OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 17 czerwca 2010 r.[1]

1. Wspólna polityka rolna (zwana dalej „WPR") stanowi z punktu widzenia budżetu Unii Europejskiej najważniejszą politykę unijną od ponad 40 lat. W 1984 r. wspólna polityka rolna stanowiła ponad 71% wydatków, a obecnie około 40%, nadal stanowiąc największą pojedynczą pozycję.

2. W niniejszym wniosku złożonym przez Verwaltungsgericht w Wiesbaden, Niemcy, zakwestionowano ważność przepisów unijnych, w myśl których wymagane jest ujawnienie kwot przyznanych rolnikom z funduszy WPR, włącznie z ich nazwiskami, gminą, w której mają miejsce zamieszkania, oraz o ile to możliwe – kodem pocztowym. Ze sprawy wyłania się szereg istotnych zagadnień konstytucyjnych prawa unijnego polegających w istocie na tym, czy cel realizacji przejrzystości przy gospodarowaniu funduszami WPR może być co do zasady nadrzędny wobec podstawowego prawa jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i danych osobowych, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, jaką należałoby wypracować pomiędzy nimi równowagę.

Ramy prawne

Prawa podstawowe

Europejska Konwencja Praw Człowieka[2]

3. Artykuł 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zwanej dalej „EKPC") stanowi:

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

4. Jako uzupełnienie tego przepisu Rada Europy przyjęła w dniu 28 stycznia 1981 r. Konwencję o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (zwaną dalej „konwencją nr 108"). W art. 1 konwencji nr 108 jej cele zostały sformułowane w następujący sposób: „Celem niniejszej konwencji jest zapewnienie każdej osobie fizycznej […] poszanowania jej praw i podstawowych wolności na terytorium każdej ze stron konwencji, a w szczególności jej prawa do prywatności w związku z automatycznym przetwarzaniem dotyczących jej danych osobowych" [3].

3 — Podobnie jak EKPC, Konwencja nr 108 ma moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej [4]

5. Artykuł 7 karty stanowi: „Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się".

6. Artykuł 8 stanowi:

„1. Każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących.

2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każda osoba ma prawo dostępu do zebranych danych, które jej dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.

3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu".

7. Artykuł 52 karty określa przesłanki ingerencji w prawa zagwarantowane w karcie bądź odstępstw od tych praw. W szczególności:

4 — Proklamowana w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, s. 1), w wersji zatwierdzonej przez Parlament Europejski w dniu 29 listopada 2007 r., po usunięciu odniesień do niefortunnej Konstytucji Europejskiej (Dz.U. C 303, s. 1), zwana dalej „Kartą".

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

[…]

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę".

8. Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi, że prawa, wolności i zasady określone w karcie mają „taką samą moc prawną jak traktaty".

Ochrona danych

Dyrektywa 95/46/WE [5]

9. W motywie 1 przypomniano, że:

„Cele Wspólnoty, określone w traktacie, zmienionym Traktatem o Unii Europejskiej, obejmują […] wspieranie demokracji w oparciu o prawa podstawowe uznane w konstytucji i ustawodawstwach państw członkowskich oraz w [EKPC]".

10. W motywach 10, 11 i 12 jest mowa o tym, iż celem dyrektywy jest zapewnienie wysokiego stopnia ochrony praw podstawowych:

„(10) Celem krajowych przepisów prawa dotyczących przetwarzania danych osobowych jest ochrona podstawowych praw i wolności, szczególnie prawa do prywatności, które zostało uznane zarówno w art. 8 [EKPC]

5 — Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31).

oraz w zasadach ogólnych prawa wspólnotowego; z tego powodu zbliżanie przepisów prawa nie powinno wpłynąć na zmniejszenie ochrony, jaką gwarantują, lecz przeciwnie, musi dążyć do zapewnienia jak najwyższego stopnia ochrony we Wspólnocie;

(11) Zasady ochrony praw i wolności jednostek, szczególnie prawa do prywatności, które zawarte są w niniejszej dyrektywie, utrwalają i umacniają zasady wyrażone w [konwencji nr 108] […];

(12) Zasady ochrony muszą odnosić się do całokształtu przetwarzania danych osobowych przez każdą osobę, której działania podlegają przepisom prawa wspólnotowego […]".

11. W motywie 28 jest mowa o tym, że przetwarzanie danych osobowych musi być proporcjonalne: „Przetwarzanie danych osobowych musi być zgodne z prawem i rzetelne wobec zainteresowanych osób; w szczególności dane muszą być adekwatne, właściwe i nie wykraczać poza cele, dla których są przetwarzane; cele takie muszą być jednoznaczne i uzasadnione oraz określone w czasie gromadzenia danych; potrzeby dalszego przetwarzania danych dla potrzeb ich gromadzenia nie mogą być niezgodne z pierwotnie określonymi celami".

12. Motywy 30 i 33 mają brzmienie następujące:

„(30) Zgodnie z prawem proces przetwarzania danych osobowych wymaga ponadto, aby dokonywane było ono za zgodą osoby, której dane dotyczą, lub było konieczne dla zawarcia lub realizacji umowy wiążącej w sprawie osoby, której dane dotyczą, bądź miało charakter wymogu prawnego, lub też służyło realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub wykonywaniu władzy publicznej, bądź też w uzasadnionym interesie osoby fizycznej lub prawnej, pod warunkiem że interesy lub prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, nie mają charakteru nadrzędnego;

[…]

(33) Dane mogące ze względu na ich charakter powodować naruszenie podstawowych wolności lub prywatności nie powinny być przetwarzane, o ile osoba, której dotyczą, nie udzieli wyraźnej zgody; należy

jednak przewidzieć odstępstwa od tego zakazu dla szczególnych potrzeb, zwłaszcza w przypadkach gdy przetwarzanie danych odbywa się w określonych celach zdrowotnych przez osoby podlegające prawnemu obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, lub też w trakcie legalnych działań niektórych stowarzyszeń lub fundacji, których celem jest umożliwienie realizacji podstawowych wolności".

13. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 95/46 stanowi: „[…] państwa członkowskie zobowiązują się chronić podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych".

14. Artykuł 2 zawiera odpowiednio następujące definicje pojęć: „dane osobowe", „przetwarzanie danych osobowych" oraz „zgoda osoby, której dane dotyczą":

„a) »dane osobowe« oznacza wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (»osoby, której dane dotyczą«); osoba możliwa do zidentyfikowania to osoba, której tożsamość można ustalić bezpośrednio lub pośrednio, szczególnie przez powołanie się na numer identyfikacyjny lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających jej fizyczną, fizjologiczną, umysłową, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość;

b) »przetwarzanie danych osobowych« (»przetwarzanie«) oznacza każdą operację lub zestaw operacji dokonywanych na danych osobowych przy pomocy środków zautomatyzowanych lub innych, jak np. gromadzenie, rejestracja, porządkowanie, przechowywanie, adaptacja lub modyfikacja, odzyskiwanie, konsultowanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez transmisję, rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób, układanie lub kompilowanie, blokowanie, usuwanie lub niszczenie; […]

h) »zgoda osoby, której dane dotyczą« oznacza konkretne i świadome, dobrowolne wskazanie przez osobę, której dane dotyczą na to, że wyraża przyzwolenie na przetwarzanie odnoszących się do niej danych osobowych".

15. Artykuł 7 stanowi, że dane osobowe mogą być przetwarzane wyłącznie po spełnieniu określonych przesłanek, to jest osoba,

której dane dotyczą, jednoznacznie wyraziła na to zgodę [art. 7 lit. a)] lub przetwarzanie jest „konieczne" dla jednego lub więcej celów, wymienionych w wyczerpujący sposób. Spośród tych celów tylko dwa z nich mają potencjalne znaczenie w niniejszej sprawie:

„c) przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega;

[…]

e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych [6] lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane; [...]".

16. Artykuł 18 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zobowiązują administratora danych lub jego ewentualnego przedstawiciela do zawiadomienia organu nadzorczego, wymienionego w art. 28 [7], przed przeprowadzeniem całościowej lub częściowej operacji automatycznego przetwarzania danych lub zestawu takich operacji mających służyć jednemu celowi lub wielu powiązanym ze sobą celom.

2. Państwa członkowskie mogą wprowadzić uproszczenie procedury lub zwolnienie z obowiązku zawiadomienia tylko w następujących sytuacjach oraz na następujących warunkach:

— jeżeli, w przypadku kategorii operacji przetwarzania, co do których mało prawdopodobne jest, biorąc pod uwagę dane przeznaczone do przetworzenia, aby niekorzystnie wpłynęły na prawa i wolności osób, których dane dotyczą, określą cele przetwarzania danych, dane lub kategorie danych przechodzących proces przetwarzania, kategorię lub kategorie osób, których dane dotyczą, odbiorców lub kategorie odbiorców, którym dane mają być ujawnione oraz długość okresu przechowywania danych

lub

— jeżeli administrator danych, zgodnie z dotyczącymi go przepisami krajowymi, powoła urzędnika do spraw ochrony

6 — Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. d) administrator danych oznacza osobę fizyczną lub organ, który określa cele i sposoby przetwarzania danych.

7 — Państwo członkowskie wyznacza jeden lub więcej organów nadzorczych, zobowiązanych do monitorowania stosowania dyrektywy na jego terytorium. Ich szczegółowe obowiązki i uprawnienia zostały wymienione w tym artykule. W szczególności, każdy organ nadzorczy (w myśl art. 28 ust. 3 tiret drugie) zobowiązany jest do wyrażenia opinii przed przystąpieniem do operacji przetwarzania danych na podstawie z art. 20.

danych osobowych, odpowiedzialnego w szczególności:

— za zapewnienie w niezależny sposób wewnętrznego stosowania przepisów prawa krajowego przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy;

— za prowadzenie rejestru operacji przetwarzania danych wykonywanych przez administratora danych i zawierających informacje określone w art. 21 ust. 2,

zapewniając przy tym, że nie zostaną naruszone prawa i wolności osób, których dane dotyczą.

[…]".

17. Artykuł 20 stanowi:

„1. Państwa członkowskie definiują operacje przetwarzania danych mogące stwarzać określone zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą oraz kontrolują, czy dane te są badane przed ich rozpoczęciem.

2. Kontrole wstępne są przeprowadzane przez organ nadzorczy po przyjęciu od administratora danych lub urzędnika odpowiedzialnego za ochronę danych zawiadomienia, którzy w razie wątpliwości powinni zasięgać opinii organu nadzorczego.

3. Państwa członkowskie mogą również przeprowadzać takie kontrole w kontekście opracowywania odpowiedniego środka w parlamencie narodowym lub środka opartego na takim rozwiązaniu legislacyjnym, które określa charakter przetwarzania danych oraz stwarza odpowiednie zabezpieczenia".

18. Artykuł 21 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia, aby organ nadzorczy prowadził rejestr operacji przetwarzania danych zgłoszonych zgodnie z art. 18.

Dyrektywa 2006/24 [8]

19. Artykuł 1 ust. 1 stanowi, że „[c]elem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów państw członkowskich w zakresie obowiązków dostawców ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub publicznych sieci łączności w zakresie zatrzymywania pewnych

8 — Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. L 105, s. 54).

danych przez nie generowanych lub przetwarzanych, aby zapewnić dostępność przedmiotowych danych do celu dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych przestępstw, określonych w ustawodawstwie każdego państwa członkowskiego".

20. Artykuł 1 ust. 2 stanowi, że niniejsza dyrektywa stosuje się do danych o ruchu i lokalizacji, dotyczących zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, oraz do powiązanych z nimi danych niezbędnych do identyfikacji abonenta lub zarejestrowanego użytkownika [9].

21. Artykuł 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia środków w celu zagwarantowania, że dane określone w art. 5 niniejszej dyrektywy są zatrzymywane zgodnie z jej przepisami. Obejmują one dane niezbędne do ustalenia źródła połączenia m.in. dostępu internetowego [art. 5 ust. 1 lit. a) pkt 2]. Zatrzymywane dane są udostępniane jedynie właściwym organom krajowym, w szczególnych przypadkach i zgodnie z krajowym ustawodawstwem, z zastrzeżeniem odpowiednich zabezpieczeń (w tym wymogu poszanowania EKPC) (art. 4).

22. Artykuł 6 stanowi: „Państwa członkowskie gwarantują, że wymienione w art. 5 kategorie danych są zatrzymywane na okresy nie krótsze niż 6 miesięcy oraz nie dłuższe niż dwa lata od daty połączenia".

Europejska Inicjatywa Na Rzecz Przejrzystości

23. Wprowadzając w życie Europejską Inicjatywę na Rzecz Przejrzystości, Komisja położyła nacisk na znaczenie „wysokiego poziomu przejrzystości" dla zagwarantowania, że Unia będzie „otwarta na publiczną kontrolę i rozliczana ze swej działalności" [10]. Komisja

9 — Artykuł 2 dyrektywy 2006/24 stanowi, że „użytkownik" oznacza każdą osobę fizyczną korzystającą z publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej, do celów prywatnych lub handlowych, niekoniecznie na podstawie abonamentu za te usługi. Artykuł 2 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej (Dz.U. L 201, s. 37) zawiera następujące definicje: [...] b)„dane o ruchu" oznaczają wszelkie dane przetwarzane do celów przekazywania komunikatu w sieci łączności elektronicznej lub naliczania opłat za te usługi; c) „dane dotyczące lokalizacji" oznaczają wszelkie dane przetwarzane w sieci łączności elektronicznej wskazujące położenie geograficzne wyposażenia terminala użytkownika publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej.

10 — SEC (2005) 1300.

wskazała jako jeden z głównych obszarów działania „lepszą kontrolę wykorzystania […] środków unijnych” [11].

„Komisja udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych pochodzących z budżetu, którymi dysponuje Komisja w trakcie wykonywania budżetu na zasadzie scentralizowanej i bezpośrednio poprzez jej działy, oraz informacje o beneficjentach środków finansowych dostarczanych przez jednostki, którym przekazano uprawnienia do wykonywania budżetu w ramach innych trybów zarządzania.

Rozporządzenie finansowe [12]

24. Waga przejrzystości w gospodarowaniu budżetem ogólnym została bardzo wyraźnie wyartykułowana w rozporządzeniu finansowym.

25. W motywie 3 przejrzystość uznano za podstawową zasadę. Następnie w motywie 12 jest mowa o tym, że „w odniesieniu do zasady przejrzystości należy poprawić informacje na temat wykonania budżetu oraz rachunków”.

26. W ramach realizacji Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości art. 30 ust. 3 stanowi:

Informacje te są udostępniane z należytym przestrzeganiem wymogów poufności, szczególnie wymogów ochrony danych osobowych, ustanowionych w [dyrektywie 95/46/WE] [13] oraz [rozporządzeniu (WE) nr 45/2001] [14], oraz wymogów bezpieczeństwa, z uwzględnieniem specyfiki każdego z trybów zarządzania, o których mowa w art. 53, oraz, w odpowiednich przypadkach, zgodnie ze stosownymi przepisami sektorowymi”.

27. Artykuł 53b ust. 2 lit. d) stanowi, że państwa członkowskie „zapewniają, za pomocą odnośnych przepisów sektorowych i zgodnie z art. 30 ust. 3, odpowiednią coroczną publikację ex post beneficjentów środków finansowych pochodzących z budżetu”.

11 — Zobacz Zielona Księga „Europejska Inicjatywa na Rzecz Przejrzystości”, COM(2006) 194 wersja ostateczna, s. 3.

12 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 390, s. 1) oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 343, s. 9).

13 — Zobacz przypis 5.

14 — Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2001 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U.L 8, s. 1).

Finansowanie WPR

31. EFRG i EFRROW zostały ustanowione w art. 2, który stanowi także, że oba fundusze stanowią część budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 [15]

28. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 ustanawia podstawowe zasady zarządzania finansami WPR, tworząc dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [16].

32. Artykuły 6, 7 oraz 11 stanowią, że płatności na rzecz beneficjentów dokonywane są przez agencje płatnicze, będące służbami lub organami państw członkowskich. Agencje płatnicze muszą uzyskać pewność, że wnioski o pomoc spełniają wymogi przepisów, w myśl których są one zatwierdzane.

29. W motywie 36 stwierdzono, że „biorąc pod uwagę, że w ramach stosowania systemów kontroli krajowych i sprawdzania zgodności rozliczeń mogą być przekazywane dane osobowe lub tajemnice handlowe, zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja powinny zapewnić poufność informacji otrzymywanych w tym zakresie".

33. Artykuł 9 nakłada na Komisję i państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty [17].

30. Artykuł 1 rozporządzenia Rady nr 1290/2005 zawiera wyjaśnienie, iż celem rozporządzenia jest określenie „szczegółow[ych] warunk[ów] i zasad mając[ych] zastosowanie do finansowania wydatków ponoszonych w ramach wspólnej polityki rolnej, w tym wydatków na rozwój obszarów wiejskich".

34. Artykuł 44 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie i Komisja podejmują wszelkie środki niezbędne w celu zapewnienia poufności informacji przekazywanych lub otrzymywanych w ramach działań kontrolnych i rozliczania rachunków, prowadzonych na mocy niniejszego rozporządzenia. Zasady określ-

15 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1).

16 — W niniejszej opinii posługuję się pojęciem „fundusze" na określenie EFRG i EFRROW.

17 — Artykuły 32–37 zawierają szczegółowe przepisy, których przedmiotem jest przeprowadzanie oceny zgodności i sprawowanie monitoringu ze strony Komisji.

lone w art. 8 [rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96] [18] stosuje się do wyżej wymienionych informacji".

35. Rozporządzenie Rady nr 1290/2005 zostało zmienione rozporządzeniem Rady nr 1437/2007 [19]. Cel zmiany został wyjaśniony w motywach 12–14 rozporządzenia nr 1437/2007 w sposób następujący:

„(12) Niezbędne jest wyjaśnienie podstawy prawnej przyjęcia przepisów wykonawczych do rozporządzenia (WE) nr 1290/2005. Komisja powinna w szczególności przyjąć przepisy wykonawcze dotyczące publikowania informacji na temat beneficjentów WPR, dotyczące środków interwencyjnych, dla których nie ustalono kwoty jednostkowej w ramach wspólnej organizacji rynków oraz dotyczące środków finansowych przeniesionych w celu sfinansowania płatności bezpośrednich dla rolników w ramach WPR.

(13) W celu wprowadzenia w życie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, w ramach przeglądu rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, do rozporządzenia tego dodano przepisy dotyczące corocznej publikacji ex post wykazu beneficjentów środków finansowych pochodzących z budżetu. Sposób publikacji takich informacji ma zostać określony w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych sektorów. Zarówno EFRG, jak i EFRROW stanowią część budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i finansują wydatki na zasadzie podziału zarządzania między państwami członkowskimi i Wspólnotą. Należy zatem określić zasady publikowania informacji na temat beneficjentów tych funduszy. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić coroczną publikację ex post wykazu beneficjentów oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy.

(14) Udostępnienie tych informacji do publicznej wiadomości zwiększa przejrzystość wykorzystania środków wspólnotowych w ramach WPR oraz jakość finansowego zarządzania wspomnianymi funduszami, w szczególności przez wzmocnienie

18 — Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. z 1996 r. L 292, s. 2). Ogólnie rzecz ujmując, zasady polegają na tym, że informacje uzyskane w myśl rozporządzenia stanowią tajemnicę służbową oraz chronione są w taki sam sposób jak podobne informacje chronione w myśl przepisów państwa, które je otrzymało, i odpowiednich przepisów mających zastosowanie wobec instytucji unijnych. W szczególności Komisja musi zapewnić, stosując rozporządzenie, że jej inspektorzy przestrzegają przepisów krajowych i wspólnotowych dotyczących ochrony danych osobowych, określonych w dyrektywie 95/46.

19 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1437/2007 z dnia 26 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 322, s. 1).

publicznej kontroli wykorzystanych środków finansowych. Przez wzgląd na nadrzędną wagę wyznaczonych celów uzasadnione jest, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności i wymogu ochrony danych osobowych, przyjęcie przepisu przewidującego podanie do wiadomości ogólnej stosownych informacji, ponieważ nie wykracza on poza to, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym w celu zapobiegania nieprawidłowościom. Uwzględniając opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, [20] należy przewidzieć sposób informowania beneficjentów funduszy o tym, że takie dane mogą być publikowane i że mogą być przetwarzane przez organy kontrolne i śledcze".

36. Dwie zmiany mające znaczenie dla niniejszej sprawy są to odpowiednio art. 42 akapit pierwszy pkt 8b oraz art. 44a.

37. Artykuł 42 umożliwia Komisji ustanawianie zasad stosowania rozporządzenia nr 1290/2005. Punkt 8b stanowi, że Komisja ustanawia:

„szczegółowe zasady dotyczące publikowania informacji o beneficjentach, o których mowa w art. 44a, w tym aspekty praktyczne związane z ochroną osób w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wspólnotowych dotyczących ochrony danych. Przepisy te powinny zapewnić w szczególności informowanie beneficjentów funduszy o możliwości podania tych danych do wiadomości publicznej oraz przetwarzania ich przez organy kontrolne i śledcze w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot, a także powinny określać, kiedy informacja ta jest przekazywana beneficjentom".

38. Artykuł 44a stanowi:

„Zgodnie z art. 53b ust. 2 lit. d) rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002 państwa członkowskie zapewniają coroczną publikację ex post wykazu beneficjentów funduszy EFRG i EFRROW oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy.

Publikacja takiego wykazu obejmuje przynajmniej:

a) w odniesieniu do EFRG kwotę podzieloną na płatności bezpośrednie w rozumieniu art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i inne wydatki;

20 — Opinia z dnia 10 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. C 134, s. 1).

b) w odniesieniu do EFRROW łączną kwotę finansowania ze środków publicznych na beneficjenta".

42. Motyw 5 potwierdza, że w związku z tym, iż „cel przejrzystości nie wymaga, aby informacje były dostępne przez czas nieokreślony, należy określić rozsądny okres, w którego trakcie opublikowane dane będą ogólnie dostępne".

Rozporządzenie Komisji nr 259/2008 [21]

39. Preambuła potwierdza, że rozporządzenie zostało przyjęte po przeprowadzeniu konsultacji z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych [22].

40. Motyw 2 wyjaśnia, iż celem publikacji jest zwiększenie przejrzystości wykorzystania funduszy oraz poprawa należytego zarządzania finansami.

41. Motyw 3 mówi, iż dla zrealizowania tego celu „[n]ależy zatem określić minimalne wymogi dotyczące treści publikacji. Wymogi te nie powinny przekraczać niezbędnego minimum koniecznego do realizacji założonych celów w demokratycznym społeczeństwie".

43. Motyw 6 wyjaśnia: „Udostępnienie tych informacji do publicznej wiadomości zwiększa przejrzystość wykorzystania środków wspólnotowych w ramach wspólnej polityki rolnej oraz jakość finansowego zarządzania wspomnianymi funduszami, w szczególności przez wzmocnienie publicznej kontroli wykorzystanych środków finansowych. Przez wzgląd na nadrzędną wagę wyznaczonych celów uzasadnione jest, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności i wymogu ochrony danych osobowych, przyjęcie przepisu przewidującego podanie do wiadomości ogólnej stosownych informacji, ponieważ nie wykracza on poza to, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym do zapobiegania nieprawidłowościom".

44. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia Komisji nr 259/2008 stanowi, że w publikacji o beneficjentach funduszy zawarte są następujące informacje:

„a) imię i nazwisko, jeśli beneficjentem jest osoba fizyczna;

21 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 259/2008 z dnia 18 marca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie publikowania informacji na temat beneficjentów środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 76, s. 28).

22 — Wyniki konsultacji nie zostały opublikowane na witrynie internetowej Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

b) pełna nazwa oficjalna w formie, w jakiej została zarejestrowana, w przypadku gdy beneficjentem jest osoba prawna;

c) pełna nazwa stowarzyszenia w formie, w jakiej została zarejestrowana lub w inny sposób urzędowo uznana, w przypadku gdy beneficjentem jest stowarzyszenie osób fizycznych lub prawnych niebędące odrębną osobą prawną;

d) gmina, na której terenie beneficjent ma miejsce zamieszkania lub siedzibę, oraz o ile to możliwe, kod pocztowy lub jego część pozwalająca na identyfikację gminy;

e) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, dalej zwanego EFRG, kwota płatności bezpośrednich w rozumieniu art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, jaką każdy beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym;

f) w odniesieniu do EFRG kwota płatności innych niż te, o których mowa w lit. e), które beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym;

g) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, dalej zwanego EFRROW, całkowita kwota finansowania publicznego, jaką każdy beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym, obejmująca wkład wspólnotowy i krajowy;

h) suma kwot określonych w lit. e), f) i g) otrzymana przez każdego beneficjenta w danym roku budżetowym;

i) waluta tych kwot".

45. Artykuł 1 ust. 2 umożliwia państwom członkowskim opublikowanie informacji bardziej szczegółowych niż te przewidziane w art. 1 ust. 1.

46. Artykuł 2 stanowi, że „informacje określone w art. 1 są udostępniane na stronie internetowej, po jednej na każde państwo członkowskie, pod postacią wyszukiwarki umożliwiającej użytkownikom przeszukiwanie danych w oparciu o kryteria takie jak nazwa beneficjenta, gmina, otrzymane kwoty określone w lit. e), f), g) i h) art. 1 lub ich kombinację, oraz wyodrębnienie odpowiednich informacji w formie pojedynczego zestawu danych".

47. Artykuł 3 stanowi, że informacje dotyczące beneficjentów są publikowane co roku do dnia 30 kwietnia w odniesieniu do poprzedniego roku budżetowego oraz że informacje te są dostępne na stronie internetowej przez dwa lata od daty ich początkowej publikacji.

48. Artykuł 4 stanowi:

„1. Państwa członkowskie informują beneficjentów o tym, że ich dane będą publikowane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1290/2005 oraz niniejszym rozporządzeniem, oraz informują ich o możliwości przetwarzania danych przez organy audytowe i dochodzeniowe Wspólnot i państw członkowskich dla zabezpieczenia interesów finansowych Wspólnot.

2. W przypadku danych osobowych informacje określone w ust. 1 są dostarczane zgodnie z wymaganiami dyrektywy 95/46/WE, a beneficjenci są informowani o swoich prawach jako podmiot danych na mocy tej dyrektywy oraz o procedurach umożliwiających skorzystanie z tych praw.

3. Informacje określone w ust. 1 i 2 są przekazywane beneficjentom za pośrednictwem formularzy wniosków o dofinansowanie z funduszy EFRG i EFRROW lub w momencie zbierania danych. [….]”.

49. Artykuł 5 nakłada na Komisję wymóg utworzenia pod swoim centralnym adresem internetowym wspólnotowej strony internetowej zawierającej linki do stron internetowych państw członkowskich.

Stan faktyczny sprawy, postępowanie oraz pytania prejudycjalne

50. Skarżącymi w tych dwóch sprawach są: spółka cywilna (Volker und Markus Schecke GbR: sprawa C-92/09) oraz osoba fizyczna (Hartmut Eifert: sprawa C-93/09), którzy prowadzą gospodarstwa rolne. Obaj skarżący kwestionują publikację ich danych osobowych na podstawie rozporządzenia Komisji nr 259/2008, jako beneficjentów dotacji rolnych. W dniu 31 grudnia 2008 r. spółce cywilnej Volker und Markus Schecke GbR przyznano płatność w wysokości 64 623,65 EUR. W dniu 5 grudnia 2008 r. H. Eifertowi przyznano płatność na wspieranie gospodarstw rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania w wysokości 6 110,11EUR.

51. Formularze wniosku o przyznanie pomocy zawierały następującą uwagę: „Przyjmuję do wiadomości, że na podstawie art. 44a rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 informacje o beneficjentach środków z EFRG i EFRROW i o kwotach przez nich otrzymanych podlegają publikacji. Publikacja obejmuje wszystkie środki będące przedmiotem pojedynczego

wniosku w rozumieniu art. 11 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 [23] i następuje corocznie, najpóźniej w dniu 31 marca kolejnego roku".

52. Na stronie internetowej Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (federalnego urzędu ds. rolnictwa i żywienia, zwanego dalej „BfLE"), uczestnika postępowania zawisłego przed sądem krajowym, udostępnia się informacje o nazwiskach beneficjentów, miejscowości, w której zamieszkują wraz z kodem pocztowym, oraz o wysokości przyznanych płatności [24]. Strona ta wyposażona jest w wyszukiwarkę, która umożliwia użytkownikom dostęp do odpowiedniego zestawienia imiennego beneficjentów środków pomocowych z EFRG lub EFRROW poprzez wypełnienie tylko jednego z pól wyszukiwania, np. kodu pocztowego. W części poświęconej ochronie danych osobowych na stronie napisane jest, iż „przy każdym połączeniu się z serwerem dane zatrzymywane są dla celów statystycznych i bezpieczeństwa. Na czas ograniczony zatrzymywane będą adres IP dostawcy usług internetowych, data i godzina oraz odwiedzana strona internetowa. Dane te wykorzystywane będą wyłącznie w celu poprawy funkcjonowania strony, nie będą przekazywane osobom trzecim ani analizowane pod kątem osoby odwiedzającej stronę".

53. Spółka cywilna Volker und Markus Schecke GbR oraz H. Eifert wszczęli postępowanie przeciwko Land Hessen odpowiednio w dniu 26 września 2008 r. i 18 grudnia 2008 r. Obaj skarżący wystąpili z roszczeniem o zaniechanie publikowania ich danych osobowych jako beneficjentów środków pomocowych otrzymanych z funduszy.

54. Skarżący są zdania, że art. 44a rozporządzenia nr 1290/2005 narusza przepisy unijne o ochronie danych osobowych. Publikowane na stronie internetowej informacje obejmują dane osobiste, a brak jest nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego taką ingerencję w ich prawa.

55. Land Hessen podnosi, iż obowiązek publikacji tych danych w Internecie przez państwa członkowskie wynika z art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 w związku z rozporządzeniem Komisji nr 259/2008. Jego zdaniem przepisy te są bez wątpienia ważne. Istnieje nadrzędny interes publiczny dokonania publikacji, co zwiększa przejrzystość wydatków na cele rolnicze i zapobiega nieprawidłowościom. Ponadto nie wykracza poza to, co jest niezbędne w demokratycznym społeczeństwie. Wreszcie skarżący zostali poinformowani w formularzu wniosku, że organy państwowe zobowiązane są do opublikowania ich danych osobowych, wobec

23 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. z 2004 r. L 141, s. 18).

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

czego złożenie formularza wniosku stanowi ich zgodę na dokonanie ujawnienia dla celów przewidzianych w art. 7 lit. a) dyrektywy 95/46. Land Hessen podnosi, że w każdym razie skarżący mogli uniknąć publikacji, rezygnując ze środków pomocowych.

56. Sąd odsyłający jest zdania, że skarga skarżących kieruje uwagę na zagadnienie ważności art. 42 akapit pierwszy pkt 8b i art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 oraz rozporządzenia Komisji nr 259/2008. Jeżeli okazałoby się, że akty te są nieważne, to wówczas przetwarzanie danych przez BfLE byłoby bezprawne i należałoby uwzględnić żądanie skarżących dotyczące zakazania publikacji.

57. Sąd odsyłający sformułował także szereg pytań o charakterze bardziej technicznym, czy wymóg publikacji danych osobowych beneficjentów środków pomocowych z EFRG lub EFRROW jest zgodny z określonymi aspektami prawodawstwa unijnego o ochronie danych, w szczególności z dyrektywą 95/46 oraz dyrektywą 2006/24.

58. Wobec powyższego sąd krajowy zawiesił postępowanie oraz zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy art. 40 akapit pierwszy pkt 8b i art. 44a [rozporządzenia Rady nr 1290/2005], wprowadzone doń w drodze [rozporządzenia Rady nr 1437/2007], są nieważne?

2. Czy [rozporządzenie Komisji nr 259/2008] jest

a) nieważne;

b) ważne, ale tylko dlatego, że [dyrektywa 2006/24] jest nieważna?

Jeśli wspomniane w pierwszym i drugim pytaniu przepisy są ważne, to:

3. Czy wykładni art. 18 ust. 2 tiret drugie [dyrektywy 95/46] należy dokonywać w ten sposób, że publikacja na podstawie [rozporządzenia Komisji nr 259/2008] może nastąpić dopiero wtedy, gdy przeprowadzone zostanie przewidziane w tym artykule postępowanie, które zastępuje zawiadomienie organu nadzorczego?

4. Czy wykładni art. 20 [dyrektywy 95/46] należy dokonywać w ten sposób, że publikacja na podstawie [rozporządzenia Komisji nr 259/2008] może nastąpić dopiero wtedy, gdy została przeprowadzona przewidziana dla takich przypadków w prawie krajowym kontrola wstępna?

5. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte: czy wykładni art. 20 [dyrektywy 95/46] należy dokonywać w ten sposób, że kontrola przeprowadzona w oparciu o rejestr, o którym mowa w art. 18 ust. 2 tiret drugie tej dyrektywy, który jednak nie zawiera określonej tam informacji, nie może być uznana za kontrolę skuteczną?

6. Czy wykładni art. 7 – a w niniejszym przypadku w szczególności lit. e) – [dyrektywy 95/46] należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce polegającej na zatrzymywaniu adresów IP użytkowników strony internetowej bez ich wyraźnej zgody?".

59. Uwagi na piśmie zostały przedłożone w imieniu spółki cywilnej Volker und Markus Schecke GbR, Land Hessen, rządów: greckiego, niderlandzkiego i szwedzkiego, Rady oraz Komisji, którzy (oprócz rządu niderlandzkiego) przedstawili swe stanowiska na rozprawie w dniu 2 lutego 2010 r.

Ocena

60. Sześć pytań odesłanych przez sąd krajowy można podzielić w następujący sposób.

61. Pytania 1 i 2a stanowią istotę wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Tymi pytaniami sąd odsyłający podnosi ważność prawodawstwa wspólnotowego przewidującego obowiązkową publikację w Internecie określonych danych na temat beneficjentów środków EFRG i EFRROW. Po przedstawieniu kilku uwag wstępnych najpierw odniosę się do tych pytań.

62. Następnie sąd odsyłający zadaje trzy szczegółowe pytania odnoszące się do niektórych przepisów zawartych w dyrektywie 95/46, regulujących zawiadomienia o przetwarzaniu danych (pytania 3, 4 oraz 5). Jeżeli Trybunał zgodzi się z odpowiedziami proponowanymi przeze mnie na pytanie 1 i na pytanie 2a, to wówczas (mówiąc ściśle) nie będzie zachodziła potrzeba udzielenia odpowiedzi na te pytania. Jednakże na wypadek jeżeli Trybunał nie podzieliłby mojego poglądu, zwięźle odniosę się do tych pytań.

63. Wreszcie sąd odsyłający zadał dwa pytania dotyczące „użytkowników" danych uzyskanych z Internetu oraz wykładni dyrektywy 2006/24 (pytania 2b i 6). Z przyczyn, które przedstawię w dalszym toku, uważam, że pytania te są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania 1 i pytania 2a

Uwagi wstępne

— Wprowadzenie

64. Nie będę tracić czasu ani miejsca na obszerną egzegezę wagi praw podstawowych w porządku prawnym Unii Europejskiej. Prawa podstawowe od wielu lat są zasadniczą częścią składową tego porządku prawnego [25]. EKPC cieszy się szczególną pozycją jako źródło tych praw; natomiast Trybunał szczególnie bierze pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w celu zachowania zwięzłości zwanego dalej „trybunałem strasburskim") [26]. Uważam za niewyobrażalne, aby unijne prawo pochodne sprzeczne z prawami podstawowymi w ogólności bądź z EKPC lub kartą w szczególności mogło być uznane za ważne przez Trybunał [27].

65. Rozpocznę od krótkiego zarysu konkurujących ze sobą celów, które należy wyważyć w niniejszej sprawie: prawo dostępu do informacji w interesie przejrzystości z jednej strony oraz prawa do prywatności i ochrony danych osobowych z drugiej strony. Następnie rozważę konkretny zarzut skierowany przeciwko skarżącym powołującym się na prawa, z których korzystaliby w innych okolicznościach (do prywatności lub ochrony danych osobowych) – mianowicie, że podpisując wnioski o finansowanie z funduszy WPR, wyrazili zgodę na kwestionowaną publikację.

25 — Orzecznictwo Trybunału sięga roku 1969: zob. np. wyroki Trybunału: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 7, oraz z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handesgesellschaft mbH, Rec. s. 1125, pkt 4. Ostatnio, zob. wyroki Trybunału: z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 Österreichischer Rundfunkand i in. (zwanej dalej „ÖRF"), Rec. s. I-4989, pkt 68, 69, oraz z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06 Promusicae, Zb.Orz. s. I-271, pkt 62.

26 — Zobacz wyroki Trybunału: z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P oraz C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, pkt 274, oraz z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P Komisja przeciwko SGL Carbon, Zb.Orz. s. I-5915, pkt 43. Zobacz także wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-73/07 Teitosuojavaltuutettu przeciwko Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy, Zb.Orz. s. I-7075, a w szczególności opinię rzecznika generalnego J. Kokott z dnia 8 maja 2008 r., pkt 37.

27 — W opinii z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus (wyrok Trybunału z dnia 30 lipca 1996 r.), pkt 53, rzecznik F.G. Jacobs stwierdził, że „poszanowanie praw podstawowych stanowi […] przesłankę zgodności aktów Wspólnoty z prawem".

— Przejrzystość i udostępnianie informacji

66. Waga przejrzystości ma silny fundament w prawie unijnym. Artykuł 1 TUE odwołuje się do podejmowania decyzji „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości" [28]. Trybunał określił cel zasady przejrzystości jako umożliwienie możliwie najszerszego dostępu obywatelom do informacji w celu wzmocnienia demokratycznego charakteru instytucji i administracji [29]. Dostarczanie danych społeczeństwu na temat beneficjentów funduszy unijnych przyznanych w ramach zarządzania dzielonego jest jednym z konkretnych działań wskazanych w Europejskiej Inicjatywie na Rzecz Przejrzystości [30]. Tym sposobem przejrzystość została uznana na szczeblu politycznym za istotny składnik demokratycznej administracji publicznej.

67. Mniej oczywiste jest natomiast, czy przejrzystość jest ogólną zasadą prawa unijnego [31], czy też faktycznie jest sama w sobie prawem podstawowym. Zagadnienie pojęcia przejrzystości i jej statusu w ramach prawa unijnego pojawiło się w sprawach dotyczących dostępu do dokumentów [32]. W opinii w sprawie Hautala [33] rzecznik generalny P. Léger określił przejrzystość procesu podejmowania decyzji w kontekście umożliwienia społeczeństwu możliwie najszerszego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje jako prawo podstawowe. Jednakże Trybunał nie odniósł się w wyraźny sposób do tego punktu. W wyroku w sprawie Interporc [34] Trybunał nie przyjął argumentacji skarżącego, że przejrzystość należy do zasad ogólnych prawa unijnego, która miałaby pierwszeństwo zastosowania względem decyzji 94/90/EWWS, WE [35] – instrumentu prawnego, na podstawie którego Komisja podjęła decyzję o odmowie udostępnienia dokumentów [36]. Celowo pozostawiam w tym miejscu zagadnienie to jako otwarte, nie zachodzi bowiem potrzeba rozstrzygania go w niniejszej sprawie. Sklasyfikowanie konkretnego celu jako prawa podstawowego nie stanowi bowiem przesłanki, aby cel ten wchodził w zakres wyjątków przewidzianych w art. 8 ust. 2 EKPC.

28 — Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi, że Unia Europejska oparta jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i wolności podstawowych oraz praworządności, to znaczy na zasadach wspólnych państwom członkowskim.

29 — Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 Hautala, Rec. s. I-9565, pkt 24 oraz opinia rzecznika generalnego P. Légera z dnia 10 lipca 2001 r. w tej sprawie.

30 — Zobacz pkt 23 powyżej.

31 — Niektórzy komentatorzy uważają, że przejrzystość wchodzi niewątpliwie w zakres tej kategorii; zob. na przykład K. Lenaerts „In the Union we trust: trust – enhancing principles of Community Law", Common Market Law Review 2004, s. 317 oraz Craig i de Búrca, EU Law text, cases and materials (wyd. czwarte, 2007), s. 567. Jednakże Trybunał jeszcze nie rozstrzygnął tej kwestii w sposób ostateczny.

32 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-58/94 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. s. I-2169, pkt 35; ww. w przypisie 29 w sprawie Hautala (w której Trybunał rozpoznawał odwołanie Rady od wyroku Sądu Pierwszej Instancji stwierdzającego nieważność decyzji Rady w sprawie odmowy dostępu do sprawozdania grupy roboczej Rady na temat wywozu broni), pkt 22, oraz z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-41/00 P Interporc, Rec. s. I-2125, pkt 38–43.

33 — Przywołany w przypisie 29 powyżej, pkt 76 i 77.

34 — Przywołany w przypisie 32 powyżej.

35 — 94/90/EWWS, WE, Euratom: Decyzja Komisji z dnia 8 lutego 1994 r. o dostępie społeczeństwa do dokumentów Komisji (Dz.U. z 1994 r. L 46, s. 58).

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 32 wyrok w sprawie Interporc, pkt 43; zob. także opinię rzecznika generalnego P. Légera, pkt 80.

68. Sąd krajowy wydaje się mieć wątpliwości, czy przejrzystość może stanowić cel sam w sobie, traktując ją jedynie jako opis kwestionowanych środków. W mojej ocenie wątpliwości te są nie na miejscu. O ile pozostaje prawdą, że przejrzystość nie jest „prawem" w rozumieniu czegoś, co jest wyraźnie wyliczone w klasycznym tekście EKPC, to przejrzystość jest uznana (bardzo wyraźnie) jako pożądany i konieczny cel w demokratycznym społeczeństwie. Jest ona wyraźnie wymieniona w Karcie – w znacznie nowszym demokratycznym wyliczeniu praw podstawowych [37]. Wobec powyższego za punkt wyjścia przyjmuję, że działanie podjęte w interesie przejrzystości jest działaniem podjętym na rzecz realizacji demokratycznie pożądanego celu.

69. Przejrzystość z natury rzeczy musi być pojęciem otwartym. Jej celem jest wspieranie otwartości w demokratycznym społeczeństwie. Przejrzystość może być użyteczna dla ochrony obywatela przed arbitralnym nadużyciem władzy. Ujmując rzecz w bardziej ogólny sposób, stworzenie szerokiego dostępu do informacji w celu stworzenia świadomego społeczeństwa i przeprowadzenia demokratycznej debaty umożliwia obywatelom sprawowanie skutecznego nadzoru nad sposobem, w jaki władze publiczne korzystają z uprawnień, w które ci właśnie obywatele je wyposażyli. Tak więc przejrzystość polega na sprawowaniu publicznej kontroli nad instytucjami publicznymi. W zakresie, w jakim większa przejrzystość oznaczać będzie większą otwartość i więcej możliwości demokratycznego rozliczania, zazwyczaj należy cieszyć się z większej (a nie mniejszej) przejrzystości.

70. Jednakże niekiedy (jak na przykład w niniejszej sprawie) przejrzystość należy wyważyć wobec innego konkurencyjnego celu. W tym kontekście absolutna przejrzystość niekoniecznie jest wartością bezwzględną. Nie zawsze mamy do czynienia z sytuacją „im więcej, tym lepiej". Tak więc „maksymalna przejrzystość w interesie publicznym" nie może stać się zaklęciem uzasadniającym pomijanie praw indywidualnych. W niniejszej sprawie w celu określenia, czy osiągnięto właściwą równowagę pomiędzy przejrzystością z jednej strony, a prywatnością i ochroną danych osobowych z drugiej strony, zachodzi konieczność zbadania, co ma zostać zrealizowane przy pomocy przejrzystości w szczególnym kontekście WPR.

37 — Karta nie miała mocy wiążącej w chwili wniesienia skargi przed sądem krajowym; zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie (łączenie rodzin), Zb.Orz. s. I-5769, pkt 38. Od wejścia w życie traktatu z Lizbony z dniem 1 grudnia 2009 r. Karta posiada moc prawa pierwotnego (art. 6 ust. 1 TUE).

— Prawa do prywatności oraz do ochrony danych osobowych

71. W niniejszej sprawie powołano się na dwa odrębne prawa: na klasyczne prawo (ochrona prywatności na mocy art. 8 EKPC) oraz na bardziej nowoczesne prawo (przepisy o ochronie danych osobowych konwencji nr 108). Tekst karty wskazuje na podobne prawa, odpowiednio w art. 7 i art. 8. Trybunał uznał bliski związek pomiędzy prawami podstawowymi: prawem do prywatności a prawem do ochrony danych osobowych [38].

72. Trybunał strasburski już orzekł, że osoba prawna (jak również osoba fizyczna) może powoływać się na art. 8 EKPC [39] oraz że przewidziana w nim ochrona obejmuje działalność zawodową i handlową [40]. Prawa do prywatności oraz do ochrony danych mają zatem prima facie zastosowanie do obu skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym (biorąc pod uwagę odpowiednią treść tych praw, byłoby absurdalnym stwierdzić, że osoba prawna może powoływać się na art. 8 EKPC, ale już nie na konwencję nr 108). Trybunał strasburski podobnie stwierdził, że życie prywatne obejmuje osobistą tożsamość, jak na przykład nazwisko osoby [41], oraz że ochrona danych osobowych ma podstawowe znaczenie dla korzystania przez osobę z prawa do poszanowania życia prywatnego [42].

73. Podobnie jak wiele klasycznych praw zawartych w EKPC, prawo do prywatności nie jest prawem o charakterze bezwzględnym. Artykuł 8 ust. 2 EKPC wyraźnie zakłada możliwość istnienia wyjątków od tego prawa, natomiast art. 9 konwencji nr 108 przewiduje wyjątki w odniesieniu do ochrony danych osobowych. Artykuł 52 karty również określa (w ogólnych kategoriach) podobne kryteria,

38 — Zobacz ww. w przypisie 25 wyrok w sprawie Promusicae, pkt 63 oraz pkt 51 opinii rzecznika generalnego J. Kokott; zob. ostatnio opinię rzecznika generalnego Ruiza-Jarabo Colomera z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-553/07 Rijkeboer (wyrok z dnia 7 maja 2009 r.), pkt 18–20. Związek pomiędzy prywatnością a ochroną danych został również odzwierciedlony w motywach 10–12 oraz w art. 1 ust. 1 dyrektywy 95/46. Zobacz także podobnie wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego) z dnia 15 grudnia 1983 r. (zwany „Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1), a ostatnio wyrok z dnia 2 marca 2010 r. BvR 256, 263, 586/08, dostępny na stronie internetowej www.bundesverfassungsgericht.de.

39 — Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom, Seria A, nr 251-B, §§ 29–31.

40 — Zobacz wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie Colas Est i in. przeciwko Francji, nr 37971/97, *Recueil des arrêts et décisions CEDH* 2002-III, § 41, oraz z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie Peck przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 44647/98, *Recueil des arrêts et décisions CEDH* 2003-I, § 57. Co się tyczy własnego orzecznictwa Trybunału, zob. wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-450/06 Varec, Zb.Orz. s. I-581, pkt 48.

41 — Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom, nr 59320/00, *Recueil des arrêts et décisions CEDH* 2004-VI, § 50 oraz przywołane tam orzecznictwo, wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie Karakó przeciwko Węgrom, nr 39311/05, § 21.

42 — Zobacz wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie S & Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [GC] nr 30562/04 i 30566/04, § 103.

które, jeśli zostaną spełnione, dopuszczają wyjątki (lub odstępstwa) od praw zawartych w Karcie.

— Czy „zgoda" na publikację stoi na przeszkodzie późniejszemu powoływaniu się na podnoszone prawa?

74. Zarówno w postanowieniu odsyłającym, jak i w pisemnych uwagach złożonych przez Land Hessen rozpatrywana jest kwestia, czy okoliczność, że skarżący zostali powiadomieni na formularzu wniosku o udzielenie środków pomocowych w ramach WPR, iż ich dane będą przetwarzane, a pomimo tego podpisali formularze wniosków, oznacza, że nie mogą później sprzeciwiać się publikacji. Z powyższego omówienia wyłaniają się dwa odrębne zagadnienia: a) czy skarżący wyrazili swoją zgodę „jednoznacznie" [w taki sposób, że było to „konkretne, świadome i dobrowolne" w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 lit. h) tej dyrektywy], przez co przetwarzanie ich danych stało się zgodne z prawem na podstawie tej zgody; b) czy z jakiejś zasady unijnego prawa administracyjnego wynika, że nie mają oni możliwości powoływania się na prawa, z których w innej sytuacji korzystaliby?

75. Co się tyczy pierwszego zagadnienia, w odpowiedzi na bezpośrednie pytanie Trybunału podczas rozprawy pełnomocnik Komisji wyraźnie potwierdził, że instytucja nie zamierzała powoływać się na zgodę w trybie art. 7 lit. a) dyrektywy, lecz oparła się wyłącznie na przepisach art. 7 lit. c) (że „przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega"). Rada nie przedłożyła odmiennych argumentów.

76. Powołując się na art. 7 lit. c) dyrektywy 95/46, Komisja zakłada, że oba obowiązki prawne, na podstawie których przetwarzane są dane beneficjentów otrzymujących środki finansowe z EFRG lub z EFRROW (art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005, a w szczególności rozporządzenie Komisji nr 259/2009), są ważne. Jeżeli jednak zostałaby stwierdzona nieważność jednego z tych przepisów bądź ich obu, to wówczas zabraknie podstawy uzasadniającej przetwarzanie danych. Na administratorze danych nie będzie ciążył obowiązek prawny przetwarzania danych. Jednakże w ramach postępowań, których przedmiotem sporu jest (właśnie) ważność przepisów nakładających obowiązek prawny, argument ten prowadzi donikąd. Nie będę go więcej omawiała. Powracam zatem do zagadnienia zgody.

77. Czy skarżący wyrazili jednoznaczną zgodę, składając podpisy na formularzu wniosku? Ich pełnomocnik podniósł, że dokładne

sformułowanie na formularzu z zakresu WPR [43] oznacza, że podpisy wskazują jedynie na świadomość, że nastąpi publikacja, a nie na zgodę na taką publikację. Przy bliższym badaniu ten zasadniczo formalny argument faktycznie nabiera znaczenia.

78. Formularz wniosku istotnie zawiera sformułowanie „informacje o beneficjentach środków z EFRG i EFRROW i o kwotach przez nich otrzymanych podlegają publikacji" oraz odwołuje się do art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 (oraz dodatkowo do art. 11 rozporządzenia Komisji nr 796/2005). Przy odrębnej analizie – to znaczy, nie mając pod ręką pełnych tekstów nie tylko rozporządzenia Rady nr 1290/2005, ale również rozporządzenia Komisji nr 259/2008 – z formularza wniosku nie wynika jednoznacznie, że wnioskodawca wyraża zgodę na opublikowanie swojego nazwiska, gminy, na której terenie ma miejsce zamieszkania (oraz o ile to możliwe – kodu pocztowego), oraz kwot przyznanych mu z EFRG lub EFRROW. Wnioskodawca byłby świadom, że takie jest rzeczywiste znaczenie jego zgody na publikację, jedynie jeżeli posiadałby wiedzę o treści art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 259/2008. Tylko ten przepis szczegółowo określa, z czym wiąże się publikacja. Jednakże rozporządzenie nr 259/2008 nie zostało wymienione w informacji na formularzu; natomiast nie można wywnioskować, że ono w ogóle istnieje po lekturze tekstów któregokolwiek z dwóch rozporządzeń wymienionych w formularzu wniosku.

79. Artykuł 7 dyrektywy 95/46 zawiera wyczerpujące wyliczenie ścisłych kryteriów legalności przetwarzania danych. Artykuł 7 lit. a) zawiera wymóg, aby osoba, której dane dotyczą, „jednoznacznie" wyraziła na to zgodę. Przyjęcie do wiadomości uprzedniego zawiadomienia, że nastąpi jakaś publikacja, nie jest tożsame z wyrażeniem „jednoznacznej" zgody na konkretny rodzaj szczegółowej publikacji. Nie można tego również określić jako „dobrowolne *konkretne wskazanie*" woli wnioskodawców zgodnie z definicją zgody osoby, których dane dotyczą, zawartą w art. 2 lit. h). Wobec powyższego, uważam że skarżący nie wyrazili swojej zgody na przetwarzanie (to znaczy na publikację w niniejszej sprawie) ich danych w rozumieniu art. 7 lit. a) dyrektywy 95/46.

80. Niemniej ten argument formalny nie przedstawia większej wartości na dłuższą metę. Nawet jeżeli zostałby uwzględniony w niniejszej sprawie, to z łatwością mógłby zostać obalony w drodze przeredagowania formularza i wymienienia w jego treści rozporządzenia Komisji nr 259/2008, tak aby zgoda wyrażana przez osobę, której dane dotyczą, była zupełnie jednoznaczna. Zachodzi zatem konieczność odniesienia się do drugiego zagadnienia

43 — Przytoczone w całości w pkt 51 powyżej.

81. Artykuł 7 dyrektywy 95/46 stwarza ramy, w których przetwarzanie danych osobowych w państwie członkowskim może być zgodne z prawem [44]. Odzwierciedla on art. 8 ust. 2 karty, który stanowi, że dane muszą być przetwarzane rzetelnie oraz „za zgodą osoby zainteresowanej" (lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą). Artykuł 7 lit. a) dyrektywy 95/46 ponadto dodaje dalszą przesłankę jednoznacznej" zgody. Uważam, iż to w tych ramach należy najpierw koniecznie zbadać charakter rzekomej zgody; ponadto wnioskodawca musi mieć możliwość podniesienia, że – pomimo iż zgoda była dobrowolna – albo nie można było żądać od niego zrzeczenia się rozpatrywanego prawa, albo że zgoda nie była dobrowolna.

82. Pierwsza możliwość nie wymaga dalszego omówienia. Co się tyczy drugiej możliwości, byłabym gotowa przyjąć, że znaczący przymus gospodarczy jest wystarczający, aby uznać, że zgoda nie została udzielona z własnej woli [i tym sposobem nie została wyrażona „dobrowolnie" w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 95/46].

83. Czy rzeczywiście występował tu przymus, stanowi okoliczność faktyczną do ustalenia przez sąd krajowy. Warto odnotować, że w trakcie rozprawy pełnomocnik skarżących stwierdził – czego nie zakwestionowała żadna z instytucji – że środki finansowe otrzymywane w ramach WPR mogą stanowić do 30% do 70% dochodów rolnika.

84. Ewentualny przykład na zasadzie przeciwieństwa został podany (przez skład orzekający) w postaci sytuacji, w której dana osoba zwraca się do banku o pożyczkę: czy ma ona wybór pomiędzy przyjęciem a odrzuceniem pożyczki na zaproponowanych warunkach? Bez względu na rzeczywisty zakres możliwości komercyjnych dostępnych wnioskodawcy na rynku mamy tu do czynienia wyłącznie z tylko jednym „bankierem" udostępniającym środki pomocowe, które Unia Europejska uznaje za właściwe i słuszne zapewnić rolnikom. Dano do zrozumienia, że w rzeczywistości nie ma żadnej praktycznej alternatywy wobec WPR dla wielu rolników ubiegających się o środki finansowe w ramach WPR. Opierają się oni na tych środkach finansowych, aby móc prowadzić prężne, niewielkiej i średniej wielkości gospodarstwa rolne generujące odpowiedni poziom dochodów dla nich i ich rodzin. Ponownie jest to kwestia faktyczna, która należy do wyłącznej właściwości sądu krajowego.

44 — Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. z 2001 r. L 8, s. 1) zapewnia równorzędną ochronę w odniesieniu do przetwarzania danych przez instytucje.

85. Wydaje mi się jednak, iż co do zasady od osoby ubiegającej się o środki finansowe od podmiotu publicznego takiego jak Unia Europejska (bez względu na to, czy Unia działa samodzielnie czy też łącznie z państwami członkowskimi), nie można żądać zrzeczenia się prawa podstawowego, z którego w innej sytuacji czerpałaby ochronę.

86. W tych okolicznościach uważam, że przez złożenie podpisów na formularzach wniosków o środki finansowe w ramach WPR skarżący nie zostali pozbawieni możliwości powoływania się na prawo do ochrony danych (na podstawie dyrektywy 95/46 bądź konwencji nr 108). Trybunał powinien zatem zbadać zagadnienia stanowiące sedno tej sprawy.

Analiza

87. Jest oczywiste, że pytania 1 i 2a Trybunał powinien rozpatrzyć etapami (jednakże niektóre z nich można potraktować dość zwięźle) [45]. Skoro skarga w sądzie krajowym opiera się na zarzucanym naruszeniu praw skarżących do prywatności i ochrony danych osobowych, to punkt wyjścia muszą stanowić te prawa (a nie prawo do przejrzystości). Czy zachodzi tu ingerencja w korzystanie z prawa do prywatności i ochrony danych osobowych? W wypadku odpowiedzi twierdzącej, czy ma to miejsce w „przypadkach przewidzianych przez ustawę"? Czy (co do zasady) jest ona „konieczna w demokratycznym społeczeństwie", ponieważ odpowiada nadrzędnej potrzebie społecznej? Czy jest ona proporcjonalna? Udzielenie odpowiedzi na to ostatnie pytanie wiąże się z jasnym i precyzyjnym określeniem, jaki jest dokładnie cel kwestionowanych środków, zbadaniem, czy wybrane konkretne środki (wraz z *konkretnym stopniem ingerencji* w korzystanie z praw, do której środki te prowadzą), są odpowiednie dla realizacji tego celu, oraz sprawdzeniem, czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego realizacji.

45 — Zobacz analizę Trybunału w ww. w przypisie 25 wyroku w sprawie ÖRF, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem trybunału strasburskiego przesłanki są łączne: zob. na przykład wyrok z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie Amann przeciwko Szwajcarii [GC], nr 27798/95, § 80, *Recueil des arrêts et décisions CEDH* 2000-II. Wyjątki zawarte w art. 8 ust. 2 EKPC podlegają wykładni zawężającej, a potrzebę zastosowania ich w danej sprawie należy ustalić w przekonujący sposób; zob. wyrok z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie Funke przeciwko Francji, Seria A nr 256-A, § 55, oraz przytoczone tam orzecznictwo, jak również wyrok z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie Buck przeciwko Niemcom, nr 41604/98, *Recueil des arrêts et décisions CEDH* [2005]-IV § 37.

— Czy zachodzi ingerencja w korzystanie z chronionego prawa?

88. Zarówno Rada, jak i Komisja przyjmują, że sporne przepisy skutkują ingerencją w korzystanie z prawa skarżących do prywatności, jednakże uważają ją za ingerencję mniejszej wagi niż ingerencję zbadaną przez Trybunał w wyroku w sprawie ÖRF [46]. Komisja podnosi jednak, że przepisy są zgodne z prawem podstawowym do ochrony danych osobowych. Rada nie odnosi się do tego zagadnienia.

89. Moim zdaniem zaskarżone środki w sposób oczywisty stanowią ingerencję w korzystanie z prawa skarżących zarówno do prywatności, jak i do ochrony danych osobowych.

90. W sprawie ÖRF organy publiczne podlegające kontroli Rechnungshof (austriacki trybunał obrachunkowy) były zobowiązane do zgłaszania mu wypłacanych pracownikom i emerytom wynagrodzeń i emerytur powyżej określonego pułapu, wraz z nazwiskami beneficjentów. Informacje te były wykorzystywane w celu sporządzenia sprawozdania rocznego, przekazywanego Nationalratowi, Bundesratowi oraz Landtagom (niższej i wyższej izbie parlamentu oraz parlamentom krajów związkowych) i udostępnianego do publicznej wiadomości. Trybunał stwierdził, że dyrektywa 95/46 ma zastosowanie; zaakceptował, że przekazywanie przez pracodawcę danych dotyczących wynagrodzenia osobom trzecim stanowi ingerencję w korzystanie z prawa do prywatności przewidzianego w art. 8 EKPC, a następnie przeprowadził analizę, czy ingerencja ta była uzasadniona.

91. W sprawie Satakunnan Markkinapörssi [47] dane, których dotyczyły pytania, obejmowały imiona i nazwiska osób fizycznych, których dochody przekraczały określone progi, jak również kwoty ich dochodów zarobkowych i kapitałowych w zaokrągleniu do 100 EUR oraz informacje dotyczące opodatkowania majątku. Informacje, które czasopismo uzyskało od fińskich organów podatkowych na podstawie przepisów krajowych o dostępie do informacji publicznej, zostały opublikowane w formie alfabetycznej listy i sklasyfikowane według gmin oraz według kategorii dochodów. Osoba fizyczna mogła jednak złożyć wniosek o usunięcie jej danych z listy. Jest oczywiste, że dane te były „danymi osobowymi", które były przetwarzane w rozumieniu

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 25 oraz omówiony w pkt 90 poniżej.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie C-73/07.

dyrektywy 95/46. Jeżeli Trybunał nie stwierdziłby, że zaskarżone działania związane z przetwarzaniem były prowadzone „wyłącznie w celach dziennikarskich" w rozumieniu odstępstwa przewidzianego w art. 9 dyrektywy, to stanowiłyby one bezprawne naruszenie praw osób fizycznych do prywatności i ochrony ich danych osobowych.

— Czy ingerencja dotyczy „przypadków przewidzianych przez ustawę"?

92. W niniejszej sprawie poszczególni beneficjenci WPR wskazani są imiennie. Adres, pod którym można ich odnaleźć, został wskazany z dużym stopniem dokładności, zważywszy, że została podana gmina, na terenie której zamieszkują, a jeśli to możliwe, również kod pocztowy. Kody pocztowe dotyczą ograniczonego obszaru (w przeciwnym wypadku byłyby mało użyteczne przy sortowaniu poczty). Jeżeli posłużono by się nimi wespół z innymi łatwo dostępnymi źródłami informacji online (jak na przykład ze spisem abonentów telefonicznych), to bardzo często umożliwiają one ustalenie dokładnego adresu tej osoby. Wykazywana jest dokładna kwota środków pomocowych uzyskiwanych przez beneficjentów w ramach WPR. Wydaje się być możliwym do przyjęcia, że takie informacje, przynajmniej w pewnych przypadkach, umożliwiają wyciągnięcie wniosków (prawidłowe bądź nieprawidłowe) odnośnie ogólnego poziomu dochodów beneficjentów [48]. Tak więc podejście, jakie Trybunał zastosował w sprawach ÖRF oraz Satakunnan Markkinapörssi, może z łatwością zostać zastosowane w niniejszej sprawie. Dwa pierwsze pytania prejudycjalne, kwestionując ważność takich środków, faktycznie zmierzają zasadniczo do ustalenia, czy ingerencja jest uzasadniona. Ich punktem wyjścia (moim zdaniem, prawidłowym) jest założenie, że ma tu miejsce ingerencja.

93. Z wyjątkiem art. 1 ust. 2 rozporządzenia Komisji nr 259/2008, do którego jeszcze powrócę [49], uważam, że wymogi publikacji są wystarczająco oczywiste i precyzyjne dla spełnienia przesłanki, że publikacja musi być „przypadkiem przewidzianym przez ustawę", „na podstawie przewidzianej ustawą" bądź „przewidziana ustawą": te różne sformułowania – które uważam za synonimy – znajdują się odpowiednio w art. 8 ust. 2 EKPC oraz w art. 8 ust. 2 i art. 52 karty. Z zaskarżonych przepisów wynika jasno, że określone informacje na temat beneficjentów zostaną opublikowane, także podają one formę, w jakiej to ma nastąpić.

48 — Zobacz pkt 83 powyżej oraz pkt 114 poniżej.

49 — Zobacz pkt 126–128 poniżej.

— Czy publikacja jest (co do zasady) „konieczna w demokratycznym społeczeństwie", ponieważ odpowiada ona nadrzędnej potrzebie społecznej?

94. Deklarowanym ogólnym celem przepisów, których ważność jest kwestionowana w pierwszych dwóch pytaniach (art. 42 akapit pierwszy pkt 8 i art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 oraz rozporządzenie Komisji nr 259/2008), jest wprowadzenie w życie Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości oraz udoskonalenie przejrzystości w zakresie wykorzystania funduszy w ramach WPR [50]. Promocja przejrzystości stanowi co do zasady zgodną z prawem podstawę ingerencji w korzystanie z prawa do prywatności oraz do ochrony danych osobowych. Mam tym samym na myśli jedynie, że jest to potencjalnie zgodny z prawem cel, który może zostać uznany za konieczny w demokratycznym społeczeństwie [51]. Jestem wobec powyższego gotowa przyjąć, że *co do zasady* – oraz podkreślam te słowa – *pewien* stopień ingerencji w korzystanie z prawa do prywatności oraz do ochrony danych osobowych w celu promocji przejrzystości demokratycznego procesu „jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie", ponieważ odpowiada on pilnej potrzebie społecznej.

95. Wyrażając to samo zagadnienie słowami karty, promowanie przejrzystości procesu demokratycznego stanowi „uzasadnioną podstawę" przetwarzania danych w rozumieniu art. 8 ust. 2 oraz „cel interesu ogólnego uznawany przez Unię" w rozumieniu art. 52 ust. 1.

96. W przypadku i w zakresie w którym prawidłowe stosowanie zasady przejrzystości oznacza, że powinny być podejmowane środki w celu podania informacji do wiadomości publicznej (w odróżnieniu od szczególnych grup osób w społeczeństwie, na przykład dziennikarzy śledczych, którzy być może dysponują większą ilością czasu i zasobami w celu sprawdzenia tradycyjnych źródeł informacji, takich jak rejestrów prowadzonych przez urzędy gminy i wydawnictw informacyjno-naukowych znajdujących się jedynie w większych bibliotekach), to oczywistym medium publikacji pozostaje obecnie Internet. Jednakże to właśnie dostępność, możliwości wyszukiwania i wygoda związane z Internetem oznaczają, że taka publikacja potencjalnie będzie bardziej ingerować w prawa skarżących do prywatności oraz do ochrony ich danych osobowych niż publikowanie w bardziej tradycyjny sposób. Przy rozważaniu, czy publikacja danych osobowych

50 — Zobacz motywy 13 i 14 rozporządzenia Rady nr 1437/2007 oraz motyw 2 rozporządzenia Komisji nr 259/2008. Rozporządzenie finansowe (którego ważność nie została zakwestionowana) kładzie podobny nacisk na wagę przejrzystości (motyw 3 oraz motyw 12), przewidując, że Komisja „udostępnia w odpowiedni sposób informacje o beneficjentach środków finansowych", jednocześnie przestrzegając „wymogów poufności, szczególnie wymogów ochrony danych osobowych" (art. 30 ust. 3) oraz wymaga od państw członkowskich, by „zapewni[ły], za pomocą odnośnych przepisów sektorowych i zgodnie z art. 30 ust. 3, odpowiednią coroczną publikację ex post beneficjentów środków finansowych pochodzących z budżetu" [art. 53b ust. 2 lit. d)].

51 — Ingerencja musi (oczywiście) zostać określona w wystarczająco dokładny sposób, aby była „przypadkiem przewidzianym przez ustawę", a także musi być proporcjonalna, jeżeli ma być zgodna z prawem.

na określonym poziomie szczegółowości stanowi uzasadnioną i proporcjonalną ingerencję w korzystanie z tych praw, należy mieć na uwadze charakter i konsekwencje publikacji w Internecie.

97. Rada i Komisja dokonały wykładni art. 42 akapit pierwszy pkt 8b i art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 w ten sposób, że dotyczą one publikacji, w której indywidualni beneficjenci wskazywani są z nazwiska łącznie z otrzymywanymi przez nich kwotami. Ze swojej strony dokonałabym rozróżnienia pomiędzy tymi przepisami.

98. Artykuł 42 akapit pierwszy pkt 8b jest przepisem kompetencyjnym – ni mniej, ni więcej. Przyznaje on Komisji niezbędne oddelegowane uprawnienia do przyjęcia szczegółowych zasad. Nie podzielam poglądu sądu odsyłającego, że art. 42 akapit pierwszy pkt 8b jest niezgodny z art. 202 tiret trzecie WE (przyznanie Komisji uprawnień wykonawczych przez Radę) i art. 211 tiret czwarte WE (wykonywanie przez Komisję takich oddelegowanych uprawnień) [52].

99. Prawdą jest, że art. 42 akapit pierwszy pkt 8b został zredagowany w sposób ogólny. Jednakże Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy ustalaniu parametrów, w ramach których może działać Komisja przy korzystaniu z oddelegowanych uprawnień. Rada nie jest zobowiązana do wyszczególniania istotnych składników tego uprawnienia. Ogólne uprawnienie jest zupełnie wystarczające [53].

100. Ponadto Komisja nie została wyposażona w nieograniczony zakres uznania. Artykuł 42 akapit pierwszy pkt 8b stanowi, że Komisja ustanawia szczegółowe zasady „zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wspólnotowych dotyczących ochrony danych". Tak więc, gdy art. 42 akapit pierwszy pkt 8b nakłada wymóg, aby zasady te zawierały przepisy o „możliwości podania tych danych do wiadomości publicznej", to nie wynika z tego, że ustanowione zasady muszą przyjąć formę wybraną przez Komisję. Komisji przyznano uprawnienie do ustanawiania szczegółowych zasad, jednakże *tylko* takich, które *nie* naruszają prawa do ochrony danych osobowych w niedopuszczalnym zakresie.

101. W konsekwencji nie dostrzegam powodów dla poddawania w wątpliwość ważności art. 42 akapit pierwszy pkt 8b rozporządzenia Rady nr 1290/ 2005.

52 — Artykuł 202 został obecnie zastąpiony zasadniczo przez art. 16 ust. 1 TUE oraz przez art. 290 i art. 291 TFUE. Artykuł 211 został obecnie zastąpiony zasadniczo przez art. 17 ust. 1 TUE.

53 — Wyroki Trybunału: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Rec. s. 1161, pkt 6; z dnia 30 października 1975 r. w sprawie 23/75 Rey Soda, Rec. s. 1279, pkt 11; oraz z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 41.

102. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku art. 44a. Pomimo iż sformułowanie „coroczna publikacja ex post wykazu beneficjentów funduszy EFRG i EFRROW" samo w sobie nie wymaga wskazania indywidualnych beneficjentów [faktycznie jedynie odzwierciedla sformułowanie art. 53b ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego], kolejne wymogi zapewnienia publikacji „kwot otrzymanych *przez każdego beneficjenta* w ramach każdego z tych funduszy" oraz że publikacja ma zawierać „w odniesieniu do EFRROW łączną kwotę finansowania ze środków publicznych *na beneficjenta*", w związku z motywem 13 i 14 rozporządzenia Rady nr 1427 (które wprowadziło kluczowe zmiany do rozporządzenia nr 1290/2005), wskazują, że art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 należy rozumieć jako wymóg zindywidualizowanej publikacji.

103. Tak zindywidualizowana publikacja może mieć taką formę jak ta, którą prawidłowo określono w wymogach ustanowionych w rozporządzeniu Komisji nr 259/2008. W niniejszej sprawie należy zbadać proporcjonalność właśnie tej konkretnej formy „publikacji w celu zaspokojenia przejrzystości". Uważam jednak, że co do zasady istnieje możliwość, aby zindywidualizowana publikacja wiązała się z dostarczeniem mniejszej ilości szczegółowych danych na temat osoby zainteresowanej – na przykład w ten sposób, że nazwisko każdego beneficjenta *nie* jest łączone z gminą, na terenie której zamieszkuje, lub z kodem pocztowym.

— Czy ingerencja jest proporcjonalna?

104. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „[…] zasada proporcjonalności, która należy do zasad podstawowych prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą dane uregulowania, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród kilku odpowiednich środków, należy stosować ten najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów" [54].

105. Nie wystarczy, aby Rada i Komisja po prostu w sposób ogólny powołały się na zasadę przejrzystości w celu wykazania, że przyjęte konkretne środki są uzasadnione i że w konsekwencji przepisy są w pełni ważne. Jest tak dlatego, że konieczność, odpowiedniość i proporcjonalność środka legislacyjnego można ocenić wyłącznie na tle precyzyjnego i konkretnego celu. Przejrzystość jako taka została wyraźnie wskazana jako pożądana: jako dobro społeczne i demokratyczne. Jaki

54 — Wyrok Trybunału z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-17285, pkt 97. Zobacz także wyroki Trybunału: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. s. I-4863, pkt 41; oraz z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

jest jednak cel, który ma być zrealizowany przy pomocy przejrzystości w konkretnych ramach tych dwóch rozporządzeń?

106. Motywy rozporządzenia Rady nr 1437/2007 (które wprowadziło istotne tu zmiany do rozporządzenia Rady nr 1290/2005) wraz z motywami rozporządzenia Komisji nr 259/2008 określają cele zaskarżonych aktów w sposób odpowiedni dla spełnienia wymogu uzasadnienia aktów prawnych [55].

107. Tak więc motyw 13 wyjaśnia, że celem rozporządzenia Rady nr 1437/2007 jest wprowadzenie w życie Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości w odniesieniu do wydatków w ramach WPR. Motyw 14 potwierdza, że coroczna publikacja ex post wykazu beneficjentów środków finansowych pochodzących z EFRG i EFRROW ma na celu zwiększenie przejrzystości oraz poprawę jakości finansowego zarządzania funduszami wydatków w ramach WPR, w szczególności przez wzmocnienie publicznej kontroli wykorzystanych środków finansowych. Motywy te wskazują również, że prawodawca miał świadomość, że ingerencja w korzystanie z prawa do prywatności oraz z prawa do ochrony danych osobowych musi być proporcjonalna.

108. Motyw 2 rozporządzenia Komisji nr 259/2008 nawiązuje do pierwszych słów motywu 14 rozporządzenia Rady nr 1437/2007, wskazując, że „celem tej publikacji […] jest zwiększenie przejrzystości wykorzystania funduszy oraz poprawa należytego zarządzania finansami". Motyw 3 stanowi, że należy określić „minimalne wymogi" dotyczące treści publikacji, jednocześnie przypominając, że „wymogi te nie powinny przekraczać niezbędnego minimum koniecznego do realizacji założonych celów w demokratycznym społeczeństwie". Motyw 6 stanowi dosłowne powtórzenie pierwszych dwóch zdań motywu 14 rozporządzenia Rady nr 1437/2007. Pozostałe motywy rozporządzenia Komisji jedynie uzupełniają, że „w celu spełnienia wymagań dotyczących ochrony danych osobowych" beneficjenci powinni być uprzednio poinformowani o możliwości publikacji oraz o „ich prawach zgodnie z [dyrektywą 95/46/WE]" (motyw 7) [56] oraz że „w celu zachowania zasady przejrzystości beneficjentów funduszy należy również poinformować, że […] ich dane mogą być przetwarzane przez

55 — Artykuł 253 WE, obecnie Artykuł 296 TFUE.

56 — Zobacz podobnie ostatnie zdanie motywu 14 rozporządzenia Rady nr 1437/2007 oraz opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 10 kwietnia 2007 r. (Dz.U. C 134, s. 1), przywołaną w tym motywie.

organy audytowe i dochodzeniowe Wspólnot i państw członkowskich" (motyw 8).

109. W uwagach na piśmie w dość dogłębny sposób zbadano wymogi publikacji przy różnych innych funduszach unijnych, w szczególności Europejskim Funduszu Społecznym (zwanym dalej „EFS"). Zasadniczo skarżący zwracają uwagę, że EFS nie nakłada wymogu imiennego wskazania beneficjentów. W drodze analogii podnoszą, że położenie beneficjentów funduszy w ramach WPR powinno być takie samo. Zarówno Rada, jak i Komisja kwestionują tę analogię, twierdząc, że sytuacja beneficjentów w tych dwóch sektorach nie jest identyczna. Po pierwsze, płatności z EFS nie są dokonywane bezpośrednio na rzecz osób fizycznych lub prawnych, lecz na rzecz organizacji pośredniczących (np. organu regionalnego) na konkretny projekt. Po drugie, jednakowe ujawnianie w ramach EFS spowodowałoby znacznie poważniejszą ingerencję w korzystanie z prawa do prywatności beneficjenta końcowego, ponieważ spowodowałoby to ujawnienie pewnych aspektów osobistej sytuacji beneficjenta bądź jego statusu, takich jak inwalidztwo lub bezrobocie, co (jak twierdzą instytucje) w żadnym razie nie ma miejsca w odniesieniu do beneficjentów WPR.

110. Uważam, że pomiędzy obu funduszami zachodzą zarówno podobieństwa, jak i różnice; nie wydaje mi się, aby mogło wynikać coś użytecznego ze szczegółowego ich porównania. Konstrukcja przepisów finansowych jest rzeczywiście odmienna. Jednocześnie sposób wprowadzenia w życie Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości przez instytucje w pozostałych sektorach może wskazywać na alternatywne sposoby pogodzenia przejrzystości z jednej strony z prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych z drugiej strony.

111. Sektor rybacki należy do sektorów, w których płatności dokonywane są bezpośrednio na rzecz beneficjentów, jednakże cel przejrzystości realizowany jest odmiennie, być może w bardziej ukierunkowany sposób. Tak więc art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 [57] przewiduje takie kryteria publikacji, aby istniał oczywisty związek pomiędzy pomocą, projektem i osobą fizyczną. Można zatem względnie łatwo dostrzec, w jaki sposób takie informacje mogą służyć debacie publicznej na temat finansowania sektora rybackiego. W kryteriach publikacji, o której mowa w niniejszej sprawie, brak jest takiego związku pomiędzy z jednej strony beneficjentem i kwotą otrzymywanej przez niego środków pomocowych, a z drugiej strony celem, na jaki środki pomocowe są udzielane.

112. Ostatecznie jednak uważam, że kryteria publikacji wprowadzone w odniesieniu

57 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223, s. 1).

do każdego funduszu w celu realizacji Europejskiej Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości należy oceniać – jeśli w ogóle i stosownie do konieczności – w świetle konkretnych okoliczności, wymogów i celów wskazanych przez prawodawcę. Nie sądzę, aby istniała jedna sztywna zasada określająca, co jest, a co nie jest dopuszczalne.

113. Podsumowując stanowisko do tego miejsca: redakcja motywów i przepisów materialnych, o których tu mowa, może potwierdzać wniosek, że dokonana w celu przejrzystości ingerencja w korzystanie z prawa do prywatności oraz do ochrony danych osobowych mogłaby spełniać kryteria proporcjonalności. Aby jednak wyrobić sobie ostateczny pogląd, czy ingerencja jest rzeczywiście proporcjonalna, należałoby zbadać dodatkowe argumenty przedstawione przez strony w części ustnej postępowania.

114. W trakcie rozprawy długo dyskutowano nad różnymi potencjalnymi celami. Obie instytucje przedstawiły ogólne argumenty dotyczące przejrzystości jako prawa podstawowego oraz jej wagi jako zasady demokracji. Rada twierdzi, że publikacja nie pozwalała na wyciągnięcie wniosków na temat osobistej sytuacji beneficjentów bądź ich dochodów (twierdzenie, które spotkało się z kategorycznym sprzeciwem zarówno ze strony pełnomocnika skarżących, jak i V. Scheckego, który osobiście zwrócił się do Trybunału w celu udzielenia odpowiedzi na zadane przezeń pytanie) [58]. Obie instytucje podniosły ogólny argument o wadze prawidłowej gospodarki funduszami wspólnotowymi oraz o potrzebie umożliwienia obywatelom uczestnictwa w (nieprecyzyjnie określonej) debacie publicznej [59] w (bliżej nieokreślony) sposób. Rada podkreśliła, że publikacja nie jest wyłącznie kwestią przejrzystości: jest to również zagadnienie publicznej kontroli. Jeżeli publikacja miałaby być ograniczona do głównych beneficjentów EFRG i EFRROW, to wówczas nie przekazałaby ona informacji podatnikom danej społeczności, którzy mają interes w zakresie pomocy przyznanej ich sąsiadom, ani nie dałaby im możliwości działania. To również stanowi część publicznej debaty, wobec czego zachodzi konieczność wskazania zarówno większych, jak i mniejszych odbiorców pomocy, nie czyniąc w tym względzie rozróżnień. Komisja wyraziła sprzeciw: celem tych aktów nie jest umożliwienie ludziom zaspokojenia chorobliwej ciekawości co do sytuacji finansowej sąsiadów. Miały one raczej na celu ułatwienie debaty publicznej na

58 — Volker Schecke podkreślił bliski związek, jaki w wielu przypadkach zachodzi pomiędzy dotacją w ramach wspólnej polityki rolnej a łącznym dochodem uzyskiwanym przez rodzinne gospodarstwo rolne z określoną liczbą osób na utrzymaniu. Podając przykłady, twierdził, że ingerencja w prywatne życie beneficjenta, która może wynikać z wykorzystania takiej publikacji przez sąsiadów, jest niekiedy znaczna.

59 — W trakcie rozprawy podano przykłady ewentualnych debat publicznych, jakie mogłyby mieć miejsce: w szczególności debata dziennikarska we Francji, czy środki pomocowe otrzymują mniejsze czy większe gospodarstwa rolne (Komisja powołała się w tym miejscu na artykuł opublikowany w Le Monde w dniu 30 marca 2010 r.), natomiast rząd grecki wymienił swoją inicjatywę przeprowadzenia debaty publicznej przed planowaną restrukturyzacją WPR w 2013 r. Jednakże przykłady same w sobie nie *definiują*, czym jest debata.

temat, czy pomoc w ramach WPR powinna zostać zmodyfikowana bądź przekazywana w inny sposób. Na przykład, czy taka pomoc powinna trafiać do wielkich spółek czy też do niewielkich lokalnych gospodarstw rolnych? Czy należałoby ją skupić na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania?

115. Komisji zadano specjalnie pytanie, czy intencją publikacji danych na temat beneficjentów było wzmocnienie zapobiegania oszustwom poprzez zwiększenie poziomu czujności ze strony społeczeństwa. Komisja kategorycznie odrzuciła tę insynuację, stwierdzając, że istniejące środki zapobiegania oszustwom są odpowiednie [60]. Rada wydawała się nie podzielać poglądu Komisji w przedmiocie tego (dość ważnego) zagadnienia, podnosząc, że publikacja jest słuszna, ponieważ dobrze jest wzmocnić zapobieganie oszustwom. Jednakże Rada – jak ja to rozumiem – nie posunęła się aż tak dalece, aby twierdzić, że zasadniczą intencją szczegółowych zasad ustanowionych przez Komisję była realizacja tego celu.

116. Czy więc celem było wyposażenie społeczeństwa w większy poziom wiedzy i świadomości, w jaki sposób wydatkowane są fundusze w ramach WPR? Instytucje stwierdziły, że faktycznie tak. Dlaczego w takim razie zachodziła konieczność opublikowania nazwiska i adresu każdego beneficjenta, wraz z otrzymaną kwotą? Dlaczego nie przyjęto jakiejś formy danych zbiorczych? Z pewnością cel informowania społeczeństwa można zrealizować w wystarczający sposób poprzez grupowanie danych w odpowiednich kategoriach, zachowując tym samym anonimowość indywidualnych beneficjentów? No cóż, stwierdziła Komisja, byłoby to bardzo uciążliwe z administracyjnego punktu widzenia; a poza tym część celu polega na wzbogaceniu wiedzy społeczeństwa na temat, kto otrzymuje jaką pomoc finansową [61]. Traktuję to jako (pośrednie) twierdzenie, że społeczeństwo powinno dokładnie znać dane beneficjentów. Czy Komisja miała na myśli „wszystkich beneficjentów", czy jedynie osoby fizyczne takie jak „austriacki hrabia" (przez grzeczność *nie*

60 — Rozporządzenie Rady nr 1290/2005 rzeczywiście przewiduje systemy kontroli dla ochrony przed oszustwami i zapobieganiu nieprawidłowościom: zob. np. art. 9 oraz art. 30–37.

61 — Z informacji zewnętrznych wynikałoby, że cel ten został doceniony w następstwie szerokiej inicjatywy dziennikarzy śledczych w szeregu państw członkowskich zmierzającej do ustalenia, czy niektórzy główni beneficjenci finansowania w ramach WPR byli bogatymi właścicielami ziemskimi bądź wielkimi przedsiębiorstwami rolnymi, zamiast drobnych rolników. Zobacz The Guardian, wydanie z poniedziałku 22 stycznia 2007 r., „So that's where the 100 billion went".

wymieniony z nazwiska na rozprawie przez pełnomocnika Komisji), który najwyraźniej jest jednym z głównych beneficjentów funduszy w ramach WPR, było i nadal pozostaje niejasne.

117. Stało się zatem oczywiste, że instytucje mają dość rozbieżne poglądy w przedmiocie celów zaskarżonych przepisów. Komisja ciągle wspominała o „debacie publicznej", nie określając jednak co to właściwie oznacza. Nie wyjaśniła również, dlaczego zachodzi potrzeba opublikowania danych osobowych dosłownie milionów osób w Internecie w formie innej niż zbiorczej w celu stymulowania (lub być może ułatwienia) tejże debaty. Rada również wspominała, że publikacja jest uzasadniona w celu wzmocnienia publicznej kontroli nad wydatkowaniem środków z funduszy WPR w ramach walki z oszustwami – stanowisko, od którego Komisja wyraźnie się odcięła.

118. Moim zdaniem jest to niewystarczające. Trybunał musi dokonać oceny proporcjonalności wybranych środków poprzez ich odniesienie do pożądanego celu, jaki ma zostać zrealizowany. Podejmując próbę dokonania tej oceny w niniejszej sprawie, nie sposób moim zdaniem utrzymać twierdzenia o ważności tych przepisów. Niejasny (jeśli wręcz nie sprzeczny) charakter celów, do których realizacji dążą zgodnie z ich twierdzeniami instytucje, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że zastosowane środki spełniają kryterium proporcjonalności. To właśnie dyskusja w trakcie rozprawy (oparta na argumentach przedstawionych przez instytucje w ich pisemnych uwagach, a także w pewnym stopniu wywołana tymi argumentami) jasno wykazała, że w zależności od tego, *który* cel został wskazany jako główny, można by zastosować *inny rodzaj publikacji danych*, który mógłby być mniej ingerujący, a zarazem bardziej odpowiedni.

119. Pozwalam sobie zilustrować to zagadnienie. Jeżeli celem jest ustalenie, kto otrzymuje bardzo znaczne środki finansowe z budżetu WPR, to publikacja rzeczywiście powinna zawierać nazwiska beneficjentów (czy to spółek, czy też osób fizycznych) i wskazywać wysokość otrzymywanych kwot przez każdego z nich z osobna, jednakże taką publikację należałoby ograniczyć do tych beneficjentów, którzy otrzymują środki przekraczające określoną kwotę w danym roku kalendarzowym. Jeżeli z drugiej strony celem leżącym u podstaw publikacji jest umożliwienie społeczeństwu uczestniczenia w sposób świadomy w dyskusji na temat, czy większa część pomocy WPR powinna trafiać do jednej kategorii rolników zamiast do innej, czy też dany rodzaj działalności rolnej zasługuje na większą pomoc niż inny, to wówczas dane powinny być publikowane zbiorczo w sposób umożliwiający zrozumienie przeciętnemu obywatelowi, w jaki sposób obecnie wydatkowane są środki pieniężne. Argumenty przedstawione przez instytucje, zarówno na piśmie, jak i ustnie na rozprawie, w wyraźny

sposób nie wyjaśniły, dlaczego *wybrana konkretna forma publikacji* – suche dane, które nie są pogrupowane lub zestawione albo faktycznie powiązane z jakąś oczywistą cechą WPR, która mogłaby być przedmiotem debaty publicznej – w proporcjonalny sposób wykonuje wyznaczone jej zadanie.

120. W celu uniknięcia wszelkich nieporozumień pragnę jasno wyrazić się w przedmiocie dwóch zagadnień. Po pierwsze, nie zalecam Komisji, w jakiej dokładnie postaci powinna ona publikować dane. Nie jestem statystykiem; a poza tym jest to zadanie prawodawcy, a nie Trybunału. Twierdzę natomiast, iż jeżeli prawodawca wybrał określoną formę publikacji, która ingeruje w korzystanie z określonego prawa, to wówczas odpowiedzialna instytucja musi potrafić wyjaśnić Trybunałowi, dlaczego taka szczególna forma publikacji jest konieczna, odpowiednia i proporcjonalna dla konkretnego zamierzonego celu. Moim zdaniem, takie wyjaśnienie nie zostało przedstawione w niniejszej sprawie. Nie uważam, aby praktyczne względy administracyjne (niezależnie od tego jak z pewnością są one pożądane z perspektywy każdej instytucji) mogły same w sobie stanowić odpowiednie uzasadnienie.

121. Po drugie, (także) nie zalecam, jaki powinien być konkretny cel publikacji. Znów jest to zadanie prawodawcy (a prawodawca korzysta z zasadnego zakresu uznania przy dokonywaniu wyboru). Różne (wielorakie) cele mogą rzeczywiście wymagać różnych (wielorakich) form publikacji. Jednakże musi zachodzić możliwość uzasadnienia każdej z form jako proporcjonalnej w świetle konkretnego, jasno wskazanego celu, któremu ma ona służyć.

Wniosek w przedmiocie proporcjonalności oraz propozycje odpowiedzi na pytania 1 i 2a

122. Uzasadnienie zawarte w motywach rozporządzenia Rady nr 1437/2007 (które wprowadziło istotne tu zmiany w rozporządzeniu Rady nr 1290/2005) oraz rozporządzenia Komisji nr 259/2008 jest odpowiednie, lecz zredagowane w ogólnikowy sposób. Czy art. 42 akapit pierwszy pkt 8b i art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 można uznać za proporcjonalną ingerencję w korzystanie z prawa do prywatności i z prawa do ochrony danych osobowych, zależeć będzie zatem od tego, czy istnieje wiarygodne wyjaśnienie, dlaczego instytucje wybrały szczególną formę publikacji z określonym poziomem szczegółowości (suche dane bez żadnego zestawienia) oraz dlaczego taka forma publikacji była konieczna, odpowiednia i proporcjonalna dla realizacji konkretnego celu, któremu ta publikacja miała służyć.

123. Moim zdaniem instytucje nie przedstawiły Trybunałowi wyjaśnienia, które wytrzymałoby próbę badania. Nie uważam, iż Trybunał powinien automatycznie aprobować przepisy, które zupełnie prawidłowo odwołują się do wielce pożądanych zasad ogólnych, jednakże – gdy zażąda się bardziej konkretnych wyjaśnień w celu umożliwienia Trybunałowi wykonania jego funkcji sądowej – wykazują taki stopień niejasności i niespójnego działania instytucji, jaki pojawił się w niniejszej sprawie.

— Rozporządzenie Rady nr 1290/2005

124. Co się tyczy rozporządzenia Rady nr 1290/2005, badanie pytania 1 nie ujawnia żadnego elementu, który mógłby kwestionować ważność art. 42 akapit pierwszy pkt 8b. Jednakże art. 44a jest nieważny w zakresie, w jakim nakłada on wymóg automatycznej publikacji nazwisk, gminy, na której terenie beneficjenci mają miejsce zamieszkania, oraz o ile to możliwe, kodu pocztowego beneficjentów środków z EFRG i EFRROW oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy.

— Rozporządzenie Komisji nr 259/2008

125. Ważność rozporządzenia Komisji nr 259/2008 pozostaje całkowicie uzależniona od tego, czy szczegółowe zasady ustanowione przez Komisję w celu wykonania rozporządzenia Rady nr 1290/2005 ze zmianami wprowadzonymi doń w drodze rozporządzenia Rady nr 1437/2007 są proporcjonalne. Jest oczywistym, moim zdaniem, z tego co przedstawiłam powyżej, że nie są one proporcjonalne. Wobec powyższego na pytanie 2a należy udzielić odpowiedzi, że rozporządzenie Komisji nr 259/2008 jest nieważne.

126. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia Komisji nr 259/2008 zasługuje na odrębne, zwięzłe omówienie. Przepis ten stanowi: „Państwa członkowskie mogą opublikować informacje bardziej szczegółowe niż te przewidziane w ust. 1" (który ustanawia minimalne wymogi dla publikacji w myśl rozporządzenia). Uznałam już, że należałoby stwierdzić nieważność rozporządzenia Komisji nr 259/2008 w całości. Jednakże nawet jeżeli nie doszłabym do takiego wniosku, to zachęcałabym Trybunał do uchylenia art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia.

127. Komisja wyjaśniła, że w trakcie redagowania rozporządzenia jej celem było ustalenie wymogów publikacji na takim poziomie, który umożliwiałby poszanowanie zróżnicowanych tradycji w państwach członkowskich w zakresie ujawniania danych osobowych. Na wstępie zauważam, że państwa członkowskie są w każdym wypadku zobowiązane do poszanowania praw zagwarantowanych w art. 8

EKPC oraz w konwencji nr 108. Nie zachodzi konieczność uzyskiwania przez nie pozwolenia Komisji na publikację bardziej szczegółowych informacji w zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z wymogami zawartymi w tych przepisach. I odwrotnie, pozwolenie takie nie uczyni zgodnego z prawem tego, co w przeciwnym wypadku pozostawałoby bezprawnym.

128. Ujmując rzecz w bardziej zasadniczy sposób, w zakresie w jakim art. 1 ust. 2 zezwala lub miałby zezwalać na bardziej szczegółowe publikacje, nie dostrzegam, w jaki sposób wynikająca z tego ingerencja, *widziana z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, mogłaby być „przypadkiem przewidzianym przez ustawę". Aby ingerencja mogła być „przypadkiem przewidzianym przez ustawę" w myśl art. 8 ust. 2 EKPC, przepis zezwalający na ingerencję musi mieć wystarczająco jasne brzmienie, aby przekazać obywatelom odpowiednią wskazówkę co do okoliczności, w jakich organy publiczne mogą ingerować w życie prywatne [62]. Moim zdaniem nie da się przewidzieć na podstawie tekstu art. 1 ust. 2, jaką dodatkową postać mogłaby przybrać publikacja, jakie dodatkowe dane mogłyby zostać ujawnione ani jakie przyczyny mogłyby zostać podane w celu uzasadnienia takiej dodatkowej publikacji. Jest to niedopuszczalne i powoduje samo w sobie bezprawność tego środka.

62 — Zobacz wyrok z dnia 2 sierpnia 1984 r. w sprawie Malone przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Seria A, nr 82, §§ 67 i 68.

W przedmiocie pytania 3, 4 oraz 5

129. Obecnie przejdę do omówienia szczegółowych pytań dotyczących dyrektywy 95/46 zgodnie z ramami wytyczonymi w pkt 62 powyżej.

130. Pytania 3, 4 oraz 5 dotyczą sekcji IX dyrektywy 95/46, której art. 18–21 odnoszą się do zagadnienia zawiadomień. Zasadniczo administrator danych [osoba, która zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. d) określa cele i sposoby przetwarzania danych] zobowiązany jest do zawiadomienia właściwego krajowego organu nadzorczego przed przeprowadzeniem konkretnej operacji przetwarzania danych. Celem zawiadomienia jest zwiększenie przejrzystości dla osób, których dane dotyczą. Obecnie każde państwo członkowskie posiada własne zasady dokonywania zawiadomień i stosowania wyjątków od obowiązku dokonania zawiadomienia [63].

63 — Zobacz vademecum o wymogach zawiadomień, przyjęte przez grupę roboczą powołaną na podstawie art. 29 dyrektywy 95/46, które objaśnia podstawy systemu zawiadomień w każdym państwie członkowskim.

W przedmiocie pytania 3

131. W pytaniu 3 sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy w przypadku naruszenia procedury zawiadamiania przewidzianej w art. 18 dyrektywy 95/46 dalsze przetwarzanie danych osobowych staje się bezprawne.

132. Artykuł 18 ust. 1 dyrektywy 95/46 stanowi, że organ nadzorczy musi zostać zawiadomiony przed przeprowadzeniem operacji przetwarzania danych. Jednakże art. 18 ust. 2 pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie uproszczenia procedury lub zwolnienia z obowiązku zawiadomienia w dwóch sytuacjach: jeżeli ustanawiają szczegółowe zasady przetwarzania określonych kategorii danych, co do których „mało prawdopodobne jest, […] aby niekorzystnie wpłynęły na prawa i wolności osób, których dane dotyczą" (art. 18 ust. 2 tiret pierwsze), oraz jeżeli administrator danych, zgodnie z przepisami krajowymi, powoła urzędnika do spraw ochrony danych osobowych, odpowiedzialnego za zapewnienie, że w wyniku operacji przetwarzania danych nie zostaną naruszone prawa i wolności osób, których dane dotyczą (art. 18 ust. 2 tiret drugie). Urzędnik do spraw ochrony danych osobowych jest odpowiedzialny „za zapewnienie w niezależny sposób wewnętrznego stosowania przepisów prawa krajowego przyjętych na mocy [dyrektywy 95/46]" oraz „za prowadzenie rejestru operacji przetwarzania danych wykonywanych przez administratora danych" [64], umożliwiając tym samym weryfikację ex post takich operacji.

133. Artykuł 19 ust. 1 lit. a)–f) określa minimalną treść zawiadomienia na podstawie art. 18. Elementy wskazane w art. 19 ust. 1 lit. a)–e) muszą być zawarte w rejestrze operacji przetwarzania danych w celu spełnienia wymogów zawartych w art. 21 ust. 2 [65]. Państwa członkowskie mogą wskazać dodatkowe dane, jakie powinny zostać zawarte w zawiadomieniu lub w rejestrze [66].

134. Land Hessen postanowił wykonać art. 18 ust. 2 tiret drugie w taki sposób, że uprzednie zawiadomienie organu nadzoru o operacjach przetwarzania danych w trybie art. 18 ust. 1 nie jest wymagane. W takich okolicznościach (i w przeciwieństwie do poglądu wyrażonego przez sąd odsyłający) brak jest wymogu złożenia „pełnego i skutecznego zawiadomienia". Kontrola legalności przetwarzania stanowi kontrolę ex post przeprowadzaną przy pomocy rejestru, a nie kontrolą ex ante.

64 — Artykuł 21 ust. 2 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby organ nadzorczy prowadził rejestr operacji przetwarzania danych zgłoszonych zgodnie z art. 18.

65 — „Ogólny opis umożliwiający dokonanie wstępnej oceny prawidłowości uregulowań przyjętych w związku z art. 17 w celu zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych", wymieniony w art. 19 ust. 1 lit. f), jest jedynym elementem, który nie jest przenoszony do rejestru.

66 — Zobacz odpowiednio pierwsza część art. 19 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2 zdanie drugie.

135. Informacje, które sąd krajowy wskazał jako brakujące w rejestrze, są informacjami, które wykraczają poza minimalne wymogi zawarte w art. 19 ust. 1 lit. a)–e). Na przykład sąd krajowy zwraca uwagę, że rejestr jest „niekompletny", ponieważ zostały pominięte w nim zapisy dotyczące terminów usuwania danych. Czy to oznacza, że dalsze przetwarzanie tych danych staje się bezprawne w świetle prawa unijnego?

136. Moim zdaniem, tak się nie dzieje.

137. Państwa członkowskie są uprawnione do uproszczenia procedury zawiadamiania lub zwolnienia określonych operacji z obowiązku zawiadomienia, pod warunkiem przestrzegania warunków określonych w art. 18 ust. 2. Dla dochowania tej części dyrektywy 95/46 wystarczy, aby urzędnik do spraw ochrony danych osobowych, powołany w myśl art. 18 ust. 2 tiret drugie, spełnił swój nadrzędny obowiązek „[zapewnienia, że przez operacje przetwarzania danych] nie zostaną naruszone prawa i wolności osób, których dane dotyczą" oraz że rejestr operacji przetwarzania danych zawierać będzie minimum elementów wymaganych zgodnie z art. 21 ust. 2. Konsekwencje (o ile występują) zaniechania włączenia do takiego rejestru dodatkowych informacji wykraczających poza te minimalne wymogi określa prawo krajowe, a nie unijne.

W przedmiocie pytania 4

138. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy wykładni art. 20 dyrektywy 95/46 należy dokonywać w ten sposób, że opublikowanie informacji na temat beneficjentów środków pochodzących z EFRG i EFRROW może nastąpić dopiero wtedy, gdy została przeprowadzona przewidziana dla takich przypadków w prawie krajowym kontrola wstępna. Uważa on, iż zarówno niemieckie prawo federalne, jak i prawo Landu Hessen wymaga przeprowadzenia takiej kontroli wstępnej. W braku takiej kontroli wstępnej publikacja nie byłaby rzetelna ani zgodna z prawem w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy 95/46.

139. Land Hessen podnosi, że kontrola wstępna w myśl art. 20 dyrektywy 95/46 nie stanowi wstępnej przesłanki publikacji danych na temat beneficjentów zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 259/2008. Po pierwsze, twierdzi, że art. 20 ust. 1 nie poddaje w sposób automatyczny wszystkich operacji przetwarzania danych kontroli wstępnej. Po drugie, podnosi, że publikacja w trybie rozporządzenia Komisji nr 259/2008 nie stwarza „żadnego określonego zagrożenia dla osób, których dane dotyczą". Po trzecie, zwraca uwagę, że pewna ocena wstępna jest dokonywana przed publikacją zgodnie z art. 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 w związku z rozporządzeniem Komisji nr 259/2008.

140. Dyrektywa 95/46 sama nie wymienia, które operacje przetwarzania danych [67] należy uważać za stanowiące określone zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą. Dyrektywa obarcza państwa członkowskie tym obowiązkiem. W ten sposób art. 20 ust. 1 stanowi, że „państwa członkowskie *definiują* operacje przetwarzania danych mogące stwarzać określone zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą" oraz „*kontrolują*, czy dane te są badane przed ich rozpoczęciem" (podkreślenia własne). Tylko takie operacje przetwarzania danych muszą zostać poddane kontroli wstępnej zgodnie z procedurą określoną w art. 20 ust. 2.

141. Jednakże preambuła dyrektywy 95/46 zawiera użyteczne wskazówki, jaki powinien być zakres art. 20. I tak motyw 53 wskazuje, że niektóre operacje przetwarzania danych „mogą stwarzać określone zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą, ze względu na ich charakter, ich zakres lub przeznaczenie, jak np. pozbawienie jednostki przysługującego jej prawa, korzyści lub kontraktu, lub ze względu na szczególne zastosowanie nowych technologii […]". W motywie 54 jest mowa o tym, że „w stosunku do wszystkich operacji przetwarzania danych podejmowanych w społeczeństwie, liczba tych, które niosą ze sobą określone zagrożenia, jest bardzo ograniczona […]".

142. Prima facie art. 20 ust. 1 ma zastosowanie wobec *wszystkich* operacji przetwarzania danych. Następnie zobowiązuje on państwa członkowskie do zdefiniowania, jaki ograniczony podzbiór takich operacji stanowi „operacje przetwarzania danych mogące stwarzać określone zagrożenia dla praw i wolności osób, których dane dotyczą". W odniesieniu do tego ograniczonego podzbioru (lecz nie w odniesieniu do pozostałych operacji przetwarzania danych osobowych) istnieje obowiązkowy wymóg zapewnienia przeprowadzenia kontroli, zanim dojdzie do przetwarzania. Charakter tej kontroli wstępnej został określony w art. 20 ust. 2.

143. Jednakże to państwo członkowskie określa na podstawie prawa krajowego, do jakich kategorii operacji przetwarzania danych będzie miała zastosowanie procedura przewidziana w art. 20 ust. 2. Z tego wynika, że do sądu krajowego – i to wyłącznie do sądu krajowego – należy określenie, czy zgodnie z prawem krajowym publikacja informacji o beneficjentach środków z EFRG i EFRROW stanowi jako taka operację przetwarzania danych.

144. Wobec powyższego uważam, że nie zachodzi potrzeba, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na pytanie 4.

67 — Operacje przetwarzania danych osobowych zostały zdefiniowane w art. 2 lit. b) dyrektywy 95/46 jako „każd[a] operacj[a] lub zestaw operacji dokonywanych na danych osobowych […] jak np. […] ujawnianie poprzez transmisję, rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób […]".

W przedmiocie pytania 5

145. Sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy wykładni art. 20 dyrektywy 95/46 należy dokonywać w ten sposób, że kontrola przeprowadzona w oparciu o rejestr, o którym mowa w art. 18 ust. 2 tiret drugie tej dyrektywy, który jednak nie zawiera określonej tam informacji, nie może być uznana za kontrolę skuteczną.

146. Przyznaję, że pytanie to jest niezrozumiałe. Zapisy w rejestrze, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i art. 21 dyrektywy 95/46, są zapisami operacji przetwarzania danych, będących przedmiotem zawiadomienia w myśl art. 18. Jednakże co się tyczy operacji przetwarzania danych, które zostały *zwolnione* z obowiązku zawiadomienia na podstawie art. 18 ust. 2, zapis w rejestrze (według tekstu tego przepisu) odnosi się do „rejestru operacji przetwarzania danych *wykonywanych* przez administratora danych" – to znaczy, jeżeli zapisy dokonywane są *po* dokonaniu czynności przetwarzania danych. Tymczasem kontrola wstępna, o której mowa w art. 20, jest właśnie dokładnie tym: kontrolą wykonywaną *przed* rozpoczęciem operacji przetwarzania danych. Z tego wynika, że na organ przeprowadzający kontrolę wstępną w żaden sposób nie może mieć wpływu zapis w rejestrze związany z tą operacją, który nie został jeszcze dokonany. Tak samo jest mało prawdopodobnym, aby operacja przetwarzania danych została „podana do publicznej wiadomości" (zgodnie z art. 21 ust. 1), zanim informacje te zostaną zapisane w rejestrze.

147. Oczywiście sytuacja mogłaby być odmienna, jeżeli prawo krajowe, wskazując określoną kategorię operacji przetwarzania danych jako zasługującą na kontrolę wstępną w trybie art. 20: a) określiłoby, że taka kategoria nie może zostać zwolniona z obowiązku zawiadomienia na podstawie art. 18 ust. 2; b) określiłoby, że odpowiedni zapis w rejestrze musi zostać dokonany natychmiast po otrzymaniu zawiadomienia; c) określiłoby, że określone elementy [co najmniej informacje wymienione w art. 19 ust. 1 lit. a)–f), ale potencjalnie bardziej szczegółowe informacje] powinny zostać zapisane w rejestrze; oraz d) określiłoby, że właściwy organ powinien oprzeć się na treści rejestru przy podejmowaniu decyzji, czy zezwolić na operację przetwarzania danych. Jest to jednak zwyczajna spekulacja. Nie można niczego znaleźć w postanowieniu odsyłającym, co wskazywałoby, że prawo krajowe przewiduje takie przepisy w odniesieniu do publikacji informacji o beneficjentach środków z EFRG i EFRROW.

148. W braku odpowiednich informacji świadczących o istotności pytania – wręcz jakiegokolwiek czynnika łączącego pytanie z okolicznościami sprawy i zagadnieniami, które sąd krajowy ma rozstrzygnąć – proponuję, aby Trybunał odmówił udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

W przedmiocie pytań 2b i 6

149. Pytanie 2b oraz pytanie 6 wyłaniają zagadnienia związane z prawami użytkowników [68] (to znaczy osób, które zabiegają o dostęp do danych na temat beneficjentów, publikowanych na podstawie rozporządzenia Komisji nr 259/2008), a nie osób, których dane dotyczą, jak na przykład skarżących.

150. Moim zdaniem, oba pytania są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania 2b

151. Pytanie to zostało sformułowane w osobliwy sposób. Sąd odsyłający zasadniczo zmierza w nim do ustalenia, czy rozporządzenie Rady nr 259/2008 jest ważne, ale tylko dlatego, że dyrektywa 2006/24 jest nieważna. O ile rozumiem, sąd krajowy zastosował następujący tok rozumowania: Użytkownicy, pragnący zasięgnąć informacji publikowanych na podstawie rozporządzenia Komisji nr 259/2008, mogą uczynić to jedynie poprzez Internet. Oznacza to, że nie mogą tego uczynić w anonimowy sposób, ponieważ ich dane będą zatrzymywane na okres do dwóch lat na podstawie dyrektywy 2006/24. Jeżeli jednak tenże przepis dyrektywy 2006/24 okazałby się bezprawny, to skutek byłby taki, że dyrektywa 2006/24 byłaby nieważna. Jednakże następstwo tej nieważności byłoby takie, że rozporządzenie nr 259/2008 ostatecznie można by uznać za ważne.

152. Skargi w przedmiocie ważności przepisów unijnych zazwyczaj wnoszone są w oparciu o zarzut „braku kompetencji [69], naruszenia istotnych wymogów proceduralnych [70], naruszenia traktatu [WE] lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy” [71]. To nowa rzecz, aby do Trybunału zwracać się z pytaniem, czy ważność jednego aktu unijnego (w tym wypadku rozporządzenia Komisji nr 259/2008) jest zależna od ważności (nieważności) innego aktu unijnego z dziedziny pozostającej w dalekim związku (w tym wypadku dyrektywy 2006/24).

153. Moim zdaniem pytanie 2b jest czysto hipotetyczne. Jest ono zatem niedopuszczalne z dwóch przyczyn.

68 — „Użytkownicy” zostali zdefiniowani w art. 2 dyrektywy 2006/24; zob. przypis 9 powyżej.

69 — Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-8419.

70 — Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-937, pkt 34.

71 — Artykuł 230 WE.

154. Po pierwsze, pytanie pozostaje bez znaczenia dla przedmiotu sporu w postępowaniu zawisłym przed sądem krajowym, mianowicie czy sąd krajowy powinien wydać postanowienie zakazujące Landowi Hessen publikacji informacji na temat skarżących jako beneficjentów środków z EFRG lub EFRROW.

155. Utrwalone orzecznictwo Trybunału potwierdza, że nie kwestionuje on motywów złożenia przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest możliwa jedynie wówczas, gdy wnioskowana przez sąd krajowy wykładnia prawa unijnego lub badanie ważności prawa unijnego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku z rzeczywistym charakterem sprawy lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym [72]. Tak jednak dzieje się w tym przypadku.

156. Przedmiotem postępowania zawisłego przed sądem krajowym – widzianego w możliwie najszerszy sposób – są prawa do prywatności i do ochrony danych osobowych beneficjentów środków z EFGR i EFRROW: w szczególności chodzi o to, czy dane osobowe takich beneficjentów powinny być ujawniane w bazie danych dostępnej przez Internet. Postępowanie przed sądem krajowym zatem dotyczy beneficjentów jako *osób, których dane dotyczą*, nie ma ono jednak żadnego związku z ich prawami jako użytkowników, ani też z prawami innych osób.

157. Ważność dyrektywy 2006/24 nie ma zatem znaczenia dla zagadnień, które sąd krajowy musi ustalić w celu rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

158. Po drugie, opierając się na okolicznościach faktycznych sprawy, pytanie nie zostało przedstawione Trybunałowi w kontekście, w którym dane dotyczące stron postępowania przed sądem krajowym zostałyby zatrzymane na podstawie dyrektywy 2006/24 (ani tym bardziej przekazane właściwym organom na podstawie art. 4 tej dyrektywy). Byłoby zupełnie niewłaściwym, aby Trybunał podejmował się badania ważności dyrektywy 2006/24 w hipotetycznej sytuacji. Nie zachodzi również potrzeba badania ważności dyrektywy 2006/24, aby dojść do wniosku w przedmiocie ważności rozporządzenia Komisji nr 259/2008.

72 — Wyroki Trybunału: z dnia 16 czerwca 1981 r. w sprawie 126/80 Salonia, Rec. s. 1563; z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-206/08 Eurawasser, pkt 33, 34 oraz z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, pkt 40–42.

159. Uważam zatem pytanie 2b za niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania 6

160. Sąd odsyłający zwraca się z zapytaniem, czy wykładni art. 7 dyrektywy 95/46 – w szczególności lit. e) tego artykułu [73] – należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce polegającej na zatrzymywaniu adresów IP użytkowników stron internetowych zawierających informacje publikowane w trybie rozporządzenia Komisji nr 259/2008 bez wyraźnej zgody tych użytkowników.

161. Znowu pytanie jest dość zawiłe. Rozumiem je w ten sposób, że sąd odsyłający wychodzi z założenia, że jeżeli użytkownik pragnie zapoznać się z informacjami publikowanymi na podstawie rozporządzenia Komisji nr 259/2008, to może to uczynić wyłącznie przez Internet. Oznacza to, że jego dane osobowe (adres IP) będą „przetwarzane" w rozumieniu dyrektywy 95/46. Sąd odsyłający zwraca się w ten sposób z pytaniem, czy art. 7 dyrektywy 95/46 stoi na przeszkodzie takiemu przetwarzaniu, jeśli brak jest wyraźnej zgody.

162. Jak już wspomniałam, postępowanie przed sądem krajowym dotyczy ujawnienia informacji o osobach, których dane dotyczą (beneficjentach funduszy w ramach WPR). Nie ma ona żadnego związku z prawami użytkowników (ani nawet z użytkownikami jako osobami, których dane dotyczą). Wobec powyższego pytanie szóste z przyczyn wskazanych powyżej również jest niedopuszczalne.

73 — Artykuł 7 lit. e) *pozwala* na „przetwarzanie danych koniecznych dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej". Ponadto sytuacje wskazane w art. 7 lit. b)–f) mają wszystkie taką samą wagę, zarówno względem siebie, jak i sytuacji wskazanej w art. 7 lit. a) (jednoznaczna zgoda wyrażona przez osobę, której dane dotyczą). Trudno wobec powyższego wyobrazić sobie, w jaki sposób art. 7 lit. e) mógłby stać *na przeszkodzie* przetwarzaniu danych, jeśli nie jest spełniony art. 7 lit. a).

Wnioski

163. Wobec powyższego, uważam, że na pytania prejudycjalne Verwaltungsgericht Wiesbaden (Niemcy) Trybunał powinien udzielić następujących odpowiedzi:

„1) Badanie pytania 1 nie ujawnia żadnego elementu, który mógłby kwestionować ważność art. 42 pkt 8b rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

2) Artykuł 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 jest nieważny w zakresie, w jakim nakłada on wymóg automatycznej publikacji nazwisk, gminy, na której terenie beneficjenci mają miejsce zamieszkania, oraz o ile to możliwe, kodu pocztowego beneficjentów środków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy.

3) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 259/2008 z dnia 18 marca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie publikowania informacji na temat beneficjentów środków pochodzących z EFRG i EFRROW jest nieważne.

4) Pytanie 2b oraz pytanie 6 są niedopuszczalne.

5) Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania 3, 4 i 5”.