Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 4 października 2024 r. [1]

Sprawy połączone C-313/23, C-316/23 i C-332/23

Inspektorat kam Visshia sadeben savet

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sofiyski rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii, Bułgaria)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Inspekcja sądowa właściwa do zaproponowania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i prokuratorom – Utrzymanie funkcji członków inspekcji sądowej po upływie ustawowego okresu ich kadencji – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Pojęcie „administratora” – Określenie w prawie krajowym celów i sposobów przetwarzania – Bezpieczeństwo danych osobowych – Organ sądowy upoważniający inspekcję sądową do dostępu do danych osobowych dotyczących sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się po raz pierwszy w przedmiocie zgodności z art. 19 TUE uregulowania krajowego, które zezwala członkom Inspektoratu sądownictwa, posiadającym kompetencje w zakresie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom, na dalsze faktyczne wykonywanie obowiązków, przez czas nieokreślony, po upływie ustawowego okresu ich kadencji.

2. Pozwoli ona również Trybunałowi kontynuować prace nad wykładnią rozporządzenia (UE) 2016/679 [2], poprzez wyjaśnienie, po pierwsze, swojego orzecznictwa dotyczącego wyznaczania w prawie krajowym administratora danych osobowych, a po drugie, przedmiotu środka ochrony prawnej przewidzianego w art. 79 ust. 1 tego rozporządzenia.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; zwane dalej „RODO”).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. W niniejszej sprawie znaczenie mają art. 19 TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") oraz art. 4, 5, 32, 33 i 79 RODO.

B. Prawo bułgarskie

1. Konstytucja Bułgarii

4. Artykuł 117 ust. 2 Konstitutsiya na Republika Bulgaria (konstytucji Republiki Bułgarii, zwanej dalej „konstytucją Bułgarii"), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, stanowi:

„Władza sądownicza jest niezawisła. W wykonywaniu swoich obowiązków sędziowie, ławnicy, prokuratorzy i sędziowie śledczy podlegają wyłącznie przepisom prawa.

5. Artykuł 132a tej konstytucji, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, stanowi:

„(1) Przy Najwyższej Radzie Sądownictwa ustanawia się Inspektorat, który składa się z Głównego inspektora i dziesięciu inspektorów.

(2) Główny inspektor jest wybierany przez Zgromadzenie Narodowe większością dwóch trzecich głosów jego członków na okres pięciu lat.

(3) Inspektorzy są wybierani przez Zgromadzenie Narodowe na okres czterech lat w trybie określonym w ust. 2.

(4) Główny inspektor i inspektorzy mogą być wybierani powtórnie, ale nie na dwie kolejne kadencje.

[…]

(6) Inspektorat kontroluje działalność organów wymiaru sprawiedliwości, nie naruszając niezawisłości sędziów, ławników, prokuratorów i sędziów śledczych w wykonywaniu ich funkcji. Inspektorat przeprowadza kontrole dotyczące uczciwości i konfliktu interesów sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych, ich oświadczeń majątkowych oraz działań szkodzących reputacji wymiaru sprawiedliwości a także działań związanych z naruszeniem niezawisłości sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych. Główny inspektor i inspektorzy są niezależni i przy wykonywaniu swoich obowiązków podlegają jedynie przepisom prawa.

(7) Inspektorat działa z urzędu, z inicjatywy obywateli, osób prawnych lub organów państwowych, w tym sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych.

[…]

(10) Warunki oraz tryb wyboru i odwołania Głównego inspektora i inspektorów, jak również organizację i działalność Inspektoratu określa ustawa”.

2. Ustawa o sądownictwie

6. Artykuł 46 Zakon za sadebnata vlast (ustawy o sądownictwie) (DV nr 64 z dnia 7 sierpnia 2007 r.) ma następujące brzmienie:

„Zgromadzenie Narodowe wybiera Głównego inspektora i każdego z inspektorów indywidualnie większością dwóch trzecich głosów”.

7. Artykuł 54 tej ustawy przewiduje:

„(1) Inspektorat:

[…]

2. kontroluje organizację wszczynania i prowadzenia postępowań sądowych, śledztw przez prokuraturę i dochodzeń oraz zamykanie spraw w wyznaczonych terminach;

[…]

6. proponuje kary dyscyplinarne wobec sędziów, prokuratorów, sędziów śledczych i pracowników administracyjnych wymiaru sprawiedliwości;

7. wydaje zawiadomienia, sugestie i sprawozdania skierowane do innych organów państwowych, w tym organów wymiaru sprawiedliwości;

8. przeprowadza kontrole dotyczące uczciwości i konfliktu interesów sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych, ich oświadczeń majątkowych oraz określenia działań szkodzących reputacji wymiaru sprawiedliwości oraz działań związanych z naruszeniem niezawisłości sędziów, prokuratorów i sędziów śledczych;

[…]

15. kontroluje przetwarzanie danych osobowych w przypadkach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

(2) Przeprowadzając kontrolę, o której mowa w ust. 1 pkt 15, Inspektorat wykonuje zadania i uprawnienia przewidziane w ustawie o ochronie danych osobowych.

[…]”.

8. Artykuł 175a ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi:

„Sędziowie, prokuratorzy i sędziowie śledczy składają [Inspektoratowi] następujące oświadczenia:

1. oświadczenie majątkowe i o interesach w dwóch częściach;

2. oświadczenie o zmianie okoliczności w odniesieniu do oświadczenia wskazanego w ust. 1, w części dotyczącej interesów, o których mowa w art. 175b ust. 1 pkt 11–13, oraz pochodzenia środków w przypadku przedterminowej spłaty wierzytelności.

[…]”.

9. Artykuł 175b ust. 4 rzeczonej ustawy ma następujące brzmienie:

„Sędziowie, prokuratorzy i sędziowie śledczy składają oświadczenie o majątku i dochodach swoich małżonków lub osób, z którymi pozostają w faktycznym pożyciu jako małżonkowie, oraz swoich małoletnich dzieci”.

10. Artykuł 175e ustawy o sądownictwie stanowi:

„(1) W ciągu sześciu miesięcy od upływu terminu na złożenie oświadczenia [Inspektorat] sprawdza prawdziwość zgłoszonych faktów.

[…]

(6) [Inspektorat] może uzyskać informacje z systemów informacyjnych, o których mowa w art. 56 i 56a ustawy o instytucjach kredytowych. Główny inspektor i inspektorzy [Inspektoratu] mogą wystąpić z wnioskiem o uchylenie tajemnicy bankowej do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania danej osoby Rayonen sad (sądu rejonowego), chyba że zgoda została udzielona zgodnie z art. 62 ust. 5 pkt 1 ustawy o instytucjach kredytowych. Zgody udziela się [Inspektoratowi] na piśmie, bez poświadczenia notarialnego podpisu, na formularzu zatwierdzonym przez głównego inspektora”.

3. Ustawa o instytucjach kredytowych

11. Zakon za kreditnite institutii (ustawa o instytucjach kredytowych) (DV nr 59 z dnia 21 lipca 2006 r.) w art. 62, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, stanowi:

„(1) Pracownikom banków, członkom organów zarządzających i nadzorczych banków, pracownikom Narodowego Banku Bułgarii (NBB), pracownikom i członkom zarządu funduszu gwarancji depozytów, likwidatorom, zarządcom tymczasowym i syndykom, a także wszystkim innym osobom pracującym dla banku zabrania się ujawniania lub wykorzystywania na własny użytek lub na użytek członków rodzin informacji stanowiących tajemnicę bankową.

(2) Tajemnica bankowa obejmuje fakty i okoliczności dotyczące sald i transakcji na rachunkach i depozytach klientów banku.

[…]

(5) Z wyjątkiem NBB oraz do celów i na warunkach określonych w art. 56 bank może przekazywać informacje, o których mowa w ust. 2, dotyczące klientów indywidualnych wyłącznie:

1. za ich zgodą;

2. na podstawie orzeczenia sądowego, wydanego zgodnie z ust. 6 i 7;

[…]

(6) Sąd może również nakazać ujawnienie informacji, o których mowa w ust. 2, na wniosek:

[…]

12. głównego inspektora lub inspektora [Inspektoratu].

(7) W przedmiocie wniosku, o którym mowa w ust. 6, sędzia Rayonen sad [sądu rejonowego] orzeka na posiedzeniu niejawnym, najpóźniej w ciągu 24 godzin od wpłynięcia wniosku, w drodze postanowienia z uzasadnieniem, określając okres, do którego odnoszą się informacje, o których mowa w ust. 1. Postanowienie sądu nie podlega zaskarżeniu.

[…]".

4. Ustawa o ochronie danych osobowych

12. Artykuł 17 Zakon za zashtita na lichnite danni (ustawy o ochronie danych osobowych) (DV nr 1, z dnia 4 stycznia 2002 r.) przewiduje:

„(1) [Inspektorat] nadzoruje i kontroluje przestrzeganie [RODO], niniejszej ustawy oraz aktów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych, jeżeli dane osobowe są przetwarzane przez:

1. sąd w ramach wykonywania jego zadań jako organu władzy sądowniczej; oraz

2. prokuraturę i organy ścigania w ramach wykonywania ich zadań jako organów wymiaru sprawiedliwości w celach zapobiegania przestępczości, wykrywania czynów zabronionych, prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania czynów zabronionych lub wykonania kar.

[…]".

13. Artykuł 39 ust. 1 tej ustawy ma następujące brzmienie:

„Osoba, której dane dotyczą, w przypadku naruszenia jej praw wynikających z [RODO] i niniejszej ustawy może zaskarżyć przed sądem czynności administratora i podmiotu przetwarzającego w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego".

III. Okoliczności powstania sporu, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14. W dniu 15 maja 2023 r. Inspektorat kam Visshia sadeben savet (Inspektorat przy najwyższej radzie sądownictwa, Bułgaria, zwany dalej „Inspektoratem") wniósł do Sofiyski rayonen sad (sądu rejonowego w Sofii, Bułgaria) o uchylenie tajemnicy bankowej dotyczącej majątku kilku sędziów i członków ich rodzin.

15. Sąd odsyłający uważa, że w pierwszej kolejności należy zbadać, czy Inspektorat jest uprawniony do wystąpienia do tego sądu z wnioskiem o uchylenie tajemnicy bankowej. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że organ ten, utworzony na mocy nowelizacji konstytucji Bułgarii w 2007 r., składa się z głównego inspektora sądownictwa i dziesięciu inspektorów

wybieranych przez Parlament bułgarski na okres odpowiednio pięciu i czterech lat. W niniejszej sprawie kadencje głównego inspektora i wszystkich inspektorów wygasły w 2020 r., a parlament nie wybrał nowych członków.

16. Sąd ten wskazuje, że w wyroku z dnia 27 września 2022 r. Konstitutsionen sad (trybunał konstytucyjny, Bułgaria) orzekł, że w przypadku wygaśnięcia kadencji członków Inspektoratu, nie zaprzestają oni swojej działalności do czasu wybrania nowych członków. Niemniej sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w świetle prawa Unii przedłużenie kadencji tych członków może naruszyć niezależność tego organu, ponieważ jest on uprawniony do wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom. W przypadku odpowiedzi twierdzącej sąd ten chciałby poznać kryteria pozwalające na ustalenie, czy takie przedłużenie jest dopuszczalne.

17. W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad rolą i obowiązkami sądów krajowych, które zezwalają Inspektoratowi na dostęp do danych osobowych sędziów.

18. W tej kwestii sąd ten wskazuje, że w 2019 r. na stronie internetowej Inspektoratu opublikowano dane osobowe dotyczące adresów kilku sędziów i tożsamości członków ich rodzin. Stwierdziwszy, że dane te zostały ujawnione niezgodnie z prawem, Komisia za zashtita na lichnite danni (komisja ds. ochrony danych osobowych, Bułgaria) nałożyła na Inspektorat grzywnę.

19. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy przy założeniu, że RODO ma zastosowanie, Inspektorat należy uznać za administratora danych w rozumieniu art. 4 pkt 7 tego rozporządzenia. W szczególności sąd ten zauważa, że zgodnie z przeważającą w Bułgarii wykładnią prawa krajowego jego kontrola ogranicza się do ustalenia, czy osoby, w odniesieniu do których wniesiono o uchylenie tajemnicy bankowej, podlegają, przewidzianemu w ustawie o sądownictwie, obowiązkowi złożenia oświadczenia. Sąd odsyłający podkreśla, że gdyby sąd rozpatrujący rzeczony wniosek został uznany za administratora danych, musiałby on zapewnić bezpieczeństwo danych zgodnie z art. 32–34 RODO.

20. Ponadto wspomniany sąd dąży do ustalenia, czy sąd, który udziela organowi państwowemu dostępu do danych objętych tajemnicą bankową, może zostać uznany za organ nadzorczy w rozumieniu art. 51 RODO.

21. Wreszcie zdaniem sądu odsyłającego należy ustalić, czy przed udzieleniem dostępu do tych danych sąd powinien upewnić się, że Inspektorat zastosował wystarczające środki w celu zapewnienia zgodności przetwarzania z prawem. Sąd ten zastanawia się w szczególności, czy niezależnie od uznania go za administratora lub organ nadzorczy jest on zobowiązany do przeprowadzania takich kontroli z urzędu w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 79 RODO.

22. W tych okolicznościach Sofiyski rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] w związku z art. 47 akapit drugi [Karty] należy interpretować w ten sposób, że wydłużenie okresu sprawowania funkcji organu, który może nakładać kary dyscyplinarne na sędziów i jest uprawniony do ustalania danych dotyczących ich majątku – po zakończeniu konstytucyjnie ustanowionej kadencji tego organu, bez wyraźnie określonego końcowego terminu – stanowi samo w sobie lub w określonych

warunkach naruszenie wymogu zagwarantowania przez państwa w Unii skutecznych środków prawnych niezależnej kontroli sądowej? Jeżeli takie wydłużenie okresu trwania uprawnień jest dopuszczalne, to pod jakimi warunkami?

2. Czy art. 2 ust. 2 lit. a) [RODO] należy interpretować w ten sposób, że działalność związana z ujawnieniem tajemnicy bankowej w celu weryfikacji stanu majątkowego sędziów, który jest następnie ujawniany publicznie, stanowi działalność pozostającą poza zakresem stosowania prawa Unii? Czy odpowiedź na to pytanie ulega zmianie, gdy ta działalność obejmuje również ujawnienie danych dotyczących członków rodziny sędziów, którzy to członkowie nie pełnią funkcji sędziego?

3. Na wypadek udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi w ten sposób, że prawo Unii ma zastosowanie – czy art. 4 pkt 7 RODO należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy, który zezwala innemu organowi publicznemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych sędziów i członków ich rodzin, określa cele lub sposoby przetwarzania danych osobowych, w związku z czym jest „administratorem" danych osobowych?

4. Na wypadek udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi, że prawo Unii ma zastosowanie, a także odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie – czy art. 51 RODO należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy, który zezwala innemu organowi publicznemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych sędziów i członków ich rodzin, jest odpowiedzialny za monitorowanie stosowania RODO, w związku z czym ma status „organu nadzorczego" w odniesieniu do tych danych?

5. Na wypadek udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi, że prawo Unii ma zastosowanie, a także odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie lub czwarte – czy art. 32 ust. 1 lit. b) RODO, odpowiednio art. 57 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy, który zezwala innemu organowi publicznemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych sędziów i członków ich rodzin, jest zobowiązany – w przypadku istnienia informacji wskazujących na wcześniejsze naruszenie bezpieczeństwa danych osobowych przez organ, któremu ma zostać udzielony dostęp – do zażądania informacji o podjętych środkach ochrony danych i do dokonania oceny adekwatności tych środków przy podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia dostępu?

6. Na wypadek udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi, że prawo Unii ma zastosowanie, a także niezależnie od odpowiedzi na pytanie trzecie lub czwarte – czy art. 79 ust. 1 RODO w związku z art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że gdy w prawie krajowym jednego z państw Unii przewidziano, że określone kategorie danych mogą zostać ujawnione wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia sądu, sąd udzielający tego zezwolenia jest zobowiązany z urzędu do zapewnienia ochrony podmiotów, których dane ujawnia, poprzez zobowiązanie organu publicznego żądającego dostępu do danych, co do którego wiadomo, że dopuścił się naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, do przekazania informacji o środkach podjętych na podstawie art. 33 ust. 3 lit. d) RODO, a także o skutecznym stosowaniu tych środków?

IV. Postępowanie przed Trybunałem

23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Inspektorat, rządy bułgarski i polski oraz Komisję Europejską.

V. Analiza

24. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii koncentruję się na pierwszym, trzecim i szóstym pytaniu prejudycjalnym.

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

25. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, które zezwalają członkom Inspektoratu, posiadającym kompetencje w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów, na kontynuowanie działalności po upływie konstytucyjnego okresu ich kadencji. W swoich uwagach na piśmie rządy bułgarski i polski oraz Inspektorat podnieśli brak właściwości Trybunału do rozpoznania tego pytania i jego niedopuszczalności. Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do samego Trybunału należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, w celu ustalenia własnej właściwości lub dopuszczalności przedłożonego mu wniosku [3].

1. W przedmiocie właściwości

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, jeżeli jest oczywiste, że przepis prawa Unii przedłożony do interpretacji Trybunału nie może znaleźć zastosowania [4]. Jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia Karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości [5].

27. Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że na podstawie tego postanowienia państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Z orzecznictwa Trybunału wynika, w odniesieniu do zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii", niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty [6].

28. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje między innymi zastosowanie w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a więc wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem. Otóż wydaje

[3] Wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie), (C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 59).

[4] Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, pkt 123).

[5] Postanowienie z dnia 18 kwietnia 2023 r., Vantage Logistics (C-200/22, EU:C:2023:337, pkt 27).

[6] Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 32, 33).

się, że jest tak w przypadku sądu odsyłającego, który jako bułgarski sąd powszechny może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii i należy, jako „sąd" w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do bułgarskiego systemu środków prawnych „w dziedzinach objętych prawem Unii" w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, skutkiem czego powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej. Ponadto należy przypomnieć, że chociaż, jak zauważa rząd polski, organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE[7].

29. Z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że członkowie Inspektoratu, których kadencja wygasła kilka lat temu, wnieśli do sądu odsyłającego o zezwolenie na zniesienie tajemnicy bankowej w odniesieniu do danych dotyczących rachunków bankowych kilku sędziów i członków ich rodzin. Sąd ten uważa, że z uwagi na zadania i uprawnienia tego organu w sprawach dyscyplinarnych taka sytuacja, której zgodność z prawem potwierdził Konstitutsionen sad (Trybunał konstytucyjny), może budzić wątpliwości w świetle ustanowionego w prawie Unii wymogu niezależności wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, co uzasadnia pytania skierowane do Trybunału. Zaś art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie w kontekście postępowania dotyczącego kwestii zgodności z prawem Unii uregulowania lub praktyki krajowej, które mogą wpłynąć na niezawisłość sędziów. Należy podkreślić w tym względzie, że na mocy powyższego przepisu każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, przewidując także udział organów, które same spełniają wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową[8].

30. Pragnę zauważyć, że Inspektorat podnosi, iż wbrew temu, co wskazuje sąd odsyłający, dane dotyczące rachunków bankowych danych sędziów, będące przedmiotem postępowania głównego, nie są wykorzystywane w ramach jego uprawnień do zgłaszania nieprawidłowości w celu pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej tych sędziów, oraz że Inspektorat nie jest uprawniony do nakładania kary dyscyplinarnej ani też do wszczęcia postępowania o podobnym charakterze, przy czym tę ostatnią uwagę sformułowali również rząd bułgarski i Komisja. W tym względzie należy przypomnieć, iż Trybunał jest zobowiązany uwzględnić, zgodnie z podziałem kompetencji między sądami Unii a sądami krajowymi, kontekst faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne, w takiej postaci, w jakiej został on opisany w postanowieniach odsyłających. Zatem badania odesłania prejudycjalnego nie można dokonywać z punktu widzenia wykładni prawa krajowego, na którą powołuje się strona postępowania głównego lub rząd państwa członkowskiego[9].

[7] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 34–36). Pragnę zauważyć, że w kilku niedawnych wyrokach, w których podniesiono kwestię właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyroki: z dnia 9 stycznia 2024 r., G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21, C-269/21, EU:C:2024:1, pkt 57); z dnia 11 kwietnia 2024 r., Sapira i in. (C-114/23, C-115/23, C-132/23, C-160/23, EU:C:2024:290, pkt 26); z dnia 18 kwietnia 2024 r.,OT i in. (Likwidacja sądu) (C-634/22, EU:C:2024:340, pkt 24), rozstrzygana oa jest twierdząco wyłącznie na podstawie powyższego stwierdzenia dotyczącego organizacji wymiaru sprawiedliwości, bez odniesienia do zakresu stosowania tego przepisu i pod warunkiem, że organ krajowy, którego sprawa dotyczy, może rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a więc wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 51)].

[8] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 39); z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 80, 164).

[9] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2020 r., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, pkt 38); z dnia 8 maja 2024 r., Associaiia „Forumul Judecătorilor din România" (Stowarzyszenie sędziów i prokuratorów) (C-53/23, EU:C:2024:388, pkt 31).

31. Bezsporne pozostaje jednak, że postanowienia odsyłające zawierają wewnętrzną sprzeczność w odniesieniu do – i wyłącznie w tym zakresie – zakresu uprawnień Inspektoratu w zakresie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom. I tak, chociaż Sofiyski rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii) powołuje się w pierwszym pytaniu prejudycjalnym na uprawnienie Inspektoratu do nakładania kar dyscyplinarnych na sędziów, to powołuje się on również na art. 54 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o sądownictwie, zgodnie z którym Inspektorat w przypadku naruszeń „zawiadamia" właściwe kolegium Najwyższej Rady Sądownictwa (zwanej dalej „CSM"), „proponuje" takie kary i wskazuje na swoje „uprawnienie do zgłaszania nieprawidłowości w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej"[10], które to uprawnienia są rzeczywiście opisane przez ten organ i rząd bułgarski w ich odpowiednich uwagach. Można zatem z całą pewnością przyjąć, że Inspektorat posiada uprawnienia w zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów bułgarskich, a mianowicie przynajmniej możliwość zaproponowania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w świetle okoliczności stwierdzonych w toku przeprowadzonych przez niego kontroli, przy czym Trybunał powinien ponadto ograniczyć się do treści postanowień odsyłających dotyczących możliwych konsekwencji dyscyplinarnych[11] po weryfikacji danych bankowych uzyskanych po uchyleniu tajemnicy bankowej[12].

32. Co się tyczy w drugiej kolejności art. 47 Karty, należy podkreślić, że uznanie prawa do skutecznego środka prawnego w określonym przypadku wymaga, by powołująca się na nie osoba dochodziła praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii albo żeby wobec tej osoby toczyło się postępowanie karne stanowiące przejaw stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych. Tymczasem bezsporne jest, że postępowanie główne, po pierwsze, nie ma charakteru kontradyktoryjnego, w tym znaczeniu, że osoby, których dane są przedmiotem wniosku o udzielenie dostępu, nie uczestniczą w nim i nie mogą zatem powoływać się na naruszenie jakiegokolwiek prawa, a po drugie, postępowanie to nie odpowiada prowadzonemu przeciwko tym osobom postępowaniu stanowiącemu przejaw stosowania prawa Unii. W tych okolicznościach art. 47 Karty nie ma jako taki zastosowania do sporu w postępowaniu głównym. Niemniej jednak z uwagi na to, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty, to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni tego przepisu[13].

[10] Zobacz pkt 20 i 48 postanowienia odsyłającego w sprawie C-332/23.

[11] W sprawozdaniu Komisji z dnia 5 lipca 2023 r. na temat praworządności w Bułgarii wspomniano, że spośród dwunastu kontroli uczciwości przeprowadzonych przez Inspektorat w 2022 r. trzy doprowadziły do wszczęcia „postępowania dyscyplinarnego".

[12] W każdym razie i zgodnie z własnymi wskazówkami Inspektoratu, weryfikacja oświadczeń majątkowych sędziów wchodzi w zakres polityki antykorupcyjnej, ponieważ celem gromadzenia danych bankowych jest przeprowadzenie kontroli zgodności mienia zgłoszonego przez sędziów z informacjami wpisanymi, zgłaszanymi i poświadczonymi w rejestrach publicznych. Zgodnie z art. 3 Zakon za protivodeystvie na koruptsiata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (ustawy o przeciwdziałaniu korupcji i konfiskacie nielegalnie nabytego mienia) (DV nr 7 z dnia 19 stycznia 2018 r., zmienionej ostatnio, DV nr 104 z dnia 30 grudnia 2022 r.), przeciwdziałanie to polega w szczególności na oświadczeniach dotyczących dóbr i interesów, ich kontroli, stwierdzaniu konfliktu interesów i nakładaniu „kar", a także na publikacji nazwisk osób, które nie złożyły oświadczenia lub których oświadczenie uznano za nieprawdziwe, a także nazwisk osób, w odniesieniu do których stwierdzono konflikt interesów. Nawet przy założeniu, że, jak twierdzi Inspektorat, ewentualne stwierdzone uchybienia dotyczące oświadczenia o interesach nie mogą stanowić o przewinieniu dyscyplinarnym danych sędziów, stosowanie takich przepisów może mieć poważne konsekwencje zarówno dla przebiegu kariery sędziów, jak i dla ich warunków życia, co uzasadnia zastosowanie mutatis mutandis art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z którego wynika wymóg niezawisłości sędziów [zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 95-97)].

[13] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 34–37).

2. W przedmiocie dopuszczalności

33. Należy zauważyć, że wbrew twierdzeniom Inspektoratu wymogi art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w szczególności wymogi przewidziane w lit. c) tego artykułu, są w niniejszej sprawie spełnione. Postanowienia odsyłające zawierają bowiem dość informacji, by umożliwić Trybunałowi zrozumienie powodów, dla których sąd odsyłający wnosi o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty na potrzeby sporu w postępowaniu głównym. Poprzez pytanie pierwsze sąd ten dąży w istocie do ustalenia, czy przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu rangi konstytucyjnej, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Konstitutsionen sad (trybunał konstytucyjny), na podstawie którego członkowie Inspektoratu kontynuują sprawowanie swoich funckji po upływie ustawowego okresu ich kadencji. Sąd odsyłający zmierza w ten sposób do uzyskania wskazówek w kwestii o charakterze proceduralnym, którą powinien rozstrzygnąć *in limine litis*, ponieważ dotyczy ona zgodności z prawem złożonego do niego wniosku przez organ działający poza ramami prawnymi określającymi jego działalność, a zatem samej właściwości tego sądu do rozpoznania wniosku wniesionego przez ten organ. Otóż, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, pytania prejudycjalne mające na celu umożliwienie sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie *in limine litis* trudności o charakterze proceduralnym, takich jak kwestie związane z jego własną właściwością do rozpoznania zawisłej przed nim sprawy lub też ze skutkami prawnymi, jakie należy przypisać orzeczeniu sądowemu stanowiącemu potencjalnie przeszkodę dla dalszego rozpoznania takiej sprawy przez ten sąd, są dopuszczalne na gruncie art. 267 TFUE [14].

34. Niemniej jednak niezbędność, w rozumieniu art. 267 TFUE, dokonania wykładni w trybie prejudycjalnym, o którą zwrócono się do Trybunału, oznacza, że sąd odsyłający może wyciągnąć konsekwencje z tej wykładni, oceniając w jej świetle zgodność z prawem skierowanego do niego wniosku i w razie potrzeby stwierdzając jego niezgodność z prawem. W niniejszej sprawie, chociaż z postanowień odsyłających nie wynika, że sąd ten mógłby postąpić w ten sposób na podstawie przepisów prawa krajowego, to jednak treść uwag rządu bułgarskiego sugeruje, że może tak być. Uściślono w nich bowiem, że właściwy sąd, w ramach kontroli, którą jest zobowiązany przeprowadzić na podstawie ustawy o instytucjach kredytowych, powinien sprawdzić, czy wniosek o uchylenie tajemnicy bankowej złożył organ publiczny lub upoważniony do tego podmiot publiczny, a zatem w sprawie w postępowaniu głównym, czy wniosek został złożony przez głównego inspektora lub inspektorów Inspektoratu. Takie wyjaśnienie charakteru uprawnień właściwego sądu może potwierdzać, że sąd ten mógłby wziąć pod uwagę ewentualną odpowiedź Trybunału na pierwsze pytanie prejudycjalne i że wykładnia przepisów prawa Unii, o którą wystąpiono w tym pytaniu, odpowiada obiektywnej potrzebie związanej z orzeczeniem, które sąd odsyłający mógłby wydać w sprawie w postępowaniu głównym [15].

3. W przedmiocie istoty

a) Uwagi wstępne

35. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wymóg niezawisłości sędziowskiej wynikający z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga, by przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przewidywały niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego

[14] Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych) (C-615/20, C-671/20, EU:C:2023:562, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r., G. i in. (Powoływanie sędziów polskich sądów powszechnych) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1, pkt 69–72).

systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, ponieważ sama perspektywa wszczęcia dochodzenia dyscyplinarnego może wywierać nacisk na osoby, których zadaniem jest sądzenie, jest kwestią istotną, by organ właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie, w tym do proponowania wszczęcia tego rodzaju postępowania, przy wykonywaniu swoich zadań działał w sposób obiektywny i bezstronny i w tym celu był chroniony przed wszelkimi naciskami zewnętrznymi [16].

36. W niniejszej sprawie sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z zasadą niezawisłości sędziowskiej ustanowioną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów i praktyki krajowej, które zezwalają członkom Inspektoratu na kontynuowanie działalności po upływie ustawowego okresu ich kadencji przewidzianego w konstytucji bułgarskiej, w świetle zakresu zadań i kompetencji tego organu. Jak wynika z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, sąd ten zastanawia się w takiej sytuacji nad ryzykiem zewnętrznego wpływu na działalność Inspektoratu lub nadmiernego nacisku z jego strony na organy wymiaru sprawiedliwości.

37. Podobnie jak w przypadku przedłużenia czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku [17], wydaje mi się, że wyłącznie do państw członkowskich należy decyzja, czy zezwolić na przedłużenie kadencji członków organu konstytucyjnego odpowiedzialnego za kontrolę działalności organów wymiaru sprawiedliwości, ocena uczciwości sędziów i ich ewentualnego konfliktu interesów oraz, w razie potrzeby, zaproponowanie CSM wszczęcia przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych. Niemniej przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania między innymi wymogu niezależności sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Są one zatem zobowiązane nie dopuścić do pogorszenia, z punktu widzenia wartości państwa prawnego, swojego ustawodawstwa w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską [18].

38. W tym względzie uważam, że przedłużenie kadencji członków Inspektoratu sądowego podyktowane interesem ogólnym opartym na potrzebie ciągłości instytucjonalnej nie jest samo w sobie wystarczające do stwierdzenia naruszenia zasady niezawisłości, o której mowa powyżej [19], tym bardziej, że członkowie takiego organu nie są powołani do orzekania w sporach jako sędziowie, ale do prowadzenia dochodzeń i proponowania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a zatem niekoniecznie muszą spełniać wszystkie wymogi niezależności i bezstronności mające zastosowanie do sędziów [20].

16 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 48, 49).

17 Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 110).

18 Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 74).

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 203). Należy podkreślić, że sprawy w postępowaniu głównym różnią się od sprawy, w której wydano wspomniany wyrok, tym, że dotyczą zwykłego indywidualnego zastępstwa wyraźnie przewidzianego w mających zastosowanie przepisach, w tym w granicach czasowych, bez jakiegokolwiek wskazania lub zakwestionowania przez sąd odsyłający wpływu długości spornego przedłużenia mandatu w świetle wymogu niezawisłości i bezstronności sędziów i prokuratorów.

20 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 55).

39. Faktem pozostaje, że przedłużenie wygasłych kadencji członków Inspektoratu, w następstwie impasu w procesie wyborczym mającym na celu powołanie ich następców, odbyło się w szczególnych ramach prawnych. Pomijając brak podstawy prawnej (zarówno co do zasady przedłużenia, jak i czasu jego trwania [21]), należy podkreślić fakt, że Główny inspektor i inspektorzy mogą być wybierani ponownie, „ale nie na dwie kolejne kadencje", oraz że w wykonywaniu swoich funkcji „podlegają wyłącznie przepisom prawa". Wydaje się zatem, że przedłużenie kadencji członków organu konstytucyjnego, którego legitymacja wynika z pierwotnego wyboru na określoną kadencję, opiera się obecnie wyłącznie na ramach statutowych i zgodności z zasadą legalności, mimo że nie przewidziano ciągłości do czasu ustania przeszkody ani nawet natychmiastowego przedłużenia tej kadencji. Ponadto kwestia legitymacji Inspektoratu, odnosząca się do zaufania społeczeństwa do pracy danego organu i akceptacji jego rozstrzygnięć, nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na sposób działania Inspektoratu, który może działać z urzędu, ale także „z inicjatywy obywateli" lub organów władzy publicznej, „w tym sędziów" [22]. W tych okolicznościach de facto i sine die przedłużenie kadencji członków Inspektoratu może, moim zdaniem, budzić uzasadnione obawy o wykorzystywanie prerogatyw i funkcji tego organu jako instrumentu nacisku na działalność sądowniczą lub politycznej kontroli tej działalności [23].

40. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. Należy pamiętać, że art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania norm prawa unijnego w konkretnej sprawie, a jedynie do orzekania w przedmiocie wykładni traktatów i aktów przyjętych przez instytucje Unii. Jednakże – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – w ramach współpracy sądowej ustanowionej w art. 267 TFUE Trybunał może, na podstawie przedstawionych mu informacji, dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa. W tym względzie sąd odsyłający będzie musiał dokonać oceny ryzyk związanych z przedłużeniem kadencji członków Inspektoratu w świetle wymogu niezawisłości sędziów i prokuratorów, uwzględniając uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym jako takie i w jego krajowym kontekście prawno-faktycznym [24].

41. W odniesieniu do uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym [25] oraz w zakresie, w jakim sąd odsyłający zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o wpływ kontynuacji działalności Inspektoratu po upływie kadencji jego członków na wymóg niezawisłości sędziów, należy zbadać, czy przepisy regulujące organizację i działalność tego organu są ukształtowane w taki sposób, by nie mogły prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności organów wymiaru sprawiedliwości oraz kontroli politycznej tej działalności. Te przepisy mogą bowiem, ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednio wpływać na praktykę wspomnianego organu, a zatem przeciwdziałać lub – przeciwnie – sprzyjać prowadzeniu postępowań dyscyplinarnych, których celem lub skutkiem jest wywieranie nacisku na osoby mające za zadanie sądzenie lub zapewnienie kontroli politycznej nad ich działalnością [26].

[21] Tytułem przykładu pragnę wskazać, że zgodnie z art. 5 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „[z] wyjątkiem okoliczności, których dotyczy artykuł 6, sędzia nadal pełni funkcję do momentu podjęcia obowiązków przez następcę".

[22] Artykuł 132a Konstytucji bułgarskiej.

[23] Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 78); z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 57).

[24] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 58, 59).

[25] Należy podkreślić, że zarówno rząd bułgarski, jak i Inspektorat jasno stwierdzili, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy pozostały niezmienione od czasu wygaśnięcia kadencji członków Inspektoratu.

[26] Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 50, 51).

b) W przedmiocie sposobu powołania i zakresu uprawnień członków Inspektoratu

42. Bezsporne jest w pierwszej kolejności, że warunki powoływania członków Inspektoratu wskazują na bezpośredni związek z władzą ustawodawczą, ponieważ są oni wybierani przez posłów większością dwóch trzecich głosów. Ten wymóg większości kwalifikowanej ma na celu ograniczenie ryzyka upolitycznienia nominacji, a zatem i Inspektoratu, w tym znaczeniu, że taka większość wymaga co do zasady przekreślenia interesów partyjnych, a zatem zgodnego wyboru osób uznanych w zawodzie. Bardziej pragmatyczne podejście prowadzi do wniosku, że skuteczność tego mechanizmu, który ma zapewnić neutralność polityczną osobom pełniącym funkcje publiczne, jest względna, ponieważ zależy od kontekstu politycznego każdego kraju.

43. W tym względzie z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że proces mianowania inspektorów w związku z ich prerogatywami wobec wymiaru sprawiedliwości stanowi źródło obaw zarówno dla Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej „Komisją Wenecką"), jak i dla Komisji [27]. Pierwsza z Komisji wskazuje zatem, że większość dwóch trzecich w kontekście bułgarskim jest często uzyskiwana dzięki podziałowi „quotas" w ramach tajnych negocjacji politycznych, co oznacza, że ostatecznie każdy inspektor może mieć pewne zobowiązania polityczne wobec tej czy innej partii [28]. Komisja Europejska natomiast podkreśliła trudności związane z procedurą wyboru kandydatów, wskazując w swoim sprawozdaniu na temat praworządności w Bułgarii za rok 2020 fakt, że Inspektorat sam przedstawił propozycję zmiany ustawy o sądownictwie wymagającą, aby kandydatów na głównego inspektora i inspektorów proponowały inne organy, takie jak posiedzenia plenarne Varhoven kasatsionen sad (najwyższego sądu kasacyjnego, Bułgaria) i Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego, Bułgaria) lub zgromadzenia ogólne sędziów i organizacji zawodowych, a nie członkowie Parlamentu [29]. W swoim sprawozdaniu za 2023 r. Komisja odnotowała brak jakichkolwiek postępów w przyjmowaniu reform ustawodawczych mających na celu poprawę funkcjonowania Inspektoratu i uniknięcie ryzyka wpływu politycznego, w tym poprzez zaangażowanie organów sądowych w wybór jego członków.

44. Po drugie, z art. 132a ust. 6 konstytucji bułgarskiej wynika, że zadania Inspektoratu, który działa zarówno na podstawie zawiadomień jak i z urzędu, są obiektywnie bardzo szerokie [30]. W kontekście charakteryzującym się istnieniem licznych mechanizmów kontroli bułgarskich sędziów Komisja Wenecka wskazuje, że prerogatywy Inspektoratu są definiowane w sposób ogólny i nieprecyzyjny oraz często pokrywają się z prerogatywami CSM, co wiąże się z ryzykiem wkroczenia i przeniesienia rzeczywistych uprawnień z drugiego organu na ten pierwszy. Podkreśla ona, że poza uprawnieniami dochodzeniowymi Inspektorat może przeprowadzić filtrowanie spraw dyscyplinarnych poprzez nienadanie dalszego biegu „zawiadomieniom", które zostały do niego skierowane w związku z zarzucanym niezgodnym z prawem zachowaniem sędziego [31].

[27] W swoich uwagach Komisja kilkakrotnie odwołuje się do swoich rocznych sprawozdań dotyczących praworządności w Bułgarii oraz do różnych opinii Komisji Weneckiej.

[28] Opinia Komisji Weneckiej [CDL-AD (2017) 018, pkt 58]. Stwierdza ona również, że mechanizm większości kwalifikowanej jest nieskuteczny, gdy strona rządowa posiada już niezbędną liczbę głosów do samodzielnego uzyskania takiej większości.

[29] W swojej opinii [CDL-AD (2017) 018, pkt 59] Komisja Wenecka zaleca przyznanie izbom CSM uprawnienia do proponowania określonej liczby kandydatów do mianowania przez Parlament w celu zwiększenia neutralności politycznej inspektorów.

[30] Jak podsumowuje Komisja Wenecka w swojej opinii [CDL-AD(2017) 018, pkt 55], organ ten jest właściwy do zbadania praktycznie wszystkich aspektów działalności sądów, prokuratur, sędziów i prokuratorów, a mianowicie organizacji wewnętrznej i zasad pracy, spójności orzecznictwa, sytuacji finansowej sędziów, ich stanu majątkowego, ich zachowania w sferze prywatnej.

[31] Opinia Komisji Weneckiej [CDL-AD (2017) 018, pkt 54, 61–66]. Wyjaśniono w niej, że oceny przeprowadzane przez CSM i kontrole Inspektoratu dotyczą praktycznie tych samych elementów i nie stanowią części jednej kolejnej procedury. Kontrole, oceny i postępowania dyscyplinarne nakładają się na siebie, co uzasadnia nowelizację, tak aby uprawnienia Inspektoratu nie naruszały mandatu konstytucyjnego CSM.

c) W przedmiocie ryzyka wpływu zewnętrznego

45. Należy zastanowić się nad gwarancjami ewentualnie przewidzianymi w rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisach w celu zapewnienia niezależności członków Inspektoratu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, które mogą zaważyć na ich decyzjach. Jak już wyjaśniono, zgodnie z art. 132a bułgarskiej konstytucji, Główny inspektor i inspektorzy w wykonywaniu swoich funkcji są „niezależni i podlegają tylko przepisom prawa". Można również zauważyć, że Inspektorat bada projekt budżetu wymiaru sprawiedliwości w części go dotyczącej i przedkłada go CSM [32]. Rząd bułgarski i Inspektorat zgadzają się co do tego, że nie istnieje żaden mechanizm prawny umożliwiający jakiemukolwiek organowi państwowemu, a w szczególności władzy ustawodawczej, która dokonuje powołania, wpływanie na działalność Inspektoratu, a w szczególności na działalność mającą na celu kontrolę oświadczeń majątkowych sędziów. Zgodnie z art. 57 ustawy o sądownictwie kontrole przewidziane w ramach programu rocznego przeprowadzają zespoły wyznaczone w drodze losowania, a w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych na skutek zawiadomienia Inspektor i wspierający go eksperci są wybierani również w sposób losowy. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający wydaje się, że Inspektorat korzysta w ramach bułgarskiej organizacji konstytucyjnej z pewnego stopnia autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej, która może zapobiegać bezpośrednim lub pośrednim wpływom politycznym na jego członków.

46. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniach odsyłających członkowie Inspektoratu mogą zostać odwołani [33]. W opinii Komisji Weneckiej (CDL-AD(2017) 018, pkt 58–60) wskazano, że przepisy krajowe przewidują, że inspektorzy, podobnie jak sędziowie, mogą zostać odwołani przed końcem kadencji ze względu na „poważne naruszenie, uporczywe niedopełnianie obowiązków służbowych lub działania naruszające prestiż wymiaru sprawiedliwości". Wniosek o odwołanie może złożyć jedna piąta członków bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego lub zgromadzenie plenarne CSM. Chociaż przepis ten można rozumieć w ten sposób, że powierza on ostateczną decyzję bułgarskiemu Zgromadzeniu Narodowemu, to Komisja Wenecka uważa, że taka decyzja powinna należeć do prerogatyw Rady [34].

d) W przedmiocie ryzyka nadużycia uprawnień

47. Należy wziąć pod uwagę gwarancje ewentualnie przewidziane w rozpatrywanym w postępowaniu głównym uregulowaniu w celu zapobieżenia wystąpieniu lub dalszemu trwaniu nadużycia uprawnień przez członków Inspektoratu [35]. W tym względzie uprzednie stwierdzenie

[32] Artykuł 54 ustawy o sądownictwie.

[33] Artykuł 132a ust. 10 bułgarskiej konstytucji.

[34] W wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (Status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 48, 49), Trybunał orzekł, że zasada nieusuwalności, której podstawowe znaczenie należy podkreślić, wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, wyjątki od niej mogą – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – występować wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Trybunał uznał również, że gwarancja nieusuwalności wymaga zatem, aby przypadki odwołania członków danego sądu były oparte na wyraźnych i szczególnych przepisach ustawowych, ustanawiających gwarancję wykraczające poza gwarancje przewidziane w ogólnych przepisach prawa administracyjnego i prawa pracy, mające zastosowanie w razie nielegalnego odwołania. Chociaż nie można odwołać się do zasady nieusuwalności, rozumowanie to może jednak mieć zastosowanie do członków organu konstytucyjnego, którego działalność jest związana z wykonywaniem i integralnością władzy sądowniczej.

[35] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 60).

pewnej autonomii instytucjonalnej Inspektoratu, jakkolwiek może być ona pozytywna w zakresie uchronienia przed wpływami bezpośrednimi lub pośrednimi, wymaga istnienia ram działalności tego organu, biorąc pod uwagę charakter oraz zakres jego zadań i uprawnień.

48. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że zgodnie z rozpatrywanym w postępowaniu głównym uregulowaniem Inspektorat podlega obowiązkowi przejrzystości [36], a w odniesieniu konkretnie do kontrolowania stanu majątkowego sędziów wydaje się, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że wykonywanie tego prawa jest obwarowane szeregiem przepisów. Uregulowanie krajowe nakłada na Inspektorat obowiązek opublikowania na jego stronie internetowej oświadczenia wszystkich sędziów oraz wykazu osób, które nie złożyły oświadczeń w wyznaczonym terminie, przy czym wykaz ten powinien zostać usunięty ze strony do końca roku kalendarzowego, do którego się odnosi [37]. W odniesieniu do kontroli uczciwości i ewentualnego konfliktu interesów procedura weryfikacji oświadczeń majątkowych sędziów jest zamykana w ciągu sześciu miesięcy. O ile Inspektorat jest rzeczywiście uprawniony do wnoszenia do właściwego sądu o uchylenie tajemnicy bankowej w celu uzyskania informacji o aktywach i przepływach na rachunkach bankowych sędziów, o tyle ma to miejsce w przypadku, gdy odmówili oni dostępu do tych danych, a jeszcze ustawa wyraźnie stanowi, że weryfikacji dokonuje się poprzez porównanie zgłoszonych faktów z otrzymanymi informacjami [38].

49. Niemniej jednak Komisja Wenecka z jednej strony wyraziła ubolewanie z powodu niewystarczającej precyzji przepisów dotyczących przebiegu kontroli i uprawnień Inspektoratu prowadzących, jak już zauważono, do nakładania się kompetencji z CSM, a z drugiej strony zaleciła, by uprawnienia dochodzeniowe inspektorów nie były nieograniczone, lecz podlegały kontroli niezależnego organu, na przykład CSM [39]. Komisja Wenecka podkreśliła istotną rolę Głównego inspektora, który wydaje zarządzenie ustanawiające procedurę kontroli i przekazuje ogólne wytyczne organizacyjne i metodologiczne dla funkcjonowania Inspektoratu, czyli ma uprawnienie do przyjmowania zasad o charakterze ogólnym, które Komisja Wenecka zaleca powierzyć innemu podmiotowi. Podkreśla się, że Główny inspektor ma prawo nakazać przeprowadzenie kontroli nadzwyczajnych, uzasadnionych skargami osób fizycznych na sędziów, dokładając je do zaplanowanych kontroli rocznych oraz określić ich przedmiot i terminy. Ponadto główny inspektor może „sprawować kontrolę nad działalnością inspektorów" w konkretnych przypadkach i wydaje się – czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego – że reprezentuje on instancję odwoławczą w stosunku do inspektorów z uprawnieniem do zmiany „sprawozdania z kontroli" w następstwie skierowanych do niego zastrzeżeń przez sędziego poddanego kontroli [40].

50. Pragnę przypomnieć w tym względzie, że koncentracja istotnych uprawnień w rękach kierownika organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i uczestniczenia we wnoszeniu o ukaranie może – jako że w praktyce daje mu szeroki zakres uznania w zakresie wszczynania lub nie, poprzez pozostawianie bez biegu zawiadomień, postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom – ułatwiać wykorzystywanie przez tego kierownika systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów do wywierania wpływu na ich działalność. W związku z tym uregulowanie przyznające kierownikowi tego organu uprawnienia takie jak te, które zostały

[36] Organ ten musi sporządzać co roku sprawozdanie z działalności, które przedkłada zgromadzeniu plenarnemu CSM, oraz podaje do publicznej wiadomości informacje na temat swojej działalności, w szczególności publikując roczne sprawozdanie z działalności na swojej stronie internetowej (art. 132a ust. 8 i 9 bułgarskiej konstytucji i art. 54 ust. 12 i 14 ustawy o sądownictwie).

[37] Artykuł 175c ustawy o sądownictwie.

[38] Artykuł 175e ust. 6 i art. 175f ust. 1 ustawy o sądownictwie. Według doniesień Inspektoratu, którego członkowie podlegają zresztą obowiązkowi zachowania poufności na podstawie art. 20 ustawy o ochronie danych osobowych, uzyskane w ten sposób informacje nie są publikowane.

[39] Opinia Komisji Weneckiej [CDL-AD (2017) 018, pkt 61–72].

[40] Opinia Komisji Weneckiej [CDL-AD (2017) 018, pkt 69, 70 i 73].

przyznane głównemu inspektorowi na mocy uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, mogłoby prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji wspomnianego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności [41].

51. Kwestia wyznaczenia ram działalności Inspektoratu wymaga sprawdzenia, czy istnieją ewentualne gwarancje skutecznej ochrony sądowej dla zainteresowanych sędziów. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że rozpatrywane w postępowaniu głównym postępowanie w sprawie uchylenia tajemnicy bankowej nie ma charakteru kontradyktoryjnego oraz że kontrola sprawowana przez właściwy sąd jest co najmniej ograniczona, a jego orzeczenie nie podlega zaskarżeniu [42]. Można jednak zauważyć, że postanowienia odsyłające odnoszą się do art. 175h ustawy o sądownictwie, który przewiduje możliwość przedstawienia przez dane osoby pisemnych wyjaśnień i dowodów podczas kontroli zgłoszonych faktów przeprowadzonej przez Inspektorat w następstwie przekazania danych dotyczących sald i przepływów środków na rachunkach bankowych tych osób. Komisja Wenecka podnosi, że wyniki kontroli są sporządzane na piśmie i przekazywane danemu sędziemu, który może zgłosić zastrzeżenia Głównemu inspektorowi, który powinien udzielić uzasadnionej odpowiedzi [43].

e) W przedmiocie praktyki kontroli

52. Sąd odsyłający może także zasadnie uwzględnić sposób, w jaki wspomniany organ wypełnia swoje konstytucyjne zadanie oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje, a w szczególności, czy czyni to, po upłynięciu kadencji jego członków, w sposób, który może podać w wątpliwość jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej [44].

53. Z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że jedyny incydent, na który powołuje się sąd odsyłający w związku z działalnością Inspektoratu, dotyczy niezgodnego z prawem opublikowania w 2019 r. na jego stronie internetowej danych osobowych kilku sędziów, w następstwie którego na ten organ nałożono grzywnę. Poza tym, że okoliczność ta miała miejsce przed przedłużeniem rozpatrywanych kadencji, nie może być ona analizowana jako wyraz, bezpośredniego lub pośredniego, wpływu władzy wykonawczej lub ustawodawczej ani jako wystąpienie lub dalsze trwanie nadużycia uprawnień przez członków Inspektoratu, której celem lub skutkiem jest wywarcie nacisku na osoby, którym powierzono zadanie sądzenia lub zapewnienie politycznej kontroli ich działalności. Zgodnie bowiem z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający przyczyną naruszającej prawo publikacji było jednostkowe uchybienie pracownika Inspektoratu, niebędącego ani Głównym inspektorem, ani inspektorem, który nie dokonał wcześniejszej anonimizacji danych i został z tego powodu zwolniony.

f) W przedmiocie okresu przedłużenia kadencji

54. Wśród istotnych elementów krajowego kontekstu prawnego i faktycznego, które sąd odsyłający powinien wziąć pod uwagę, znajduje się długość przedłużenia kadencji, w niniejszym przypadku ponad trzy lata w chwili złożenia wniosku do tego sądu. W tym względzie, w odpowiedzi na stwierdzenie sądu odsyłającego, zgodnie z którym Inspektorat nadal pełni swoje

[41] Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspecția Judiciară (C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 56, 57).

[42] Artykuł 62 ust. 7 ustawy o instytucjach kredytowych.

[43] Opinia Komisji Weneckiej [CDL-AD (2017) 018, pkt 73].

[44] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 144).

funkcje „bez jasno określonej daty końcowej”, rząd bułgarski i Inspektorat przypomnieli, że Konstitutsionen sad (trybunał konstytucyjny) w swoim wyroku z 2022 r. wyraźnie wskazał, że okres wykonywania obowiązków Inspektoratu zależy od zaistnienia pewnego wydarzenia przyszłego, a mianowicie „do dnia wyboru głównego inspektora i inspektorów przez Zgromadzenie Narodowe”.

55. Bezsporne jest, że członkowie Inspektoratu nadal pełnią swoje funkcje po wygaśnięciu ich kadencji ze względu na niezdolność Zgromadzenia Narodowego do wyboru ich następców w 2020 r. Akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie zawierają zaś dowodów sugerujących, że sytuacja ta zostanie zmieniona w dającej się przewidzieć przyszłości. Poza brakiem jakiegokolwiek mechanizmu prawnego zapobiegającego blokowaniu, polegającego na obniżeniu wymaganej większości kwalifikowanej lub przeniesieniu uprawnienia do wyboru na neutralny podmiot, symptomatyczne jest wskazanie, że nie mniej niż pięć innych niezależnych organów kontrolnych działa również na podstawie wygasłej kadencji [45]. Wydaje się zatem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że okres wykonywania obowiązków przez inspektorów, po upływie ich kadencji, zależy od zaistnienia przyszłego zdarzenia pozbawionego pewnej daty, co pozwala uznać, że okres przedłużenia tych mandatów jest nieokreślony. Tymczasem, o ile zawieszenie działalności Inspektoratu na taki sam okres w następstwie zablokowania procesu wyboru jest niezaprzeczalnie niepokojące, o tyle równie niepokojące jest bezterminowe przedłużenie kadencji jego członków.

56. Wydaje mi się bowiem, że wskazane powyżej uzasadnione obawy dotyczące wyboru kandydatów na stanowiska inspektorów, sposobu wyboru inspektorów, ich ewentualnego odwołania przez jedną piątą posłów, nakładania się kompetencji Inspektoratu i CSM ze względu na nieprecyzyjność mających zastosowanie przepisów i zakresu uprawnień Głównego inspektora pogłębia fakt, że członkowie Inspektoratu kontynuują swoją działalność na podstawie kadencji, które wygasły w styczniu lub lutym 2020 r. [46]. Niezależnie od braku w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi konkretnego przykładu kontroli lub propozycji postępowania dyscyplinarnego mogących wzbudzać obawy o wpływy zewnętrzne lub nadużycie uprawnień przez Inspektorat, przedłużanie funkcjonowania takiego organu bez precyzyjnych i pewnych ograniczeń czasowych jedynie zwiększa ryzyko wystąpienia takiego zdarzenia [47].

57. Poza niepewnością związaną ze zmianą indywidualnej sytuacji członków Inspektoratu, nieokreślone *a priori* przedłużanie ich kadencji bez podjęcia właściwych kroków, które mogłyby w najbliższej przyszłości zaradzić impasowi w procesie odnowienia składu tego organu, prowadzi do pozbawienia sensu norm konstytucyjnych, które go regulują oraz, w świetle składu i funkcjonowania Inspektoratu, do wzbudzenia w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej, oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i spowodowania w ten sposób braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć

[45] Zobacz sprawozdanie Komisji na temat praworządności w Bułgarii za lata 2022 i 2023. Warto podkreślić, że podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do byłego głównego inspektora, którego kadencja została faktycznie przedłużona o dwa lata, i przypomnieć, że zmiany legislacyjne lub konstytucyjne dotyczące zmiany składu Inspektoratu pozostały jedynie na etapie rozważań.

[46] Wskazuje na to w istocie Komisja w sprawozdaniu na temat praworządności w Bułgarii za rok 2022, łącząc swoje stwierdzenie ze stwierdzeniem odnoszącym się do wzrostu obaw dotyczących funkcjonowania i składu Najwyższej Rady Sądownictwa, w tym w ramach postępowań dyscyplinarnych.

[47] W wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 52, 53), dotyczącym przepisów krajowych, które skróciły kadencję prezesa organu nadzorczego w dziedzinie ochrony danych, Trybunał orzekł, że niezależność funkcjonalna nie wystarcza sama w sobie do uchronienia organów nadzorczych od wszelkiego wpływu z zewnątrz, i że samo tylko zagrożenie możliwością wpływu politycznego organów kontrolujących państwa na decyzje organów nadzorczych jest wystarczającą przeszkodą w niezależnym wykonywaniu przez nie zadań.

zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym [48]. W tego rodzaju sytuacji nie można uznać, że Inspektorat może działać w każdych okolicznościach poza wszelkim podejrzeniem stronniczości [49].

58. Przedłużenie kadencji członków organu takiego jak Inspektorat powinno moim zdaniem być dopuszczalne jedynie wyjątkowo i tymczasowo, co zakłada jak najszybsze przywrócenie normalnej kadencji i czego zatem nie da się pogodzić ze ścisłym stosowaniem zasady ciągłości, które nie powinno prowadzić, pod rygorem naruszenia zasady proporcjonalności, do możliwości przedłużenia w nieskończoność wygasłej kadencji, która w niniejszej sprawie nie może zostać automatycznie przedłużona. Potwierdzone przedłużenie kadencji członków Inspektoratu o ponad trzy lata, bez jakichkolwiek racjonalnych perspektyw odblokowania procesu wyboru w najbliższej przyszłości, nie ma charakteru wyjątkowego i tymczasowego. Pragnę wreszcie dodać, że funkcjonalny status quo w żadnym razie nie może prowadzić do powstania odpowiedzialności po stronie upadającej władzy politycznej, która, w stosownym przypadku, pragnie utrzymywać na stanowiskach osoby o wspólnych korzeniach politycznych i uniknąć odnowienia składu Inspektoratu w oparciu o bardziej otwarty sposób wyboru kandydatów.

59. W świetle powyższych rozważań na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które zezwala członkom organu, wybieranym przez Parlament na z góry określoną, bezpośrednio nieodnawialną kadencję i upoważnionym do kontrolowania działalności i uczciwości sędziów i prokuratorów oraz do proponowania wszczęcia wobec nich postępowań dyscyplinarnych, na dalsze faktyczne wykonywanie swoich funkcji po upływie ich kadencji przez czas nieokreślony, bez podjęcia odpowiednich kroków mogących zaradzić w najbliższej przyszłości impasowi procesu odnowienia składu tego organu, jeżeli uregulowanie to nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności tych sędziów i prokuratorów oraz kontroli politycznej tej działalności.

B. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

60. W trzecim pytaniu prejudycjalnym zwrócono się do Trybunału o ustalenie, czy sąd, który zezwala organowi państwowemu na dostęp do danych osobowych dotyczących sald rachunków bankowych sędziów i ich rodzin, określa sposoby i cele przetwarzania, a zatem może zostać uznany za „administratora danych" w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

61. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy określić zakres i miejsce czynności „przetwarzania" danych osobowych, która jest rozpatrywana w postępowaniu głównym [50].

62. W tym względzie należy podkreślić, że pojęcie „przetwarzania" oznacza operację wykonywaną na danych osobowych lub zestawach danych osobowych, taką jak między innymi „zbieranie", „przeglądanie", „wykorzystywanie", „ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub

[48] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 153).

[49] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry (C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 55).

[50] Należy zauważyć, że pojęcie „administratora" zakłada istnienie „przetwarzania" danych osobowych. Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., État belge (Dane przetwarzane przez dziennik urzędowy) (C-231/22, EU:C:2024:7, pkt 26).

innego rodzaju udostępnianie" danych osobowych. Ponadto przetwarzanie danych osobowych może składać się z jednej lub kilku operacji, a każda z nich – odnosić się do jednego z różnych etapów, które przetwarzanie danych osobowych może obejmować [51].

63. Z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd zezwala na przekazanie Inspektoratowi przez bank informacji dotyczących rachunków i depozytów sędziów i członków ich rodzin. Informacje te, przechowywane przez bank, są następnie gromadzone, przeglądane i wykorzystywane przez Inspektorat w celu wykrycia ewentualnego konfliktu interesów. Wynika z tego, że udostępnienie przez sąd informacji objętych tajemnicą bankową należy uznać za czynność przetwarzania, która wpisuje się w proces składający się z kilku etapów obejmujących kolejno bank, sąd i Inspektorat.

64. W tym kontekście należy ustalić, czy sąd, który zezwala na takie ujawnienie, może zostać uznany za „administratora" w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

65. W tym względzie należy przypomnieć, że cel realizowany przez RODO, jak wynika z jego art. 1 oraz z jego motywów 1 i 10, polega w szczególności na zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a zwłaszcza ich prawa do życia prywatnego w zakresie przetwarzania danych osobowych, zapisanego w art. 8 ust. 1 Karty i w art. 16 ust. 1 TFUE. W tym celu prawodawca Unii przyjął szeroką definicję [52] pojęcia „administratora", której celem jest zapewnienie skutecznej i pełnej ochrony osobom, których dane dotyczą [53].

66. Pojęcie „administratora" jest nierozerwalnie związane z kontrolą, jaką osoba lub podmiot sprawuje nad przetwarzaniem danych osobowych [54]. Dokładniej rzecz ujmując, art. 4 pkt 7 RODO definiuje „administratora" jako osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych [55]. Przepis ten stanowi również, że jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w szczególności w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania.

[51] Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, pkt 72). Dla pełności wywodu pragnę podkreślić, że ten wyrok dotyczy wykładni pojęcia „przetwarzania", zdefiniowanego w art. 2 lit. b) dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31). Chociaż dyrektywa ta już nie obowiązuje i została zastąpiona przez RODO, w ramach stosowania tego rozporządzenia wykładnia dokonana przez Trybunał pozostaje aktualna. Definicja tego pojęcia jest bowiem identyczna w obu aktach, z wyjątkiem niewielkich zmian formalnych.

[52] Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Valsts ieņēmumu dienests (Przetwarzanie danych osobowych do celów podatkowych) (C-175/20, EU:C:2022:124, pkt 35).

[53] Wyrok z dnia 7 marca 2024 r., IAB Europe (C-604/22, EU:C:2024:214, pkt 53–55 i przytoczone tam orzecznictwo).

[54] Zobacz w tym względzie wytyczne 07/2020 dotyczące pojęć administratora i podmiotu przetwarzającego zawartych w RODO, przyjęte w dniu 7 lipca 2021 r., dostępne na stronie internetowej:https://edpb.europa.eu/system/files/2023–10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_pl.pdf, pkt 20, zgodnie z którymi „moduł koncepcji administratora odnosi się do *wpływu* administratora na przetwarzanie danych poprzez *wykonywanie uprawnień decyzyjnych*. Administrator to organ, który *decyduje* o pewnych kluczowych elementach przetwarzania.

[55] Termin „cele" odsyła do pytania „dlaczego" przetwarza się dane osobowe, tj. do powodów takiego przetwarzania i celów, do których ono zmierza. Termin „sposoby" odnosi się do pytania „jak" się przetwarza te dane, tj. do sposobu, w jaki są one przetwarzane. Sposoby przetwarzania obejmują zatem środki techniczne i organizacyjne tego przetwarzania, takie jak przechowywanie, dostępność i okres przechowywania danych osobowych. Zobacz w tej kwestii L.A. Bygrave, L. Tosoni, „Article 4(7). Controller", w: C. Kuner, L.A. Bygrave, C. Docksey, L. Drechsler (éd.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 150.

67. Z brzmienia tego artykułu wynika zatem, że identyfikacja administratora opiera się na dwóch metodach. Należy bowiem zbadać czy osoba prawna lub dany podmiot samodzielnie lub wspólnie z innymi ustalają cele i sposoby rozpatrywanego przetwarzania, czy też są one określone w prawie krajowym.

68. Jeżeli określenia celów i sposobów przetwarzania dokonuje prawo krajowe, zgodnie z najnowszym orzecznictwem należy zbadać, czy prawo to wskazuje administratora czy też przewiduje konkretne kryteria jego wyznaczania. Wyznaczenie administratora na mocy prawa krajowego może być nie tylko wyraźne, ale również dorozumiane. W tym ostatnim przypadku wymagane jest jednak, aby określenie to wynikało w sposób wystarczająco pewny z roli, misji lub uprawnień przyznanych danej osobie lub danemu podmiotowi [56].

69. W niniejszej sprawie z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z art. 132a ust. 6 konstytucji Bułgarii Inspektorat jest w szczególności odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli uczciwości i konfliktu interesów sędziów. W tym względzie, zgodnie z ustawą o sądownictwie [57], weryfikuje on oświadczenia majątkowe i o interesach, które sędziowie są zobowiązani mu składać. Inspektorat publikuje te oświadczenia na swojej stronie internetowej i przechowuje je w elektronicznym rejestrze publicznym [58]. Ponadto z art. 20 ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że członkowie Inspektoratu są zobowiązani do nieujawniania informacji objętych tajemnicą chronioną przez ustawę, o których dowiedzieli się w trakcie wykonywania swojej działalności.

70. W celu wypełnienia swoich zadań Inspektorat może uzyskać od instytucji bankowej informacje dotyczące rachunków i depozytów sędziów i członków ich rodzin. Postępowanie przed sądem odsyłającym wpisuje się w te ramy. Jeżeli bowiem osoby, których dane dotyczą, nie wyraziły zgody na przekazanie tych danych, Inspektorat może, na podstawie art. 175e ust. 6 ustawy o sądownictwie i art. 62 ust. 6 ustawy o instytucjach kredytowych, wnieść do Rayonen sad (sądu rejonowego) o nakazanie bankowi ujawnienie danych objętych tajemnicą bankową.

71. Zgodnie z art. 62 ust. 7 tej ostatniej ustawy sąd ten orzeka najpóźniej w ciągu 24 godzin od wpłynięcia tego wniosku, określając okres, do którego odnoszą się informacje objęte tajemnicą bankową. Z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający [59] oraz z uwag przedstawionych przez rząd bułgarski [60] wynika, że Rayonen sad (sąd rejonowy) ogranicza się do zbadania, po pierwsze, czy wniosek został złożony przez organ publiczny lub podmiot publiczny, o którym mowa w art. 62 ust. 6 ustawy o instytucjach kredytowych, a po drugie, czy osoby, których rachunki są przedmiotem wniosku o uchylenie tajemnicy bankowej, podlegają obowiązkowi złożenia oświadczenia w rozumieniu ustawy o sądownictwie.

[56] Wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., État belge (Dane przetwarzane przez dziennik urzędowy) (C-231/22, EU:C:2024:7, pkt 29, 30). Zobacz także wytyczne 07/2020 dotyczące pojęć administratora i podmiotu przetwarzającego zawartych w RODO, przyjęte w dniu 7 lipca 2021 r., pkt 24, zgodnie z którymi „częściej ma jednak miejsce sytuacja, w której przepisy prawa, zamiast bezpośrednio wyznaczyć administratora danych lub określić kryteria jego wyznaczania, ustalają zadanie lub nakładają na kogoś obowiązek gromadzenia i przetwarzania niektórych danych. W takim przypadku określenie, kto jest administratorem, wynika z prawa. Administratorem będzie zazwyczaj administrator wyznaczony przez prawo do realizacji tego celu, tego zadania publicznego”.

[57] Odsyłam do art. 54 ust. 1 pkt 8, art. 175a ust. 1 i art. 175b ust. 4 ustawy o sądownictwie.

[58] Wymogi te są przewidziane w art. 175c ust. 6 i art. 175d ust. 1 ustawy o sądownictwie.

[59] Zobacz pkt 63 postanowienia odsyłającego w sprawie C-332/23.

[60] Zobacz pkt 26 tych uwag.

72. Z powyższego wyjaśnienia wynika, że w ramach postępowania ustanowionego w prawie bułgarskim Rayonen sad (sąd rejonowy) przeprowadza jedynie, jak podkreśla sąd odsyłający, formalną kontrolę wniosków o ujawnienie informacji objętych tajemnicą bankową, które zostały mu przedstawione przez Inspektorat.

73. W tym względzie pragnę zauważyć, że sąd ten, do którego Inspektorat złożył wniosek, powinien wypowiedzieć się w jego przedmiocie w szczególnie krótkim terminie, nie będąc w stanie ocenić zarówno znaczenia tego ujawnienia w świetle celu polegającego na wykryciu konfliktu interesów, jak i sposobów udostępniania tych danych i wykorzystania ich przez Inspektorat. Ponadto informacje te są przekazywane Inspektoratowi, który powinien zapewnić ich poufność, bezpośrednio przez bank. Organ ten bada rachunki sędziów i członków ich rodzin w celu weryfikacji spójności ich majątku oraz przeprowadzenia kontroli uczciwości sędziów i sprawdzenia ewentualnego istnienia konfliktu interesów, zgodnie z zadaniami powierzonymi mu w konstytucji Bułgarii.

74. Wnioskuję z tych okoliczności, że sąd nie jest uprawniony do określania celów i sposobów przetwarzania danych osobowych objętych tajemnicą bankową.

75. Jest natomiast oczywiste, że prawo bułgarskie określiło, przynajmniej w sposób dorozumiany, cele i sposoby przetwarzania tych danych i wyznaczyło Inspektorat jako administratora w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

76. Jednocześnie z tego określenia celów i sposobów przetwarzania wynika, że biorąc pod uwagę rolę, zadania i uprawnienia powierzone mu przez prawo krajowe, sąd, który zezwala na przekazanie tych informacji Inspektoratowi, nie został wyznaczony przez ustawodawcę bułgarskiego do wykonywania takiej funkcji. Wydaje mi się ponadto, że sama okoliczność, iż przekazanie wspomnianych informacji jest uzależnione od zgody udzielonej przez sąd, nie może wystarczyć do uznania tego sądu za „administratora" tych danych. Z powyższych informacji wynika bowiem, że jedynym celem tej zgody jest umożliwienie Inspektoratowi przetwarzania danych osobowych, które zostały mu przekazane przez bank, zgodnie z celami i sposobami określonymi w prawie bułgarskim.

77. W świetle wszystkich tych okoliczności wydaje mi się, że sąd, który przyznaje organowi publicznemu dostęp do sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin wyłącznie pod warunkiem uprzedniego sprawdzenia, czy wniosek ten został złożony przez taki organ i czy dotyczy on osób podlegających obowiązkowi złożenia oświadczenia majątkowego, nie może, w świetle roli, zadań i uprawnień powierzonych mu przez prawo krajowe, zostać uznany za administratora tych danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

C. W przedmiocie szóstego pytania prejudycjalnego

78. Szóste pytanie prejudycjalne zostało zadane niezależnie od odpowiedzi, jakiej Trybunał powinien udzielić na pytania trzecie i czwarte. Sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 79 ust. 1 RODO w związku z art. 47 Karty nakłada na sąd, który orzeka w przedmiocie złożonego przez organ państwowy wniosku o ujawnienie danych osobowych, obowiązek zapewnienia z urzędu ochrony podmiotów, których dane dotyczą, poprzez zobowiązanie tego organu do przekazania mu informacji o środkach bezpieczeństwa podjętych na podstawie art. 33 ust. 3 lit. d) RODO, a także o skutecznym stosowaniu tych środków, jeżeli wiadomo, że organ ten w przeszłości dopuścił się naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych.

79. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że prowadzone przed nim postępowanie nie jest kontradyktoryjne, ponieważ osoby, których dotyczy wniosek o ujawnienie sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin, nie są stronami tego postępowania [61]. Uważa on, że gdyby miał ograniczyć się, jak wymaga tego prawo bułgarskie, do czysto formalnego rozpatrywania tych wniosków, osoby, których dane dotyczą, zostałyby pozbawione prawa do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 79 ust. 1 RODO w związku z art. 47 Karty.

80. Wynika z tego, że w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie prejudycjalne konieczne jest ustalenie, czy przepisy te nakładają na sąd, który orzeka w ramach takiego postępowania, obowiązek zbadania z urzędu, czy środki mające zapobiec wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa danych osobowych, o których ujawnienie wniesiono, są wystarczające.

81. Moim zdaniem z celu art. 79 ust. 1 RODO wynika, że odpowiedź na to pytanie może być jedynie przecząca.

82. W tym względzie wydaje mi się, że podniesioną przez sąd odsyłający problematykę bezpieczeństwa informacji objętych tajemnicą bankową należy rozpatrywać w świetle obowiązków spoczywających na administratorze, którego podstawowe zadania należy przypomnieć.

83. W pierwszej kolejności administrator jest zobowiązany do zapobiegania wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa danych osobowych. Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z art. 5 ust. 2 RODO jest on odpowiedzialny za przestrzeganie zasad dotyczących przetwarzania tych danych określonych w ust. 1 tego przepisu i musi być w stanie wykazać, że zasady te są przestrzegane. W szczególności administrator ten powinien, zgodnie z zasadą integralności i poufności danych osobowych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. f) tego rozporządzenia, zapewnić, aby takie dane były przetwarzane w sposób zapewniający ich odpowiednie bezpieczeństwo, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 tego rozporządzenia środki te powinny zapewniać poziom bezpieczeństwa odpowiedni do ryzyka, jakie rodzi przetwarzanie.

84. W drugiej kolejności administrator jest zobowiązany do reagowania na wszelkie naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych. W tym względzie art. 33 ust. 1 RODO nakłada na tego administratora obowiązek zgłoszenia danego naruszenia właściwemu organowi nadzorczemu, poprzez opisanie, zgodnie z ust. 3 lit. d) tego przepisu, środków, jakie proponuje on podjąć w celu zaradzenia temu naruszeniu, w tym, w stosownych przypadkach, środków w celu zminimalizowania jego ewentualnych negatywnych skutków.

85. Przedmiot środka ochrony prawnej przewidzianego w art. 79 ust. 1 RODO należy zbadać właśnie w kontekście tych przepisów. W tej kwestii należy przypomnieć, że w rozdziale VIII tego rozporządzenia, zatytułowanym „Środki ochrony prawnej, odpowiedzialność i sankcje", prawodawca Unii ustanowił na rzecz osób, których dotyczy przetwarzanie danych osobowych, różne środki ochrony prawnej przed organami administracyjnymi lub sądowymi, przy czym każdy z tych środków odwoławczych powinien być dostępny bez uszczerbku dla pozostałych [62].

[61] Należy również wyjaśnić, że zgodnie z art. 62 ust. 7 ustawy o instytucjach kredytowych na postanowienie Rayonen sad (sądu rejonowego) nie przysługuje odwołanie.

[62] Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, pkt 34).

86. Przede wszystkim art. 77 ust. 1 RODO przewiduje, że każda osoba, której dane dotyczą, ma prawo wnieść skargę do organu nadzorczego, jeżeli sądzi, że przetwarzanie danych osobowych narusza to rozporządzenie. Następnie, zgodnie z art. 78 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego jej dotyczącej.

87. Wreszcie art. 79 ust. 1 RODO, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu", przyznaje każdej osobie, której dane dotyczą, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, jeżeli uzna ona, że prawa przysługujące jej na mocy tego rozporządzenia zostały naruszone w wyniku przetwarzania danych osobowych z naruszeniem wspomnianego rozporządzenia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepis ten nie zwalnia osoby, której dane dotyczą, z ciążącego na niej na mocy art. 82 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia obowiązku udowodnienia, że rzeczywiście poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową [63].

88. Moim zdaniem z brzmienia tych dwóch przepisów jednoznacznie wynika, że środek ochrony prawnej przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu ma na celu naprawienie szkody wyrządzonej wcześniejszym naruszeniem praw przyznanych przez RODO. Natomiast z treści tych przepisów w żaden sposób nie wynika, że sąd ma obowiązek *prewencyjnego* sprawdzenia, czy administrator danych osobowych zastosował odpowiednie środki w celu uniknięcia jakiegokolwiek późniejszego naruszenia tych praw.

89. W tym stanie rzeczy konieczne jest określenie wpływu art. 47 Karty na wykładnię art. 79 ust. 1 RODO.

90. Jak wynika z motywu 141 tego rozporządzenia [64], jego art. 79 ust. 1 ma na celu wprowadzenie w życie prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 Karty. Innymi słowy, prawodawca Unii wprowadził już to prawo przy opracowywaniu przepisów regulujących środek ochrony prawnej, jaki osoba, której dane dotyczą, może wnieść przeciwko administratorowi.

91. Wynika z tego, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału cechy środków ochrony prawnej przewidzianych w art. 77 ust. 1, art. 78 ust. 1 i art. 79 ust. 1 RODO należy ustalać zgodnie z prawem do skutecznej ochrony sądowej. Z tego punktu widzenia państwa członkowskie powinny upewnić się, w ramach ich autonomii proceduralnej, że zasady dotyczące wykonywania tych środków przyznają osobom, których dane dotyczą konkretną możliwość zapewnienia ochrony praw przyznanych im przez to rozporządzenie [65].

92. Rolę powierzoną sądowi odsyłającemu przez bułgarskiego ustawodawcę należy przeanalizować w świetle wszystkich tych informacji.

[63] Wyrok z dnia 11 kwietnia 2024 r., juris (C-741/21, EU:C:2024:288, pkt 39). Natomiast w ramach powództwa o odszkodowanie opartego na art. 82 RODO na danym administratorze spoczywa ciężar udowodnienia, że środki bezpieczeństwa, które wdrożył na podstawie art. 32 tego rozporządzenia, mają odpowiedni charakter. Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Natsionalna agentsia za prihodite (C-340/21, EU:C:2023:986).

[64] Motyw ten stanowi, że *„[k]ażda osoba, której dane dotyczą, powinna mieć prawo wniesienia skargi do jednego organu nadzorczego oraz prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowyc*h, w szczególności w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zwykłego pobytu, a *jeżeli uzna, że jej prawa wynikające z niniejszego rozporządzenia są naruszane*, lub jeżeli organ nadzorczy nie reaguje na skargę, częściowo lub w całości ją odrzuca lub oddala, lub nie podejmuje działania, choć jest to niezbędne do ochrony praw tej osoby" (wyróżnienie moje).

[65] Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (C-132/21, EU:C:2023:2, pkt 51, 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

93. Prawdą jest, że zgodnie z wyborem dokonanym przez bułgarskiego ustawodawcę w ramach postępowania niekontradyktoryjnego sąd przeprowadza jedynie czysto formalną kontrolę wniosków o ujawnienie sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin, które zostały mu przedstawione przez Inspektorat. Niemniej jednak, i pomimo ograniczonych uprawnień, z art. 79 ust. 1 RODO w żaden sposób nie wynika, że przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tych wniosków sąd ten powinien dysponować uprawnieniem do kontrolowania z urzędu, czy podjęte środki są wystarczające, aby zapobiec wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa tych danych osobowych.

94. Uważam bowiem, że z powodów, które przedstawiłem powyżej, prawo krajowe wyznaczyło Inspektorat jako administratora danych objętych tajemnicą bankową, których ujawnienie nakazuje sąd. Wynika z tego, że Inspektorat, jako administrator, jest zobowiązany do podjęcia wszelkich środków przewidzianych w RODO, które są właściwe dla zapewnienia bezpieczeństwa gromadzonych przez niego danych.

95. Z tego punktu widzenia dla zastosowania się do systemu wprowadzonego przez RODO wystarczy, że zgodnie z art. 79 ust. 1 tego rozporządzenia osoby, których dotyczy to ujawnienie, mogą, w przypadku naruszenia praw przyznanych im w tym rozporządzeniu, wnieść przeciwko Inspektoratowi środek ochrony prawnej zgodnie z zasadami proceduralnymi gwarantującymi poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w art. 47 Karty [66].

96. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział, że – z zastrzeżeniem powyższego – art. 79 ust. 1 RODO w związku z art. 47 Karty nie wymaga, aby sąd, który zgodnie z prawem krajowym jest zobowiązany, w wyniku postępowania niekontradyktoryjnego, do orzekania w przedmiocie wniosku o ujawnienie sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin, zbadał z urzędu, czy administrator przyjął odpowiednie środki w celu zapobieżenia wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa tych danych osobowych.

VI. Wnioski

97. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania pierwsze, trzecie i szóste przedłożone przez Sofiyski rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii, Bułgaria) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które zezwala członkom organu, wybieranym przez Parlament na z góry określoną, bezpośrednio nieodnawialną kadencję i upoważnionym do kontrolowania działalności i uczciwości sędziów i prokuratorów oraz do proponowania wszczęcia wobec nich postępowań dyscyplinarnych, na dalsze faktyczne wykonywanie swoich funkcji po upływie ich kadencji przez czas nieokreślony, bez podjęcia odpowiednich kroków mogących zaradzić w najbliższej przyszłości impasowi procesu odnowienia składu tego organu, jeżeli uregulowanie to nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych

[66] W tej kwestii zwracam uwagę, że art. 39 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że osoba, której dane dotyczą, w przypadku naruszenia jej praw wynikających z RODO i ze wspomnianej ustawy może zaskarżyć przed sądem czynności administratora i podmiotu przetwarzającego. W ramach tego postępowania osoba, której dane dotyczą, może dochodzić odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku niezgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych przez administratora lub podmiot przetwarzający.

uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności tych sędziów i prokuratorów oraz kontroli politycznej tej działalności.

2) Artykuł 4 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia w sprawie ochrony danych)

   należy interpretować w ten sposób, że:

   sąd, który przyznaje organowi publicznemu dostęp do sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin wyłącznie pod warunkiem uprzedniego sprawdzenia, czy wniosek ten został złożony przez taki organ i czy dotyczy on osób podlegających obowiązkowi złożenia oświadczenia majątkowego, nie może, w świetle roli, zadań i uprawnień powierzonych mu przez prawo krajowe, zostać uznany za administratora tych danych osobowych.

3) Artykuł 79 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych

   należy interpretować w ten sposób, że:

   sąd, który zgodnie z prawem krajowym jest zobowiązany, w wyniku postępowania niekontradyktoryjnego, do orzekania w przedmiocie wniosku o ujawnienie sald rachunków bankowych sędziów i członków ich rodzin, nie jest zobowiązany do badania z urzędu, czy administrator przyjął odpowiednie środki w celu zapobieżenia wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa tych danych osobowych. Prawo krajowe powinno jednak przewidywać, że zasady proceduralne dotyczące środka ochrony prawnej, z którego mogą skorzystać przeciwko administratorowi, na podstawie tego art. 79 ust. 1, osoby, których ujawnienie dotyczy, gwarantują prawo do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych.