

## Věc C-272/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

1. dubna 2019

**Předkládající soud:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Německo)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

27. března 2019

**Žalobce:**

VQ

**Žalovaná:**

Spolková země Hesensko

**Předmět původního řízení**

Právo na ochranu osobních údajů; poskytnutí informací a nahlédnutí do spisu ohledně osobních údajů žalobce, které jsou uloženy u petičního výboru Hesenského zemského sněmu; odepření poskytnutí informací

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Věcná působnost nařízení 2016/697, pojem „orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 nařízení 2016/697; právo subjektu údajů na přístup k osobním údajům podle článku 15 nařízení 2016/679; nezávislost a nestrannost předkládajícího soudu podle článku 267 SFEU a čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

**Předběžné otázky**

1. Použije se nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních

údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů - GDPR) - zde článek 15 GDPR, právo subjektu údajů na přístup k osobním údajům - na výbor parlamentu člena federace členského státu, který je odpovědný za zpracování podání občanů - zde petiční výbor Hesenského zemského sněmu - a je třeba jej v této souvislosti považovat za orgán veřejné moci ve smyslu čl. 4 bod 7 GDPR?

2. Je předkládající soud nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 267 SFEU ve spojení s čl. 47 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (Listina)?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), čl. 47 odst. 2

Článek 267 SFEU

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (dále jen „GDPR“), článek 2, čl. 3 odst. 1, čl. 4 bod 7, článek 15

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Grundgesetz (Ústava), články 17, 92 a 97

Deutsches Richtergesetz (německý zákon o soudcích, DRiG), § 26 („Služební dohled“)

Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, VwGO), § 1 („Nezávislost správních soudů“), § 18 („Dočasně jmenovaný soudce“), § 38 („Služební dohled; nadřízený orgán služebního dohledu“), § 39 („Správní věci“)

Verfassung des Landes Hessen (Ústava spolkové země Hesensko, dále jen „HV“), článek 17 („Petiční právo“), články 126 a 127

Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (hesenský zákon o ochraně osobních údajů a svobodě informací, HDSIG), § 30 odst. 1 („Zpracování osobních údajů zemským sněmem a komunálními zastupitelskými orgány“)

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (jednací řád hesenského zemského sněmu), § 112 odst. 6

Datenschutzordnung des Hessischen Landtags (nařízení hesenského zemského sněmu o ochraně osobních údajů, příloha 4 Geschäftsordnung des Hessischen Landtags), § 10 („Ukládání údajů u petic“)

Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags (směrnice pro nakládání s neveřejnými věcmi v oblasti Hesenského zemského sněmu, příloha 2 Geschäftsordnung des Hessischen Landtags) (dále jen „směrnice zemského sněmu“), § 13 („Ochrana soukromých tajemství“)

Hessisches Richtergesetz (hesenský zákon o soudcích, HRiG), § 2 („Příslušná platnost práva státních zaměstnanců“), § 2b („Služební posouzení“), § 3 („Jmenování soudců“)

### **Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení**

- 1 Žalobce se domáhá poskytnutí informace resp. nahlédnutí do spisu ohledně svých osobních údajů, které jsou uloženy u petičního výboru Hesenského zemského sněmu ohledně podané petice 1728/18, o níž již bylo rozhodnuto.
- 2 Žalovaný předseda Hesenského zemského sněmu tuto žádost o poskytnutí informací odmítá.
- 3 Petiční řízení představuje podle jeho názoru parlamentní úlohu Hesenského zemského sněmu, proto nespadá do oblasti působnosti GDPR. Má za to, že tato skutečnost vyplývá ze zde uplatňovaných právních předpisů, a sice z § 30 odst. 1 HDSIG, který se týká zpracování osobních údajů zemským sněmem a komunálními zastupitelskými orgány, jakož i z § 112 Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, který odkazuje na Datenschutzordnung des Hessischen Landtags (nařízení Hesenského zemského sněmu o ochraně osobních údajů) obsažené v příloze 4 tohoto jednacího řádu a na Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags (směrnice pro nakládání s neveřejnými věcmi v oblasti Hesenského zemského sněmu) obsažené v příloze 2 tohoto jednacího řádu.
- 4 Podle těchto ustanovení je nutné s petičními akty a jejich údaji zacházet důvěrně i vůči žadatelům. GDPR resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, která platila do 24. května 2018, neobsahuje žádná ustanovení týkající se nakládání s parlamentárními záležitostmi.
- 5 Žalobce podal proti odepření poskytnutí informací dne 22. března 2013 žalobu k Verwaltungsgericht Wiesbaden (Správní soud ve Wiesbadenu). Pokus získat informace prostřednictvím ministerstev, které se podílely na petičním řízení, a uspokojit tak žádost žalobce, nebyl úspěšný. Řízení proto bylo dne 29. července 2015 obnoveno a žalobce znovu sledoval svůj cíl získat informace od Hesenského zemského sněmu - petičního výboru.
- 6 Odepření informací by bylo přípustné podle § 30 odst. 1 HDSIG ve spojení s § 10 směrnice zemského sněmu, pokud by petiční výbor nespadal do působnosti GDPR. Žaloba by naopak byla úspěšná, pokud by výše uvedená ustanovení nebránila žádosti o informace. Z tohoto důvodu je nutno vyjasnit oblast působnosti GDPR,

zejména její věcnou působnost podle čl. 2. To je předmětem první předběžné otázky.

- 7 Vzhledem k organizaci správních soudů v Německu se však předkládající soud prostřednictvím druhé předběžné otázky táže, zda vůbec jedná jako soud ve smyslu čl. 267 odst. 2 SFEU.

### **Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky**

#### ***K první otázce***

- 8 V případě, že by petiční výbor Hesenského zemského sněmu spadl do oblasti působnosti čl. 2 odst. 1 GDPR a byl by „orgánem veřejné moci“ podle čl. 4 bodu 7 GDPR, měl by žalobce vůči Hesenskému zemskému sněmu nárok na přístup k údajům podle článku 15 GDPR.
- 9 Podle článku 15 GDPR má každý v souladu s tímto nařízením právo na přístup k osobním údajům, které jsou o něm uloženy. Tento nárok má vůči správci a tedy vůči „orgánům veřejné moci“ jako subjektům zpracovávajícím osobní údaje.
- 10 V definici správce uvádí GDPR orgán veřejné moci nebo agenturu, žádným způsobem však pojem orgánu veřejné moci nedefinuje. Rozlišuje pouze mezi orgány a soudními orgány. Nařízení však zná také „nezávislé správní orgány“ (bod 31 odůvodnění) a používá i další názvy orgánů a úřadů, které jsou však všechny shrnuty do nadřazeného pojmu „orgán“: dozorové úřady, celní orgány, donucovací orgány, zdravotnické orgány, úřady pro ochranu osobních údajů, dozorové úřady zabývající se ochranou osobních údajů, regulační orgány, orgány finančního dohledu a správní orgány.
- 11 Pro výklad pojmu orgánu podle tohoto nařízení nelze použít právo členských států. Pojmy v unijních právních aktech musí být definovány spíše autonomně.
- 12 Pojem orgán může být používán buď ve smyslu organizačně-institucionálním nebo funkčním. Na základě čl. 4 bodu 7 GDPR ve spojení s § 30 odst. 1 první věty HSDIG lze vycházet z toho, že pojem orgánu je třeba v rámci těchto ustanovení chápat ve funkčním smyslu, neboť § 30 odst. 1 HSDIG stanoví použitelnost HSDIG a tedy GDPR v závislosti na tom, jaký úkol Hesenský zemský sněm plní (zákonodárství nebo správa). Podle tohoto ustanovení jsou orgány všechny veřejné subjekty, které plní úkoly veřejné správy. Hesenský zemský sněm je tedy orgánem v případě, že plní úkoly veřejné správy.
- 13 Článek 4 bod 7 GDPR používá kromě pojmu orgán také pojem „agentura“ a „jiný subjekt“. Subjekt se vyznačuje samostatnou organizací a tím, že je nezávislý na změně nositele funkce a že pod vlastním jménem plní samostatné úkoly. Petiční výbor Hesenského zemského sněmu je samostatným subjektem, tedy orgánem veřejné moci v organizačním smyslu.

- 14 Rozhodující je, zda úkoly tohoto subjektu spadají do oblasti veřejné správy. Správu jako takovou lze definovat pouze vymezením vůči jiným státním funkcím. „Správa“ je činnost mimo činnost zákonodárnou a soudní. Bod 41 odůvodnění GDPR ohledně vytváření právního základu jednoznačně stanoví, že legislativní úloha parlamentu je úkolem zákonodárné moci.
- 15 Tvorba právních předpisů je tedy zákonodárná činnost legislativních orgánů, zde Hesenského zemského sboru, nikoliv však petičního výboru. Kontrolní a poradenská činnost petičního výboru Hesenského zemského sněmu nepředstavuje činnost soudní ani zákonodárnou. Petiční výbor je však oprávněn si o skutkových okolnostech, na nichž je petice založena, opatřit od exekutivy veškeré takové informace, které jsou zapotřebí pro řádné vyřízení petice.
- 16 Petiční právo je upraveno v článku 16 HV (který odpovídá článku 17 Ústavy). Podle tohoto ustanovení se může kdokoliv písemně obrátit s žádostmi nebo stížnostmi na volené zástupce, ale i na každý jiný hesenský správní orgán; žadatel má přitom nárok na to, aby jeho petice byla převzata, jeho žádost věcně přezkoumána a aby o ní bylo v přiměřené lhůtě vydáno odůvodněné rozhodnutí. Nad rámec nároku na rozhodnutí nestanoví článek 16 HV žádný nárok na vyhovění žádosti sledované peticí.
- 17 Okolnost, že petiční výbor je podřízeným článkem Hesenského zemského sněmu a tedy zákonodárného orgánu, neznamená automaticky, že petiční výbor bude přiřazen k zákonodárné činnosti a tedy k parlamentu jako legislativě. Pole působnosti petičního výboru se nepřekrývá s úkoly Hesenského zemského sněmu (viz čl. 116 a násl. HV), které mu propůjčují charakter legislativního orgánu, neboť jeho činnost zprvce není závazné povahy a za druhé petiční výbor nemá právo vlastní iniciativy nebo tvorby. Jeho činnost vždy závisí na podání občana a na obsahu jeho žádosti. To samé platí pro petice směřované k úřadům. V tomto smyslu není v petičním právu rozdíl mezi orgánem veřejné moci a Hesenským zemským sněmem.
- 18 Vzhledem k tomu, že pojem orgánu veřejné moci a tedy správy není obecně definován, musí být tento pojem vymezen pro konkrétní případ. Přitom je třeba vycházet z chápání správy v širokém smyslu slova a tedy i z širokého výkladu pojmu orgánu veřejné moci. Pro tento výklad hovoří také skutečnost, že GDPR na rozdíl od směrnice 2003/4/ES (směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí) ve svém čl. 2 bodu 2 nevyklučuje orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 40-44).
- 19 Rozhodující význam pro výklad pojmu „orgánu veřejné moci“ tak přísluší normativnímu cíli GDPR. Podle čl. 3 odst. 1 GDPR se toto nařízení vztahuje na zpracování osobních údajů v souvislosti s činnostmi správce. V tomto smyslu se petiční výbor Hesenského zemského sněmu v ničem neliší od „správního“ orgánu (úřady pro ochranu osobních údajů, dozorové úřady zabývající se ochranou

osobních údajů, regulační orgány, orgány finančního dohledu), co se týká petice subjektu údajů.

- 20 Cílem GDPR je posílit práva subjektu údajů a tedy osobnostní práva a sebeurčení občana. Z věcných hledisek petičního práva nevyplývá, proč nakládání s osobními údaji žadatele, který se s peticí podle článku 16 HV obrací na orgán veřejné moci, podléhá obecnému nařízení o ochraně osobních údajů a tedy plnému právu na přístup k osobním údajům podle článku 15 GDPR, avšak petice podaná petičnímu výboru Hesenského zemského sněmu nikoliv. Předkládající soud proto vychází z toho, že petiční výbor Hesenského zemského sněmu je orgánem veřejné moci (subjektem) ve smyslu čl. 4 bodu 7 GDPR. Pro odmítnutí poskytnout údaje podle článku 15 GDPR tedy nejsou žádné důvody. Předkládající soud zejména nespatřuje ani žádné omezení podle článku 23 GDPR. Má za to, že zemský zákonodárce v odůvodnění HDSIG nevycházel z omezení práv subjektu údajů.

#### *Ke druhé otázce*

- 21 Tuto otázku však soud může položit pouze v případě, je-li „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU. Ohledně charakteristik „soudu“ uváděných v judikatuře Soudního dvora odkazuje na rozsudky ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 17) a ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 17).
- 22 Pochybnosti má ohledně charakteristiky nezávislosti. Poukazuje na výklad požadavku nezávislosti v judikatuře Soudního dvora. Podle ní má požadavek nezávislosti dva aspekty.
- 23 První, vnější aspekt předpokládá, že uvedený orgán plní své funkce zcela samostatně, aniž je na kohokoli hierarchicky vázán či komukoli podřízen, a od nikoho nepřijímá příkazy ani pokyny, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů ve sporech, které jim jsou předloženy (rozsudek ze dne 16. února 2017, Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 37).
- 24 Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem nestrannost a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje dodržování objektivitu a neexistenci jakéhokoliv zájmu na vyřešení sporu mimo striktního použití právního předpisu (rozsudek ze dne 16. února 2017, Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, bod 38).

#### *K prvnímu aspektu*

- 25 Ohledně prvního aspektu má předkládající soud pochybnosti, neboť soudy jsou hierarchicky propojeny s ministerstvem spravedlnosti a tím jsou mu podřízeny, a to také tehdy, jestliže soudům nejsou udělovány žádné příkazy ani pokyny.

- 26 Předkládající soud odkazuje na judikaturu Soudního dvora týkající se nezávislosti dozorových úřadů v oblasti ochrany údajů, podle níž nesmí docházet k žádnému vnějšímu ovlivňování, včetně přímého nebo nepřímého ovlivňování (ze strany Spolku nebo spolkových zemí) (viz rozsudek ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 19 a také body 28, 30, 34, 36). Podle názoru předkládající soudu by to mělo platit také pro soudy. Také soudy by při plnění svých úkolů neměly podléhat žádnému vlivu a pokynům. Tato skutečnost platí nejen při vlastním výkonu soudní pravomoci (rozhodování), nýbrž také pro cestu k tomuto rozhodování; tedy pro organizaci soudů, procesní postupy a použitou techniku atd.
- 27 Tak tomu ale není: vnější a vnitřní organizaci stanoví ministerstvo formou jednacího řádu pro soudy a státní zastupitelství a jiné právní akty. Ministerstvo prostřednictvím centrálního poskytovatele služeb, kterým je Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Hesenská centrála pro zpracování údajů, HZD), určuje komunikační cesty (telefon, fax, internet a více) a počítačové vybavení tzv. „HessenPC“, který je koncipován pro správu. Podle názoru předkládajícího soudu tak může mít správa v konečném důsledku přístup ke všem údajům soudů, ačkoliv tak v praxi asi nečiní. Soudy tak nedisponují nezávislostí, která by jim měla umožnit, aby své úkoly plnily bez vnějšího ovlivňování.
- 28 Nelze vyloučit, že soudy, které jsou s výjimkou „nezávislých soudců“ součástí obecné administrativy, a tudíž jsou podřízeny vládě své spolkové země, nebudou při výkladu a uplatňování vnitrostátních a evropských norem schopny postupovat objektivně. To vyplývá již z toho, že soudy v rozporu s GDPR nedisponují vlastní kontrolou ochrany osobních údajů, neboť podstatnou část zpracování údajů předepisuje ministerstvo, a sice Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT subjekt, který je orgánem v oblasti působnosti ministerstva spravedlnosti) resp. HZD, aniž by na to měl soud účinný vliv (viz bod 20 odůvodnění GDPR). Soudní činnost totiž není vykonávána pouze vynesením rozsudku, nýbrž se vztahuje na celý průběh řízení před soudem, od doručení žaloby/návrhu až po vyřízení doručením rozsudku/usnesení.
- 29 Již pouhé riziko politického ovlivňování soudů (vybavením, přidělením personálu atd. ze strany ministerstva spravedlnosti) může vyvolat nebezpečí vlivu na rozhodnutí soudů. Například statistika vytížení, kterou sestavuje ministerstvo, může vytvářet „tlak na vyřizování věcí“. Podle předkládajícího soudu však takováto statistika vytížení vypovídá o skutečném vytížení soudů jen málo, neboť průměrné časy potřebné pro vyřízení soudních rozhodnutí stanoví samo ministerstvo a určitá řízení, která musí být také provedena, do statistiky vůbec zahrnuta nejsou.

#### *K druhému aspektu*

- 30 K druhému aspektu je nutno konstatovat, že vnitrostátní ústavní situace zaručuje pouze funkční soudcovskou nezávislost, nikoliv však institucionální nezávislost soudů. To se projevuje tím, že soudci - a tím tedy i soudci předkládajícího soudu -

jsou jmenováni a povyšováni ministryní/ministrem hesenského ministerstva spravedlnosti (§ 3 HRiG), jejich posuzování je upraveno hesenským ministerstvem spravedlnosti (§ 2b HRiG) a v ostatním soudci podléhají ustanovením práva veřejné služby.

- 31 Podle § 18 VwGO („Dočasně jmenovaný soudce“) lze pro pokrytí pouze přechodné personální potřeby dočasně jmenovat soudcem kariérního úředníka způsobilého k výkonu soudcovské funkce, a to na dobu minimálně dvou let, nejdéle však na dobu jeho hlavní funkce. Takovýto úředník se pak následně vrací zpět do správy. Tento postup má v prvním stupni správních soudů v mimořádných situacích pokrýt přechodně zvýšenou personální potřebu a je v souladu s Ústavou. Dočasně jmenovaný soudce přitom může pocházet také z úřadu, který je u soudu pravidelně zastoupen na straně žalovaného.
- 32 Ohledně nezávislosti je však nutno zohlednit také způsob, jakým jsou jmenováni členové soudu (viz zejména Evropský soud pro lidská práva, 18. července 2013, Maktouf a Damjanovic/Bosna a Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). To by mohlo být u dočasně jmenovaných soudců sporné.
- 33 Vystává proto otázka, zda soudci, kteří jsou jmenováni a povýšeni ministrem/ministryní spravedlnosti, který/ktará také rozhoduje o nakládání s jejich osobními údaji ohledně zveřejnění jejich kontaktních údajů (a byť jen v rámci spolkové země Hesensko), minimálně v případě řízení, jejichž účastníkem je hesenské ministerstvo spravedlnosti, disponují plnou nezávislostí a mohou rozhodovat bez jakéhokoliv vlivu, byť by to bylo jen proto, že se ucházeli o vyšší pozici, o níž konec konců rozhoduje ministerstvo spravedlnosti. Předkládající soud má za to, že zde nemůže platit nic jiného, než jak bylo rozhodnuto ohledně směrnice 95/46/ES o dozorových úřadech zabývajících se ochranou osobních údajů - měřítko stanovená pro rozhodování pro orgán veřejné moci musí tím spíše platit pro soudní moc a tedy pro soudy (viz v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Bobka, C-530/16, EU:C:2018:29, body 32 a násled.).
- 34 Soudy jsou funkčně nezávislé pouze do té míry, do jaké jsou nezávislí jejich soudci a ti jsou podřízeni pouze zákonu (článek 126 HV). V ostatním podléhají soudci, a tím více soud, vnějšímu vlivu. Ministerstvo spravedlnosti totiž rozhoduje o počtu soudců a plánovaných místech každého soudu, jakož i o dalším personálu soudů. Rozhoduje také o vybavení soudu mimo jiné počítačovou technikou a aplikačními programy.
- 35 Funkční nezávislost soudců však sama o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možno uchránit soud před jakýmkoliv vnějším vlivem. Nezávislost totiž nemá vyloučit pouze přímý vliv ve formě pokynů, ale také musí zajistit, aby byli uchráněni přímého či nepřímého vnějšího vlivu, který by mohl usměřňovat jejich rozhodnutí a který by mohl usměřňovat rozhodnutí soudu (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko, C-614/10, EU:C:2012:631, bod 41-43).