěr za podmínek, za nichž je nabízen, nebo nikoli? Bez ohledu na to, jak moc má skutečně žadatel na výběr na otevřeném trhu, v projednávaném případě existuje jediný „bankéř“, který umožňuje přístup k prostředkům, které Evropská unie považuje za vhodné a správné poskytovat zemědělcům. Bylo zde uvedeno, že ve skutečnosti pro mnoho zemědělců, kteří žádají o podporu ze SZP, neexistuje k SZP žádná praktická alternativa. Opírají se o tuto podporu, aby mohli provozovat životaschopné malé a střední statky, která vytvářejí odpovídající míru příjmu pro ně i jejich rodiny. Je to opět skutková otázka spadající do výlučné působnosti vnitrostátního soudu.

44 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 2001, L 8, s. 1; Zvl. vyd. 13/26, s. 102) zakotvuje rovnocennou ochranu ve vztahu ke zpracovávání údajů prováděnému orgány.

85. Principiálně se mi však zdá, že od osoby žádající o podporu od takového veřejného orgánu, jako je Evropská unie (ať Unie jedná sama nebo společně se členskými státy), nelze jen jako podmínku k získání této podpory vyžadovat, aby se tato osoba vzdala základního práva, ze kterého by jinak odvozovala ochranu.

86. Za těchto okolností jsem toho názoru, že podpis formulářů žádostí o podporu ze SZP *nebrání* žalobcům v tom, aby se dovolávali svého práva na ochranu údajů (ať podle směrnice 95/46 nebo Úmluvy č. 108). Soudní dvůr by měl proto přikročit ke zkoumání otázek, které jsou podstatou tohoto případu.

Posouzení

87. Je jasné, že Soudní dvůr musí k otázkám 1 a 2a přistoupit v řadě analytických stadií (s některými z nichž se lze vypořádat dost stručně) [45]. Z toho důvodu, že se žaloba u vnitrostátního soudu opírá o domnělé porušení práva na soukromí a ochranu osobních údajů žadatelů, musí být východiskem tato práva (spíše než právo na transparentnost). Dochází k zásahu do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů? Pokud ano, děje se tak „v souladu s právem“? Je zásah (v zásadě) „nezbytný v demokratické společnosti“, protože odpovídá naléhavé společenské potřebě? A je přiměřený? Odpověď na posledně uvedenou otázku s sebou nese nutnost jasně a přesně určit, jaký je cíl sporných opatření, přezkoumat, zda jsou zvolená zvláštní opatření (a zejména *míra zásahu* do práv, která je s nimi spojena) přiměřená k dosažení tohoto cíle a ověřit, zda nejdou nad rámec toho, co je nezbytné.

45 — Viz posouzení Soudního dvora v rozsudku ÖRF, citovaném v poznámce pod čarou 25 výše, v návaznosti na ustálenou judikaturu Štrasburského soudu jsou tyto podmínky kumulativní: viz např. Amann v. Švýcarsko [GC], č. 27798/95, bod 80, ESLP 2000-II. Výjimky podle čl. 8 odst. 2 EÚLP musejí být vykládány restriktivně a to, že jsou v daném případě nezbytné, musí být přesvědčivě prokázáno: viz Funke v. Francie, 25. únor 1993, bod 55, Řada A č. 256-A a tam citovaná judikatura, a Buck v. Německo, č. 41604/98, bod 37, ESLP [2005]-IV.

– Dochází k zásahu do chráněného práva?

88. Jak Rada, tak Komise připouští, že právní předpisy, o které jde, vedou k zásahu do práva na soukromí žadatelů, mají však za to, že jde o méně závažný zásah než byl ten, který Soudní dvůr zkoumal ve věci ÖRF [46]. Komise však tvrdí, že dotčené právní předpisy jsou slučitelné se základním právem na ochranu osobních údajů. Rada se touto otázkou nezabývá.

89. Podle mého názoru sporná opatření jasně zasahují jak do práva na soukromí, tak do práva na ochranu osobních údajů žadatelů.

90. Ve věci ÖRF musely veřejné orgány podléhající dozoru ze strany Rechnungshof (rakouského Účetního dvora) tomuto orgánu sdělovat platy a důchody, které vyplácely svým zaměstnancům a důchodcům a které přesahovaly určitý práh, spolu se jmény příjemců. Tyto informace se vyžívaly k sestavování výroční zprávy sdělované Nationalrat, Bundesrat a Landtage (horní a dolní komoře Spolkového parlamentu a zemským sněmům) a zpřístupňovaly se veřejnosti. Soudní dvůr rozhodl, že se použije směrnice 95/46; přistoupil na to, že sdělení údajů o odměňování zaměstnavatelem třetí osobě představuje zásah do práva na soukromí podle článku 8 EÚLP, a následně posoudil, zda byl tento zásah odůvodněný.

91. Ve věci Satakunnan Markkinapörssi [47] zahrnovaly údaje, k nimž se vztahovaly otázky, příjmení a jména některých fyzických osob, jejichž příjem přesahoval určité hranice, jakož i na 100 eur zaokrouhlené částky jejich příjmu ze závislé i nezávislé činnosti a podrobnosti daně z bohatství, jež jim byla uložena. Údaje, které podle vnitrostátního práva o přístupu veřejnosti k informacím mohly od finských daňových úřadů získat noviny, byly uvedeny v podobě abecedního seznamu a uspořádány podle obce a příjmové skupiny. Jednotlivec se však mohl domáhat, aby ze seznamu byly odstraněny údaje o jeho osobě. Údaje byly jasně „osobními údaji“, které se „zpracovávaly“ ve smyslu směrnice 95/46. Kdyby Soudní dvůr

46 — Citovaný v poznámce pod čarou 25 výše a diskutovaný v bodě 89 níže.

47 — Věc C-73/07, citována v poznámce pod čarou 26 výše.

nerozhodl, že napadená zpracování byla prováděna výlučně pro novinářské účely ve smyslu výjimky obsažené v článku 9 směrnice, byla by taková zpracování bývala protiprávním porušením práva na soukromí dotčených jednotlivců a jejich práva na ochranu osobních údajů.

předběžných otázek, které se dotazují na platnost těchto opatření, je zjistit, zda je tento zásah odůvodněný, či nikoli. Jejich východiskem (podle mého názoru správným) je, že k zásahu dochází.

– Je zásah „v souladu se zákonem“?

92. V projednávaném případě jsou příjemci plateb v rámci SZP uvedeni jednotlivě jménem. Adresa, na které je lze nalézt, je uvedena se značnou mírou přesnosti, jelikož je uvedena obec, ve které mají sídlo nebo bydliště, a případně i poštovní směrovací číslo. Poštovní směrovací čísla se obvykle vztahují ke spíše vymezené oblasti (jinak by při třídění pošty měla omezený význam). Ve spojení s dalšími zdroji informací snadno dostupnými online (např. telefonními seznamy) často umožňují zjistit přesnou adresu dotčené osoby. Vykazuje se přesná výše podpory, kterou příjemci získávají v rámci SZP. Zdá se možné, že přinejmenším v určitých případech taková informace umožňuje činit závěry (ať správně, či nesprávně) o celkové úrovni žadatelových příjmů [48]. Přístup Soudního dvora v rámci věcí ÖRF a Satakunnan Markkinapörssi lze snadno uplatnit i v projednávaném případě. Podstatou prvních dvou položených

93. S výjimkou čl. 1 odst. 2 nařízení Komise č. 259/2008, k němuž se vrátím později [49], mám za to, že požadavky na zveřejnění jsou dostatečně jasné a přesné, aby vyhověly požadavku, že zveřejnění by mělo být „v souladu se zákonem“ či „stanovené zákonem“: tyto různé formulace – které považuji za synonymické – se nacházejí ve čl. 8 odst. 2 EÚLP, čl. 8 odst. 2 a čl. 52 odst. 1 Listiny. Sporná ustanovení jednoznačně stanoví, že některé informace o příjemcích budou zveřejňovány, a specifikují podobu, jakou takové zveřejnění bude mít.

48 — Viz výše, bod 82, a níže, bod 114.

49 — Viz body 126 až 128 níže.

– Je zveřejňování (v zásadě) „nezbytné v demokratické společnosti“, protože odpovídá naléhavé společenské potřebě?

94. Výslovným obecným účelem ustanovení, jejichž platnost je zpochybněna prvními dvěma otázkami (článek 42 bod 8b a 44a nařízení Rady č. 1290/2005 a nařízení Komise č. 259/2008) je naplnit ETI a zvýšit transparentnost, pokud jde o využívání prostředků SZP [50]. Posilování transparentnosti je v zásadě legitimním základem pro zásah do práva na soukromí a práva na ochranu osobních údajů. Tím, co říkám, míním pouze, že jde o potenciálně legitimní cíl, který lze považovat v demokratické společnosti za nezbytný [51]. Jsem proto ochotna připustit, že v *zásadě* – a tato slova zdůrazňuji – *určitá* míra zásahu do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů za účelem posilování transparentnosti demokratického procesu je „nezbytná v demokratické společnosti“, protože odpovídá naléhavé společenské potřebě.

95. Vyjádřeno výrazy Listiny, posilování transparentnosti demokratického procesu je „legitimním důvodem“ pro zpracovávání dat ve smyslu čl. 8 odst. 2 a „cílem v obecném zájmu uznávaném Unií“ pro účely článku 52 odst. 1.

96. Pokud a v tom rozsahu, v jakém řádné uplatňování zásady transparentnosti znamená, že by měla být přijímána opatření k informování obecné veřejnosti (jakožto odlišné od jednotlivých skupin osob v rámci veřejnosti, jako jsou investigativní novináři, kteří mohou – možná – mít víc času a zdrojů k práci s takovými tradičními zdroji informací, jako jsou rejstříky na obecních úřadech a standardní práce nacházející se pouze ve fondu hlavních veřejných knihoven), je dnes samozřejmým médiem pro zveřejňování internet. Samotná přístupnost, vyhledávatelnost a pohodlí internetu však znamenají, že takové zveřejnění bude potenciálně úměrně tomu více zasahovat do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů žadatelů než zveřejnění některým z tradičních způsobů. Při zvažování, zda je zveřejnění osobních

50 — Viz body 13 a 14 odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 a bod 2 odůvodnění nařízení Komise č. 295/2008. Stejně tak zdůrazňuje význam transparentnosti finanční nařízení (jehož platnost zpochybněna nebyla) (body 3 a 12 odůvodnění), když stanoví, že Komise „vhodným způsobem zpřístupní informace o příjemcích finančních prostředků“ při zachovávání „požadavk[ů] na ochranu důvěrnosti, zejména na ochranu osobních údajů“ (čl. 30 odst. 3), a vyžaduje, aby členské státy „zajist[ily] prostřednictvím příslušných odvětvových předpisů a v souladu s čl. 30 odst. 3 náležité roční *následné* zveřejnění příjemců finančních prostředků z rozpočtu“ (čl. 53b odst. 2 písm. d).

51 — Má-li být legální, musí být zásah (pochopitelně) vymezen s dostatečnou přesností, aby byl „v souladu se zákonem“ (viz výše), a musí být rovněž přiměřený.

údajů v určité míře podrobnosti odůvodněným a přiměřeným zásahem do těchto práv, musí být brány v úvahu povaha a následky internetového zveřejnění.

97. Rada a Komise vyložily čl. 42 bod 8b a článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 tak, že odkazují na zveřejňování, při němž jsou jednotliví příjemci identifikováni prostřednictvím jmen ve spojení s částkami, které dostávají. Obě ustanovení bych od sebe rozlišila.

98. Článek 42 bod 8b je zmocňovacím ustanovením – nic více, nic méně. Zakládá Komisi nezbytné pravomoci v přenesené působnosti k přijetí prováděcích pravidel. Nesdílím názor předkládajícího soudu, že čl. 42 bod 8b není v souladu s článkem 202 třetí odrážkou ES (svěření prováděcích pravomocí Komisi ze strany Rady) a článkem 211 čtvrtou odrážkou ES (výkon takových svěřených pravomocí ze strany Komise) [52].

99. Je pravda, že čl. 42 bod 8b je koncipován široce. Při stanovování parametrů, v jejichž rámci může Komise při výkonu pravomocí v přenesené působnosti jednat, však Radě náleží široké uvážení. Rada nemusí upřesňovat podstatné složky této pravomoci. Postačuje obecná pravomoc [53].

100. Komisi se navíc nedostalo neomezeného uvážení, s nímž může jednat. Článek 42 bod 8b výslovně stanoví, že Komise přijme prováděcí pravidla „v souladu se zásadami stanovenými v právních předpisech Společenství v oblasti ochrany údajů“. Když tedy čl. 42 bod 8b vyžaduje, aby tato pravidla obsahovala ustanovení, že údaje „mohou být zveřejňovány“, nevyplývá z toho, že přijatá pravidla musejí mít podobu zvolenou Komisí. Komisi se spíš dostalo pravomoci přijmout prováděcí pravidla, ale *pouze* pravidla takového druhu, která nepřípustným způsobem *neporušují* právo na ochranu osobních údajů.

101. V souladu s tím nevidím důvod, proč pochybovat o platnosti čl. 42 bodu 8b nařízení Rady č. 1290/2005.

52 — Článek 202 ES je nyní materiálně nahrazen čl. 16 odst. 1 EU a články 290 a 291 SFEU. Článek 211 je nyní materiálně nahrazen čl. 17 odst. 1 SEU.

53 — Rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Köster (25/70, Recueil, s. 1161, bod 6); ze dne 30. října 1975, Rey Soda a další (23/75, Recueil, s. 1279, bod 11), a ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise (C-240/90, Recueil, s. I-5383, bod 41).

102. Tento postoj je poněkud odlišný, co se týče článku 44a. Ačkoli výrazy „roční *následné* zveřejnění příjemců finančních prostředků z EZZF a EZFRV“ samy o sobě nevyžadují, aby byli identifikováni jednotliví příjemci (ve skutečnosti jsou toliko ozvěnou znění čl. 53b odst. 2 písm. d) finančního nařízení), navazující požadavky zajistit „zveřejňování částek, které *jednotliví příjemci* finančních prostředků z každého z těchto fondů obdrželi“, a že zveřejnění má obsahovat „pokud jde o EZFRV celkovou částku financování z veřejných zdrojů na *příjemce*“, ve spojení s body 13 a 14 odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 (které představuje klíčovou novelu nařízení č. 1290/2005) ukazují, že článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 je třeba vykládat tak, že vyžaduje individualizované zveřejňování.

103. Takové individualizované zveřejňování může být toho druhu jako zveřejňování, které se řádně dostalo do požadavků stanovených nařízením Komise č. 259/2008. V projednávaném případě jde o zvláštní podobu zveřejňování „v zájmu transparentnosti“, jehož přiměřenost je třeba posoudit. V zásadě však považuji za možné, aby individualizované zveřejnění mohlo být spojeno s poskytováním menšího objemu podrobností o dotčeném jednotlivci – například tak, že jméno každého jednotlivého příjemce *nebude spojeno* s obcí sídla či bydliště nebo poštovním směrovacím číslem.

– Jde o přiměřený zásah?

104. Ustálená judikatura Soudního dvora uvádí, že „[…] zásada proporcionality, jež je jednou z obecných právních zásad Společenství, vyžaduje, aby akty orgánů Společenství nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou; pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.“ [54]

105. K tomu, aby Rada a Komise prokázaly, že určitá zaváděná opatření jsou odůvodněná, a že příslušné právní předpisy jsou tedy naprosto platné, nestačí, aby se toliko dovolávaly zásady transparentnosti obecně. To proto, že nezbytnost, vhodnost a přiměřenost legislativního opatření lze posuzovat pouze ve vztahu k přesnému a specifickému cíli. Transparentnost jako taková byla jasně označena za žádoucí: jako společensky a demokraticky

54 — Rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Komise (C-310/04, Sb. rozh. s. I-7285, bod 97). Viz v tomto smyslu též rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13); ze dne 5. října 1994, Crispoltoni a další (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Recueil, s. I-4863, bod 41), a ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 81), jakož i citovaná judikatura.

prospěšná. Avšak čeho se má transparentností dosáhnout ve specifickém rámci těchto dvou nařízení?

106. Body odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 (které přineslo příslušné novely nařízení Rady č. 1290/2005) společně s body odůvodnění nařízení Komise č. 259/2008 vymezují cíle sporných opatření výrazy, které odpovídajícím způsobem vyhovují požadavku, že právní předpisy musejí být odůvodněny [55].

107. Bod 13 odůvodnění tak vysvětluje, že cílem nařízení Rady č. 1437/2007 je naplnit ETI ve vztahu výdajům SZP. Bod 14 odůvodnění potvrzuje, že roční *následné* zveřejnění příjemců finančních prostředků z EZZF a EZFRV má zvýšit transparentnost a zlepšit řádné finanční řízení, pokud jde o využívání prostředků SZP, zejména posílením veřejné kontroly nad použitými penězi. Tytéž body odůvodnění rovněž uvádějí, že zákonodárce si byl vědom, že jakýkoli zásah do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů musí být přiměřený.

108. Bod 2 odůvodnění nařízení Komise č. 259/2008 napodobuje úvodní výrazy bodu 14 odůvodnění nařízení Komise č. 1437/2007, když uvádí, že „[ú]čelem zveřejnění […] je zvýšit transparentnost užívání fondů a zlepšit jejich řádné finanční řízení". Bod 3 odůvodnění uvádí, že by měl být zakotven „minimální požadovaný obsah" zveřejnění, přičemž připomíná, že „dané požadavky by neměly překročit meze toho, co je v demokratické společnosti zapotřebí k dosažení sledovaných cílů". Bod 6 odůvodnění je doslovným převzetím prvních dvou vět bodu 14 odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007. Další body odůvodnění nařízení Komise toliko doplňují, že „aby se vyhovělo požadavkům na ochranu údajů", je třeba ještě před zveřejněním příjemce finančních prostředků z těchto rozpočtů informovat o zveřejnění jejich údajů a jejich právech podle [směrnice 95/46] (bod 7 odůvodnění) [56] a že by „v zájmu transparentnosti" příjemci finančních prostředků z fondů „měli být také informováni, že […] mohou být jejich osobní údaje zpracovávány subjekty příslušnými v oblasti auditu

55 — Článek 253 ES, nyní článek 296 SFEU.

56 — Viz shodně závěrečná věta bodu 14 odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 a stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. dubna 2007 (Úř. věst. 2007, C 134, s. 1), na které se v dotčeném bodě odůvodnění odkazuje.

a kontroly Společenství a členských států“ (bod 8 odůvodnění).

109. V písemných vyjádřeních bylo určité úsilí věnováno zkoumání požadavků na zveřejňování v rámci různých dalších fondů EU, zejména Evropského sociálního fondu („ESF“). Žalobci v podstatě poznamenávají, že ESF nevyžaduje, aby byli příjemci prostředků z něj jmenováni. Analogicky by postavení příjemců prostředků ze SZP mělo být, jak tvrdí, stejné. Jak Rada, tak Komise tuto analogii zpochybňují, přičemž argumentují, že postavení příjemců v obou odvětvích není stejné. Platby z ESF se zaprvé neprovádějí přímo ve prospěch fyzických nebo právnických osob jako příjemců, nýbrž ve prospěch zprostředkovatelských organizací (jako jsou orgány územní samosprávy) na konkrétní projekt. Zadruhé by sdělování ve stejném rozsahu v rámci ESF vedlo k mnohem závažnějšímu zásahu do práva na soukromí konečného příjemce, protože by sdělování ukázalo na takové aspekty osobní situace příjemce nebo jeho statusu, jako je zdravotní postižení nebo nezaměstnanost, což (jak tvrdily orgány) není rozhodně případ příjemců prostředků ze SZP.

110. Zdá se mi, že mezi fondy existují podobnosti i odlišnosti, a nejsem si jistá, zda má smysl zabývat se zde detailním srovnáním. Struktura finančních ustanovení je vskutku odlišná. Současně způsob, jímž orgány naplnily ETI v jiných odvětvích, může vnést světlo i zde tím, že ukáže na alternativní způsoby, jak uvést do souladu cíl transparentnosti na straně jedné a právo na soukromí a právo na ochranu osobních údajů na straně druhé.

111. Odvětví rybářství je jedním z těch, kde se platby provádějí přímo příjemcům, avšak cíle transparentnosti je dosahováno jiným, možná cílenějším způsobem. Článek 51 nařízení č. 1198/2006 [57] tak zavádí zveřejňování takovým způsobem, že v něm existuje jasná souvislost mezi podporou, projektem a jednotlivcem. Lze proto relativně snadno vidět, jak taková informace může ovlivnit podobu veřejné diskuze o financování v odvětví rybářství. Taková souvislost mezi příjemcem a částkou podpory, kterou získává, na straně jedné a na straně druhé účelem, pro který se podpora uděluje, v úpravě zveřejňování zkoumané v projednávaném případu chybí.

112. Ve výsledku se mi však zdá, že úprava zveřejňování zavedená ve vztahu ke každému

57 — Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu (Úř. věst. 2006, L 223, s. 1).

fondu s cílem naplnit ETI musí být hodnocena, je-li to třeba, ve světle zvláštních okolností, požadavků a cílů označených zákonodárcem. Myslím, že neexistuje jediné závazné a pohotové pravidlo o tom, co je a co není přijatelné.

113. Abych shrnula dosavadní stav: formulace bodů odůvodnění a hmotněprávních ustanovení, o které jde, mohou podporovat závěr, že zásah do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů v zájmu transparentnosti může splňovat test přiměřenosti. Má-li však být dosaženo konečného stanoviska ve věci toho, zda jde o skutečně přiměřený zásah, je třeba zkoumat další materiál předložený stranami v ústní části řízení.

114. Při jednání byly ve větším rozsahu zkoumány různé možné cíle. Oba orgány činily obecné poznámky o transparentnosti jako základním právu a jeho významu jako zásadě demokracie. Rada tvrdila, že zveřejňování není takové povahy, aby umožňovalo činit závěry o osobních poměrech nebo příjmu příjemců (toto tvrzení bylo kategoricky popíráno právními zástupci žalobců i V. Scheckem, který na na otázku položenou Soudním dvorem osobně odpovídal)[58]. Oba orgány uplatnily obecná tvrzení o významu řádného řízení fondů Společenství a o potřebě, aby se občané mohli účastnit v (nepřesně vymezené) veřejné diskuzi[59] určitým (nespecifikovaným) způsobem. Rada zdůraznila, že zveřejňování není jen záležitostí transparentnosti: jde rovněž o veřejnou kontrolu. Kdyby bylo zveřejňování omezeno na hlavní příjemce prostředků z EZZF a EZFRV, nedokázalo by informovat a dát možnosti daňovým poplatníkům v jakémkoli společenství, kteří se zajímají o podporu udělenou jejich sousedům. To byla také součást veřejné diskuze, a bylo proto třeba identifikovat jak velké, tak malé příjemce podpory bez rozdílu. Komise namítala: cílem opatření nebylo, jak uvedla, umožnit lidem uspokojovat chorobnou zvědavost ve vztahu k finanční situaci jejich sousedů. Bylo jím spíše usnadnit veřejnou diskuzi

58 — Volker Schecke zdůraznil úzkou souvislost, která bude v mnoha případech existovat mezi dotací ze SZP a celkovým příjmem z rodinného statku, je-li znám počet vyživovaných osob. Tvrdil a dokládal příklady, že vpád do soukromého života příjemce, který by mohl vyplývat z toho, že sousedi takového zveřejnění využijí, je někdy výrazný.

59 — Během jednání byly uvedeny příklady možné veřejné diskuze(í), která by mohla proběhnout: zejména novinářská diskuze ve Francii o tom, zda podpory se dostává menším či větším statkům (Komise zde odkazovala na článek zveřejněný v *Le Monde* dne 30. března 2010), a řecká vláda zmínila svou iniciativu vyvolat veřejnou diskuzi před plánovanou restrukturalizací SZP v roce 2013. Příklady však samy o sobě ne*vymezují* diskuzi.

o tom, zda by se podpora ze SZP měla změnit nebo snad být poskytována jinak. Měla by na příklad taková podpora směřovat k velkým společnostem nebo k místním malým zemědělcům? Měla by být soustředěna ve znevýhodněných oblastech?

115. Komise byla specificky dotázána, zda zveřejňování podrobností o příjemcích mělo tím, že umožnilo zvýšenou míru bdělosti ze strany veřejnosti, posílit předcházení podvodům. Komise toto tvrzení kategoricky odmítla a uvedla, že stávající opatření proti podvodům jsou odpovídající [60]. Rada v tomto (poměrně závažném) bodě s Komisí zjevně nesouhlasila a argumentovala, že zveřejňování je správné, protože zvýšení předcházení podvodům je správná věc. Rada však – jak tomu rozumím – nešla tak daleko, aby tvrdila, že prováděcí pravidla, která byla zavedena Komisí, měla takový účel primárně plnit.

116. Bylo tedy cílem poskytnout veřejnosti vyšší míru znalostí a povědomí o tom, jak se utrácejí prostředky ze SZP? Ano, opravdu, uváděly orgány. Proč však bylo v tom případě nezbytné zveřejňovat jméno a adresu každého příjemce i se získanou částkou? Proč ne určitá forma agregace údajů? Informování veřejnosti bylo jistě možné dostatečně dosáhnout uspořádáním údajů podle příslušných kategorií, což by ochránilo anonymitu jednotlivých příjemců? Komise uvedla, že by to bylo administrativně příliš zatěžující, a kromě toho součástí cíle bylo posílit znalost veřejnosti o tom, kdo dostává jakou finanční podporu [61]. Považuji to za (nepřímé) tvrzení, že by veřejnost měla přesné podrobnosti o příjemcích znát. Zda měla Komise na mysli všechny „příjemce“, nebo toliko jednotlivce, jako je „rakouský

60 — Kontrolní mechanismy k potírání podvodů a předcházení nesrovnalostem jsou skutečně zakotveny v nařízení Rady č. 1290/2005, viz např. článek 9 a články 30 až 37.

61 — Z vnějších indicií se zdá, že tento cíl byl uznán v návaznosti na významnou iniciativu investigativních novinářů v řadě členských států pokusit se zjistit, zda někteří hlavní příjemci podpory z prostředků SZP jsou bohatí vlastníci pozemků nebo velké agro-podniky spíše než malí zemědělci. Viz *The Guardian* pondělí 22. ledna 2007, „So that's where the 100 billion went“.

hrabě“ (který *nebyl* při jednání zmocněncem Komise zdvořile identifikován jménem), který je zjevně velkým příjemcem prostředků z fondů SZP, bylo a zůstalo nejasné.

117. Projevilo se tak, že orgány měly poněkud odlišnou představu o cílech sporných legislativních ustanovení. Komise opakovaně odkazovala na veřejnou diskuzi. Nevymezila však, co to skutečně znamená. Stejně tak nevysvětlila, proč na podporu (a snad usnadnění) této diskuze bylo třeba zveřejňovat osobní údaje doslova milionů jednotlivců v neagregované podobě na internetu. Rada kromě toho odkazovala na to, že zveřejňování je odůvodněné s ohledem na zvýšení veřejné kontroly nad výdaji SZP v rámci boje s podvody – postoj, od něhož se Komise výslovně distancovala.

118. Podle mého názoru toto nestačí. Soudní dvůr musí posuzovat přiměřenost zvolených opatření se zřetelem k cíli, jehož má být dosaženo. Pokusíme-li se zde provést toto posouzení, není podle mého názoru možné potvrdit platnost dotčených právních předpisů. Neurčitá (ne-li ve skutečnosti kontradiktorní) povaha cílů, o nichž orgány prohlašují, že je sledují, neumožňuje závěr, že zavedená opatření splňují test přiměřenosti. Diskuze při jednání (která se opírala a byla do určité míry vyvolána materiálem předloženým v písemných vyjádřeních orgánů) spíše vyjasnila, že právě v závislosti na tom, *co* kdo považoval za primární cíl, mohly být *jiné druhy zveřejňování údajů* méně rušivé a vhodnější.

119. Dovolte mi, abych tento bod ilustrovala. Jde-li o to vidět, komu přesně se z rozpočtu SZP dostává významné míry podpory, mělo by se zveřejňování skutečně týkat jmen příjemců (ať společností, nebo jednotlivců) a mělo by udávat částku/částky, které každý z nich obdrží, avšak takové zveřejňování by mělo být omezeno na osoby, které v kalendářním roce získají víc, než kolik činí určitá specifikovaná částka. Pokud je na druhé straně cílem zveřejňování umožnit veřejnosti účastnit se na informovaném základě diskuze o tom, zda by větší část podpory ze SZP měla směřovat té či oné skupině zemědělců, nebo zda by se mělo dostat více podpory konkrétnímu druhu zemědělské činnosti než jinému, měly by být údaje zveřejňovány v agregované podobě, která běžnému členu veřejnosti umožní pochopit, kde se v současnosti vydávají peníze. Materiál předložený orgány jak v písemné, tak ústní podobě při jednání nakonec neumožnil vysvětlit, proč *zvláštní podoba*

zvoleného zveřejňování – syrová data, která nejsou uspořádána nebo agregována anebo skutečně spojena s nějakou zřejmou vlastností SZP, o níž by veřejnost chtěla diskutovat – plní poslání, k němuž je určena, přiměřeným způsobem.

120. Aby nedošlo k nedorozumění, vyjádřím se zcela jasně ke dvěma otázkám. Zaprvé nepředepisuji Komisi přesnou podobu, v jaké by měla zveřejňovat údaje. Nejsem statistik a je to úkolem zákonodárce, nikoli Soudního dvora. Tvrdím však, že kde si zákonodárce zvolí konkrétní podobu zveřejňování, která zasahuje do určitého práva, musí být odpovědný orgán schopen vysvětlit Soudnímu dvoru, proč je taková konkrétní podoba zveřejňování nezbytná, vhodná a přiměřená ve vztahu ke specifickému cíli, který je sledován. Podle mého názoru takové vysvětlení v projednávaném případě podáno nebylo. Administrativní výhodnost (jakkoli žádoucí zajisté bude z hlediska jakékoli instituce) nepovažuji samu o sobě za odpovídající odůvodnění.

121. Zadruhé (stejně tak) nepředepisuji, jaký přesný cíl by zveřejňování mělo mít. To je opět úkolem zákonodárce (a zákonodárce má samozřejmě přiměřenou míru uvážení v tom, co si zvolí). Různé (vícečetné) cíle mohou skutečně vyžadovat různé (vícečetné) způsoby zveřejňování. Každý způsob však musí být odůvodnitelný jako přiměřený ve světle přesného, jasně určeného cíle, jemuž má sloužit.

Závěr o přiměřenosti a návrhy odpovědí na otázky 1 a 2a

122. Argumentace obsažená v bodech odůvodnění nařízení Rady č. 1437/2007 (které vneslo příslušné novely do nařízení Rady č. 1290/2005) a nařízení Komise č. 259/2008 je odpovídající, avšak je vyjádřena obecně. To, zda mají být čl. 42 bod 8b a článek 44a nařízení Komise č. 259/2008 považovány za přiměřený zásah do práva na soukromí a do práva na ochranu osobních údajů, proto závisí na tom, zda existuje možné vysvětlení, proč se dotčené orgány rozhodly pro konkrétní podobu zveřejňování v konkrétní míře podrobnosti (zcela neagregovaná syrová data) a proč byla dotčená podoba zveřejňování nezbytná, vhodná a přiměřená k dosažení přesně toho cíle, jemuž mělo zveřejňování sloužit.

123. Podle mého názoru nepodaly dotčené orgány Soudnímu dvoru vysvětlení, které by při přezkoumání v tomto testu obstálo. Nemyslím si, že by měl Soudní dvůr automaticky potvrdit právní předpisy, které naprosto správně odkazují na obecné zásady, které jsou navýsost žádoucí, ale – je-li požadováno specifičtější vysvětlení, aby Soudní dvůr mohl plnit svou soudní funkci – které vykazují takový stupeň zmatečnosti a nesourodosti mezi orgány, který vyšel najevo v tomto případě.

– Nařízení Rady č. 1290/2005

124. Pokud jde o nařízení Rady č. 1290/2005, přezkum otázky 1 neodhalil žádnou skutečnost, kterou by byla dotčena platnost čl. 42 bodu 8b. Neplatný je však článek 44a v tom rozsahu, v jakém vyžaduje automatické zveřejňování jmen, obcí sídla či bydliště a případně poštovního směrovacího čísla všech příjemců prostředků z EZZF a EZFRV spolu s částkami, které každý příjemce z těchto fondů získal.

– Nařízení Komise č. 259/2008

125. Platnost nařízení Komise č. 259/2008 zcela závisí na tom, zda jsou prováděcí pravidla, které zakotvuje za účelem provedení nařízení Rady č. 1290/2005 ve znění nařízení Rady č. 1437/2007, přiměřená. Z toho, co jsem uvedla výše, bude zřejmé, že podle mého názoru nejsou. Odpověď na otázku 2a by proto měla být, že nařízení Komise č. 259/2008 je neplatné.

126. Článek 1 odst. 2 nařízení Komise č. 259/2008 si zaslouží samostatnou krátkou diskuzi. Toto ustanovení uvádí: „Členské státy mohou zveřejnit podrobnější informace, než je stanoveno v odstavci 1“ (který vymezuje minimální požadavky na zveřejňování podle nařízení). Již jsem dospěla k závěru, že nařízení Komise č. 259/2008 by mělo být jako celek prohlášeno za neplatné. I kdybych však k takovému závěru nedospěla, vyzvala bych Soudní dvůr, aby zrušil čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení.

127. Komise vysvětlila, že při přípravě tohoto nařízení bylo jejím cílem nastavit požadavky na zveřejňování na úroveň, která respektuje odlišné tradice ve členských státech, pokud jde o sdělování osobních údajů. Předběžně uvádím, že členské státy jsou každopádně

povinny zachovávat práva zaručená článkem 8 EÚLP a Úmluvou č. 108. Nepotřebují povolení Komise ke zveřejňování rozsáhlejších informací potud, pokud to nekoliduje s požadavky těchto ustanovení. Naopak by takové povolení nelegalizovalo to, co by bylo jinak protiprávní.

128. Co je zásadnější v rozsahu, v jakém čl. 1 odst. 2 umožňuje nebo se pokouší umožnit rozsáhlejší zveřejňování, nechápu, jak by výsledný zásah mohl, *nahlíženo z perspektivy práva Evropské unie*, být „v souladu se zákonem." Aby byl zásah „v souladu se zákonem" ve smyslu čl. 8 odst. 2 EÚLP, musí být ustanovení opravňující k dotčenému zásahu dostatečně jasné co do znění, aby občané dostatečně znali okolnosti, za nichž mohou orgány veřejné moci zasahovat do jejich soukromého života [62]. Podle mého názoru nelze na základě znění čl. 1 odst. 2 předpovědět, jakou další podobu(y) by zveřejňování mohlo mít, další podrobnost(i), které by mohly být sdělovány, nebo důvod(y), jimiž by takové další zveřejňování mohlo být odůvodněno. To je nepřijatelné a – bez dalšího – činí dotčené opatření protiprávním.

62 — Viz rozsudek ESLP ze dne 2. srpna 1984, Malone v. Spojené království, Řada A č. 82, body 67 a 68.

Otázky 3, 4 a 5

129. Nyní se obrátím k podrobným otázkám na směrnici 95/46, jak bylo načrtnuto výše v bodě 62.

130. Otázky 3, 4 a 5 se týkají oddílu IX směrnice 95/46, jehož články 18 až 21 se zabývají oznamováním. Správce údajů [osoba, která určuje účely a způsoby zpracování osobních údajů definovaná v čl. 2 písm. d)] je před specifickým zpracováním údajů povinen provádět oznámení příslušnému vnitrostátnímu dozorovému orgánu. Účelem oznámení je zvýšit transparentnost ve vztahu k subjektům údajů. V současné době má každý členský stát vlastní pravidla o oznamování a výjimkách z oznamovací povinnosti [63].

63 — Viz *Vademecum on notification requirements* [Vademekum o požadavcích na oznamování] přijaté Pracovní skupinou zřízenou podle článku 29 směrnice 95/46, které vysvětluje základy oznamovacího systému v každém členském státě.

Otázka 3

131. Otázkou 3 se předkládající soud dotazuje, zda v případě, že není zachován oznamovací postup podle článku 18 směrnice 95/46, znamená to, že jakékoli následné zpracování osobních údajů je protiprávní.

132. Článek 18 odst. 1 směrnice 95/46 stanoví, že k zaslání oznámení dozorovému orgánu musí dojít před provedením zpracování. Článek 18 odst. 2 umožňuje členským státům zjednodušit požadavek oznamování nebo z něj zavést výjimku ve dvou skupinách okolností: tam, kde zakotvují prováděcí pravidla pro zpracování určitých kategorií údajů, které „nemohou poškodit práva a svobody subjektů údajů“ (čl. 18 odst. 2 první odrážka), a tam, kde správce údajů v souladu s vnitrostátním právem určí osobu pověřenou ochranou údajů odpovídající za zajištění toho, že práva a svobody subjektů údajů nemohou být zpracováním poškozeny (čl. 18 odst. 2 druhá odrážka). Osoba pověřená ochranou údajů má za odpovědnost „zajistit nezávislým způsobem interní uplatňování vnitrostátních předpisů přijatých k provedení [směrnice 95/46]“ a „vést seznam zpracování provedených správcem [údajů]“ [64], což umožňuje ověřovat takové operace *ex post*.

133. Článek 19 odst. 1 písm. a) až f) předepisuje minimální obsah oznámení ve smyslu článku 18. Náležitosti uvedené v čl. 19 odst. 1 písm. a) až f) včetně musí být následně zaznamenány v seznamu zpracování, aby bylo vyhověno čl. 21 odst. 2 [65]. Členské státy mohou volně upřesnit další materiály, které musejí být obsaženy v oznámení nebo v seznamu [66].

134. Spolková země Hesensko se rozhodla provést čl. 18 odst. 2 druhou odrážku s tím výsledkem, že se předchozí oznámení zpracování dozorovému orgánu podle čl. 18 odst. 1 nevyžaduje. Za těchto okolností (a v rozporu s názorem vyjádřeným předkládajícím soudem) neexistuje požadavek, že se musí předkládat „úplné a účinné oznámení“. Dohled nad legalitou zpracování má povahu kontroly *ex post* prováděné prostřednictvím seznamu, a nikoli kontroly *ex ante*.

64 — Článek 21 odst. 2 vyžaduje, aby členské státy zakotvily, že dozorový orgán vede seznam zpracování oznámených v souladu se článkem 18.

65 — „Obecný popis umožňující předběžně posoudit vhodnost opatření přijatých pro zajištění bezpečnosti zpracování“ ve smyslu článku 17 uvedený v čl. 19 odst. 1 písm. f) je jedinou položkou, která není do seznamu přenesena.

66 — Viz úvodní část čl. 19 odst. 1 a čl. 21 odst. 2 druhá věta.

135. Informací, o které vnitrostátní soud shledal, že v seznamu chybí, je informace, která jde nad rámec minimálních požadavků ve čl. 19 odst. 1 písm. a) až e). Vnitrostátní soud např. poznamenává, že je seznam „neúplný“, protože byly opomenuty podrobnosti o lhůtách, v nichž musí být údaje vymazány. Činí tato okolnost následné zpracování údajů protiprávní na základě práva EU?

Otázka 4

136. Podle mého názoru nikoli.

138. Předkládající soud se dotazuje, zda článek 20 směrnice 95/46 musí být vykládán v tom smyslu, že zveřejňování informací o příjemcích prostředků z EZZF a EZFRV lze provést teprve po předběžné kontrole požadované vnitrostátním právem. Domnívá se, že jak německé spolkové právo, tak právo spolkové země Hesensko vyžadují, aby se taková předběžná kontrola prováděla. Nebylo-li by takové předběžné kontroly, pak by zveřejnění nebylo korektní a zákonné ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) směrnice 95/46.

137. Členské státy mohou legitimně zjednodušit oznamovací postup nebo vyjmout některé operace z oznamování za předpokladu, že dodrží podmínky zakotvené v čl. 18 odst. 2. K dodržení této části směrnice 95/46 postačuje, že se jakákoli osoba pověřená ochranou údajů určená podle čl. 18 odst. 2 druhé odrážky zhostí své převažující povinnosti „zajistit, aby zpracování nemohla poškodit práva a svobody subjektů údajů“, a že seznam zpracování obsahuje minimální součásti vyžadované čl. 21 odst. 2. Následky (jsou-li nějaké) opomenutí zahrnout do takového seznamu další informace, které jdou nad rámec dotčených minimálních náležitostí, záleží na vnitrostátním právu, nikoli na právu EU.

139. Spolková země Hesensko tvrdí, že předběžná kontrola podle článku 20 směrnice 95/46 není předpokladem zveřejnění podrobností o příjemcích podle nařízení Komise č. 259/2008. Tvrdí zaprvé, že čl. 20 odst. 1 předběžné kontrole nepodřizuje všechna zpracování automaticky. Zadruhé tvrdí, že zveřejňování podle nařízení Komise č. 259/2008 nepředstavuje „zvláštní rizika z hlediska práv a svobod subjektů údajů“. Zatřetí poznamenává, že před zveřejněním se každopádně provádí v určitém rozsahu předběžné posuzování, a to s ohledem na článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 ve spojení s nařízením Komise č. 259/2008.

140. Směrnice 95/46 sama nespecifikuje, jaká zpracování [67] by měla být považována za zpracování představující zvláštní riziko pro práva a svobody subjektů údajů. Tuto odpovědnost svěřuje členským státům. Článek 20 odst. 1 tak stanoví, že „členské státy *vymezí* zpracování, která by mohla představovat zvláštní rizika z hlediska práv a svobod subjektů údajů", a „dbají na to, aby tato zpracování byla před jejich započetím *prošetřena*" (zdůraznění provedeno autorkou tohoto stanoviska). Jen taková zpracování musejí podléhat předběžné kontrole v souladu s postupem zakotveným v čl. 20 odst. 2.

141. Odůvodnění směrnice 95/46 však poskytuje užitečný návod, pokud jde o to, na co se má článek 20 vztahovat. Bod 53 odůvodnění tak identifikuje některá zpracování jako taková, která „mohou představovat zvláštní rizika pro práva a svobody subjektů údajů z důvodu jejich povahy, jejich dosahu nebo jejich účelů, jako například odnětí jednotlivci možnosti práva, plnění nebo smlouvy, nebo z důvodu zvláštního použití nové technologie […]" Bod 54 odůvodnění uvádí, že „s ohledem na veškerá zpracování, k nimž ve společnosti dochází, by měl být počet těch, která představují tato zvláštní rizika, omezen […]"

142. Článek 20 odst. 1 se *prima facie* vztahuje na veškerá zpracování. Poté vyžaduje, aby členské státy stanovily, jaká omezená podmnožina takových zpracování představuje „zpracování, která mohou představovat zvláštní rizika pro práva a svobody subjektů údajů". Ve vztahu k této omezené podmnožině (avšak nikoli ve vztahu k žádnému dalšímu zpracování) existuje imperativní požadavek zajistit, aby před provedením zpracování proběhla kontrola. Povaha této předběžné kontroly je upřesněna v čl. 20 odst. 2.

143. Je však na *členských státech*, aby podle *vnitrostátního práva* upřesnily, jaké kategorie zpracování jsou těmi, na které se vztahuje postup podle čl. 20 odst. 2. Z toho vyplývá, že je na vnitrostátním soudu – a jen na vnitrostátním soudu – aby stanovil, zda vnitrostátní právo klasifikuje zveřejňování podrobností o příjemcích prostředků z fondů z EZZF a EZFRV jako taková zpracování, či nikoli.

144. Zdá se mi proto, že není třeba, aby Soudní dvůr na otázku 4 odpovídal.

67 — Zpracování je podle čl. 2 písm. b) směrnice 95/46 vymezeno tak, že se jím rozumí „jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji […] jako je shromažďování […] sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění […]"

Otázka 5

145. Vnitrostátní soud se dotazuje, zda článek 20 směrnice 95/46 musí být vykládán v tom smyslu, že znamená, že nebyla provedena skutečná předběžná kontrola, byla-li provedena na základě seznamu zavedeného podle čl. 18 odst. 2 druhé odrážky, který neobsahoval určitou předepsanou informaci.

146. Přiznávám, že tato otázka je pro mě neproniknutelná. Položky v seznamu uvedeném v čl. 18 odst. 2 a v článku 21 směrnice 95/46 jsou položkami zpracování oznámených v souladu se článkem 18. Ve vztahu ke zpracováním, která členský stát *vyňal* z oznamování podle čl. 18 druhé odrážky, však položka v seznamu (podle znění tohoto ustanovení) odkazuje na „seznam zpracování *provedených* správcem" – tj. kde jsou položky sestavovány *po* datu zpracování. Naopak předběžnou kontrolou, na kterou odkazuje článek 20, je toto: kontrola, která se provádí *před tím*, než zpracování začne. Z toho vyplývá, že orgán provádějící předběžnou kontrolu nemohl být v žádném případě ovlivněn položkou v seznamu vztahující se k dotčenému zpracování, která dosud nebyla vyhotovena. Zpracování nebude pravděpodobně ani „zveřejněno" (v souladu s čl. 21 odst. 1), dokud podrobnosti o něm nebyly zaneseny do seznamu.

147. Tento postoj by mohl být samozřejmě jiný, kdyby vnitrostátní právo při identifikaci konkrétní kategorie zpracování vyžadující předběžnou kontrolu podle článku 20, a) upřesnilo, že takovou kategorii nelze vyjmout z oznamování podle čl. 18 odst. 2, b) upřesnilo, že příslušná položka v seznamu se musí vyhotovit neprodleně po doručení oznámení, c) upřesnilo, že určité materiály (přinejmenším informace vypočítané v čl. 19 odst. 1 písm. a) až f), ale potenciálně i podrobnější informace) se mají zanášet do seznamu, a d) upřesňovalo, že příslušný orgán má vycházet z obsahu seznamu, když rozhoduje, zda zpracování povolit, či nikoli. To je však pouhá spekulace. Nic v předkládacím rozhodnutí nenasvědčuje tomu, že by tak vnitrostátní právo ustanovovalo se zřetelem na zveřejňování podrobností o příjemcích prostředků z EZZF a EZFRV.

148. Vzhledem k neexistenci odpovídajících materiálů, které by vysvětlovaly relevantnost otázky – a dokonce jasného faktoru skutečně spojujícího položenou otázku s okolnostmi případu a s otázkami, o nichž musí vnitrostátní soud rozhodovat – navrhuji, aby Soudní dvůr na tuto otázku neodpovídal.

Otázka 2b a otázka 6

149. Otázka 2b a otázka 6 vyvolávají problémy vztahující se k právům uživatelů [68] (tj. osob, které usilují o přístup k údajům o příjemcích zveřejněných podle nařízení Komise č. 259/2008) spíše než k právům subjektů údajů, jako jsou žalobci.

150. Podle mého názoru jsou obě otázky nepřípustné.

Otázka 2b

151. Tato otázka je podivně formulována. Předkládající soud se v ní dotazuje, zda je nařízení Komise č. 259/2008 platné jen proto, že je neplatná směrnice 2006/24. Pokud tomu rozumím, je argumentace vnitrostátního soudu následující. Uživatelé, kteří chtějí získat přístup k informacím zveřejněným podle nařízení Komise č. 259/2008, tak mohou učinit pouze prostřednictvím internetu. To znamená, že tak nemohou učinit anonymně, protože podrobnosti o nich budou až dva roky uchovávány podle směrnice 2006/24. Pokud by však tato ustanovení ve směrnici 2006/24 byla protiprávní, důsledkem by bylo, že by byla směrnice 2006/24 neplatná. Nutným důsledkem této neplatnosti by však bylo, že by nařízení Komise č. 259/2008 mohlo být považováno za koneckonců platné.

152. Platnost právních předpisů EU je obvykle zpochybňována pro „nedostatek příslušnosti [69], pro porušení podstatných formálních náležitostí [70], pro porušení smlouvy [ES] nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci“ [71]. Pro Soudní dvůr je novinkou, že je dotazován na to, zda platnost jednoho opatření EU (zde nařízení Komise č. 259/2008) závisí na (ne)platnosti jiného opatření EU ve vzdáleně související oblasti (zde směrnice 2006/24).

153. Podle mého názoru je otázka 2b ryze hypotetická. Je proto nepřípustná ze dvou důvodů.

68 — Uživatelé jsou vymezeni v článku 2 směrnice 2006/24: viz pozn. pod čarou č. 9 výše.

69 — Viz např. rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, Recueil, s. I-8419).

70 — Viz např. rozsudek ze dne 21. ledna 2003, Komise v. Parlament a Rada (C-378/00, Recueil, s. I-937, bod 34).

71 — Článek 230 ES.

154. Tato otázka zaprvé není relevantní ve vztahu k problému vyvstávajícímu v původním řízení, jímž je, zda vnitrostátní soud má vydat usnesení, jímž se spolkové zemi Hesensko zakazuje zveřejňovat podrobnosti o žalobcích jakožto příjemcích prostředků z EZZF a EZFRV.

155. Ustálená judikatura Soudního dvora potvrzuje, že Soudní dvůr nekritizuje důvod vnitrostátního soudu pro předložení předběžné otázky. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce lze odmítnout jen tam, kde je zřejmé, že výklad práva EU nebo přezkum platnosti normy práva EU, kterého se vnitrostátní soud domáhá, nemá žádný vztah k realitě sporu nebo předmětu žaloby v původním řízení [72]. Tak tomu však v projednávané věci je.

156. V nejširší perspektivě se daná vnitrostátní řízení týkají práva na soukromí a práva na ochranu údajů příjemců prostředků z EZZF a EZFRV: zvláště toho, zda by se podrobnosti o osobách takových příjemců měly sdělovat v databázi přístupné prostřednictvím internetu, či nikoli. Vnitrostátní řízení se proto týkají příjemců jako *subjektů údajů*, ale nemají nic společného s jejich právy jakožto uživatelů nebo dokonce s právy jakýchkoli dalších osob.

157. Platnost směrnice 2006/24 proto nemá vliv na záležitosti, které musí vnitrostátní soud zjistit, aby mohl rozhodnout o žalobě v původním řízení.

158. Zadruhé kontextem, v němž je dotčená otázka Soudnímu dvoru pokládána, není kontext, v němž se podle směrnice 2006/24 fakticky uchovávají údaje o straně vnitrostátního řízení (a ještě méně poskytují příslušnému orgánu podle jejího článku 4). Bylo by zcela nepatřičné, aby se Soudní dvůr zabýval abstraktním zkoumáním platnosti směrnice 2006/24. Platnost směrnice 2006/24 není třeba zkoumat ani za tím účelem, aby mohl být učiněn závěr o platnosti nařízení Komise č. 259/2008.

72 — Rozsudky ze dne 16. června 1981, Salonia (126/80, Recueil, s. 1563); ze dne 10. září 2009, Eurawasser (C-206/08, Sb. rozh. s. I-8377, body 33 a 34), a ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak (C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, body 40 až 42).

159. Otázku 2b proto považuji za nepřípustnou.

161. Jde opět o otázku, která je poněkud komplikovaná. Jak jí rozumím já, vychází předkládající soud z premisy, že přeje-li si uživatel pracovat s informacemi zveřejňovanými podle nařízení Komise č. 259/2008, může tak učinit pouze prostřednictvím internetu. To s sebou nese, že se jeho osobní údaje (IP adresa) budou „zpracovávat" ve smyslu směrnice 95/46. Předkládající soud se pak táže, zda takovému zpracování brání článek 7 směrnice 95/46, pokud není dán výslovný souhlas.

Otázka 6

160. Předkládající soud se dotazuje, zda článek 7 směrnice 95/46 – zejména čl. 7 písm. e) [73] – musí být vykládán v tom smyslu, že brání uchovávání IP adresy uživatelů, kteří přistupují na webové stránky obsahující informace zveřejňované podle nařízení Komise č. 259/2008, bez výslovného souhlasu těchto uživatelů.

162. Jak jsem již uvedla, žaloba v původním řízení se týká sdělování informací o subjektech údajů (příjemcích prostředků z fondů SZP). Nemá nic společného s právy uživatelů (či dokonce s uživateli jako subjekty údajů). Šestá otázka je proto rovněž nepřípustná, a to z důvodů uvedených výše.

73 — Článek 7 písm. e) *opravňuje* ke „zpracování, které je nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci". Navíc situace označené v čl. 7 písm. b) až f) mají stejnou váhu, a to jak ve vzájemném vztahu, tak ve vztahu k situaci označené v čl. 7 písm. a) (nezpochybnitelný souhlas daný subjektem údajů). Je proto poněkud obížné si představit, jak by čl. 7 písm. e) mohl *bránit* zpracování, není-li splněn čl. 7 písm. a).

Závěry

163. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr o předběžných otázkách předložených Verwaltungsgericht Wiesbaden (Germany) rozhodl následovně:

„1) Přezkum otázky 1 neodhalil žádnou skutečnost, kterou by byla dotčena platnost článku 42 bodu 8b nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky.

2) Článek 44a nařízení Rady č. 1290/2005 je neplatný v tom rozsahu, v jakém vyžaduje automatické zveřejňování jmen, obcí sídla či bydliště a případně poštovního směrovacího čísla všech příjemců prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) spolu s částkami, které každý příjemce z těchto fondů získal.

3) Nařízení Komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. března 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), je neplatné.

4) Otázka 2b a otázka 6 jsou nepřípustné.

5) Na otázky 3, 4 a 5 není třeba odpovídat.“