

Věc C-620/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

20. srpna 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. července 2019

Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“, navrhovatel v odvolacím řízení a žalovaný:

Land Nordrhein-Westfalen

Odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“, odpůrce v odvolacím řízení a žalobce:

D.-H. T. jednající jako konkursní správce majetku společnosti J & S Service UG (haftungsbeschränkt)

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)

ROZHODNUTÍ

(*omissis*)

ve správním sporu

pana D.-H. T. jednajícího jako insolvenční správce majetku společnosti J & S Service UG (haftungsbeschränkt),
(*omissis*) Euskirchen,

žalobce, odpůrce v odvolacím řízení
a odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“,

(*omissis*)

proti

Land Nordrhein-Westfalen (spolková země Severní Porýní-Vestfálsko),
(*omissis*)

žalované, navrhovatelce v odvolacím řízení a navrhovatelce v řízení o opravném
prostředku „Revision“,

(*omissis*)

za účasti:

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,
(*omissis*) Berlín,

rozhodl 7. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) (*omissis*)

dne 4. července 2019 takto:

Řízení se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se na základě článku 267 SFEU předkládá žádost o odpověď na tyto otázky týkající se výkladu 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, Úř. věst. L 119, 4. května 2016, s. 1):

1. Slouží čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679 také ochraně zájmů finančních úřadů?
2. Pokud ano, zahrnuje formulace „vymáhání občanskoprávních nároků“ také obranu finančního úřadu vůči občanskoprávním nárokům a musí být tyto nároky již uplatněny?
3. Umožňuje ustanovení čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679 upravující ochranu důležitého finančního zájmu členského státu v daňové oblasti omezení práva na přístup k údajům podle článku 15 nařízení (EU) 2016/679 pro účely obrany občanskoprávních nároků z odpůrcí žaloby podané v úpadkovém řízení proti finančnímu úřadu?

Odůvodnění:

I

- 1 Žalobce je insolvenčním správcem. Za účelem zkoumání nároků z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení požaduje od příslušného finančního úřadu daňové údaje o dlužnici v úpadku, kterou je kapitálová společnost ve formě „*Unternehmergeellschaft*“.

- 2 Jeho žádost o poskytnutí údajů týkajících se hrozby nuceného výkonu rozhodnutí a udělení pokynů k výkonu rozhodnutí, došlých plateb, okamžiku obdržení informace o platební neschopnosti dlužnice a o zaslání výpisů z účtů všech zde vedených druhů daně za zdaňovací období březen 2014 až červen 2015, kterou podal s odvoláním na Informationsfreiheitsgesetz (zákon o přístupu k informacím) spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko, finanční úřad zamítl.
- 3 Žalobě podané proti tomuto zamítnutí Verwaltungsgericht (správní soud) v zásadních částech vyhověl. Odvolání žalované spolkové země Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) zamítl: Nárok na informace není v rozporu se specifickými ustanoveními daňového práva procesního, ani mu nebrání důvody vyloučení. Z věcného hlediska sice požadované informace spadají do oblastí ochrany daňového tajemství, vůči insolvenčnímu správci však nemusí být utajovány stejně jako vůči dotčené osobě, o jejíž daňové poměry se jedná. Dispoziční pravomoc k daňovým údajům přešla zahájením úpadečného řízení na insolvenčního správce. Tento přechod zahrnuje také obchodní tajemství a daňové údaje v rozsahu, v jakém je to nezbytné pro řádnou správu podstaty a průběh úpadečného řízení. Insolvenční správce může od dlužníka v úpadku požadovat informace o všech poměrech týkajících se řízení. Povinnost součinnosti dlužníka v úpadku zahrnuje také povinnost zprostit finanční úřad povinnosti zachovávat mlčenlivost o daňových údajích; jeho zájem na zachování mlčenlivosti musí v tomto smyslu ustoupit.
- 4 Opravným prostředkem „Revision“, který odvolací soud připustil z důvodu zásadního významu, žalovaný dále prosazuje svůj návrh na zamítnutí žaloby.

II.

- 5 Řízení se přerušuje a Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) se předkládají otázky formulované ve výroku rozhodnutí (článek 267 SFEU).
- 6 1. Relevantní ustanovení unijního práva jsou obsažena v čl. 1 odst. 1, čl. 4 bodu 1, článku 15 a čl. 23 odst. 1 písm. e), i) a j) nařízení (EU) 2016/679.
- 7 2. Příslušná ustanovení vnitrostátního práva byla během řízení o opravném prostředku „Revision“ doplněna do Abgabenordnung (daňový řád, dále jen „AO“) zákonem ze dne 17. července 2017 (*omissis*) a nabyla účinku k 25. květnu 2018. Tato ustanovení zní:
- 8 § 2a Oblast působnosti ustanovení o zpracování osobních údajů

„(3) Ustanovení tohoto zákona a daňových zákonů upravující zpracování osobních údajů se nepoužijí, platí-li právo Evropské unie, zejména nařízení (EU) 2016/679 ... v aktuálně platném znění přímo nebo podle odstavce 5 obdobně“.

„(5) Není-li stanoveno jinak, platí ustanovení nařízení (EU) 2016/679, tohoto zákona a daňových zákonů upravující zpracování osobních údajů fyzických osob obdobně pro informace, které se týkají identifikovaných nebo identifikovatelných

1. zemřelých fyzických osob nebo
2. právnických osob soukromého práva, sdružení osob, bez ohledu na právní osobnost, nebo sdružení majetku.“

9 § 32e Vztah k ostatním nárokům na poskytnutí údajů a přístup k informacím

„Má-li subjekt údajů nebo třetí osoba podle Informationsfreiheitsgesetz (zákon o přístupu k informacím) ze dne 5. září 2005 (BGBl. I, s. 2722) v aktuálně platném znění nebo podle příslušných zákonů spolkových zemí vůči finančnímu úřadu nárok na přístup k informacím, platí obdobně články 12 až 15 nařízení (EU) 2016/679 ve spojení s §§ 32a až 32d. Další nároky na přístup k informacím o daňových údajích jsou v tomto smyslu vyloučeny. § 30 odstavec 4 bod 2 se nepoužije.“

10 § 32b Informační povinnost finančního úřadu v případě, že osobní údaje nebyly získány od subjektu údajů

„(1) Nad rámec výjimek upravených v čl. 14 odst. 5 nařízení (EU) 2016/679 a v ustanovení § 31c odst. 2 není finanční úřad povinen poskytnout informace subjektu údajů podle čl. 14 odst. 1, 2 a 4 nařízení (EU) 2016/679,

1. pokud by poskytnutí informace

a) ohrozilo řádné plnění úkolů spadajících do pravomoci finančních úřadů a jiných orgánů veřejné moci ve smyslu čl. 23 odst. 1 písm. d) až h) nařízení (EU) 2016/679 nebo

b) [...]

a proto musí zájem subjektu údajů na poskytnutí informací ustoupit. § 32a odst. 2 platí obdobně.“

11 § 32c Právo subjektu údajů na přístup k osobním údajům

„(1) Subjekt údajů nemá vůči finančnímu úřadu právo na přístup k osobním údajům podle článku 15 nařízení (EU) 2016/679, jestliže

1. subjekt údajů nemá být informován podle § 32b odst. 1 nebo 2,

2. poskytnutí údajů by ohrozilo uplatňování, výkon nebo obhajobu občanskoprávních nároků ze strany zřizovatele finančního úřadu nebo jeho obhajobu proti občanskoprávním nárokům uplatněným vůči němu ve smyslu článku 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679; povinnosti finančního úřadu poskytnout údaje podle občanského práva zůstávají nedotčeny,

[...]“.

III

- 12 Předložené otázky jsou relevantní pro rozhodnutí. Na jejich zodpovězení závisí úspěch opravného prostředku „*Revision*“ podaného žalovanou. Vyžadují objasnění Soudním dvorem, protože nejsou jeho judikaturou objasněny ani nejsou zřejmé. K jednotlivým předběžným otázkám mají význam tyto úvahy:
- 13 Nařízení (EU) 2016/679 se na skutkové okolnosti projednávané věci nepoužije přímo; nejedná se zde o osobní (daňové) údaje fyzické osoby ve smyslu čl. 1 odst. 1, čl. 4 bodu 1 nařízení (EU) 2016/679, ani o právo subjektu údajů na přístup k osobním údajům podle článku 15 nařízení (EU) 2016/679. Postavení subjektu údajů podle práva na ochranu osobních údajů je osobní právo, které se nestává součástí majetkové podstaty a nevztahuje se tedy na něj přechod správní a dispoziční pravomoci na insolvenčního správce podle § 80 odst. 1 Insolvenzordnung (insolvenční řád, dále jen „InsO“). Soudní dvůr však v řadě případů za účelem zajištění jednotného výkladu unijního práva prohlásil, že má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se skutkový stav v původním řízení nacházel mimo rozsah působnosti unijního práva, ale uvedená ustanovení tohoto práva se stala přímo a bezpodmínečně použitelnými v důsledku odkazu na jejich obsah ve vnitrostátním právu (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. března 2006, C-3/04, ECLI:EU:C:2006:176, Poseidon Catering BV, bod 14 a násl. a ze dne 18. října 2012, C-583/10, ECLI:EU:C:2012:638, Nolan, bod 45 a násl.).
- 14 V tomto případě jsou uvedené podmínky splněny. Doplněními AO sleduje zákonodárce - jak vyplývá zejména z § 2a odst. 3 a 5 AO – cíl stanovit nad rámec přímé oblasti působnosti nařízení (EU) 2016/679 v souladu s obecnou zásadou AO jednotlivé procesněprávní úpravy - které jsou zpravidla zároveň právními úpravami o zpracování osobních údajů - pro všechny osoby dotčené daňovým právem a daňovým právem procesním bez ohledu na jejich právní formu (*omissis*). Není zjevné, že by se tento normativní cíl omezoval pouze na daně určené unijním právem. Zpracování údajů rozlišující podle daňových dlužníků a druhů daní by ostatně - jak objasnili zástupci Bundesministerium der Finanzen (spolkové ministerstvo financí), které bylo pověřeno novelizací AO - nebylo proveditelné ani technicky.
- 15 Současně chtěl vnitrostátní zákonodárce v zásadě podřídít stávající nároky spolku a spolkových zemí na přístup k informacím tomuto jednotnému daňovému právu procesnímu a specificky pro oblast daňových údajů potlačit zákony o přístupu k informacím (*omissis*). Tomuto účelu slouží § 32e AO. Toto ustanovení nelze vykládat jako odkaz na právní důvod. Takovýto výklad by měl za následek, že zde stanovené příslušné použití článků 12 až 15 nařízení (EU) 2016/679 ve spojení s § 32a až 32d AO na právo třetích osob na poskytnutí informací by v důsledku neexistence postavení dotčené osoby vždy vedlo k vyloučení nároků a tím by vyznělo na prázdno. Vzhledem ke znění § 32e první věty AO není takového chápání tohoto ustanovení nasnadě. Podle vysvětlení zástupců spolkového ministerstva financí na jednání to neodpovídá ani záměru úpravy vyjádřenému v §

32e druhé a třetí větě AO, aby se právo na informace – v rozsahu, v jakém jsou upraveny zákony o přístupu k informacím spolku a spolkových zemí – omezilo ve smyslu horní hranice na míru, která vyplývá z AO.

16 V této souvislosti nepřichází do úvahy „dvojí“ výklad nové úpravy v AO pro situace spadající pod unijní právo na straně jedné a situace pod něj nespádající na straně druhé.

17 K první otázce:

Na odpovědi na tuto otázku závisí, zda finanční úřad vůbec smí odepřít přístup k daňovým údajům o dlužnících daně s odvoláním na čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679. Z toho zjevně vycházel vnitrostátní zákonodárce podle jednoznačného znění § 32c odst. 1 bodu 2 AO, které se podle odůvodnění zákona (*omissis*) opírá o čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679 a na toto ustanovení se výslovně odvolává. V příslušných odborných kruzích je naopak zčásti zastáván názor, že se ustanovení o výjimce stanovená v čl. 23 odst. 1 písm. i) a j) nařízení (EU) 2016/679 týkají pouze subjektů soukromého práva; ustanovení písm. j) má v tomto smyslu ve výsledku pouze objasňující funkci vůči široce pojatému písm. i) na ochranu práv a svobod druhých (*omissis*) (*omissis*). Ve prospěch tohoto názoru hovoří skutečnost, že ochrana důležitých veřejných zájmů je předmětem ustanovení o výjimce v čl. 23 odst. 1 písm. a) až h) nařízení (EU) 2016/679. Důležité finanční zájmy státu v rozpočtové a daňové oblasti mohou být chráněny například na základě čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679.

18 Ke druhé otázce:

Mohou-li se finanční úřady v zásadě odvolávat na čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679, pak je nutno vyjasnit, zda formulace „vymáhání občanskoprávních nároků“ zahrnuje také obranu proti občanskoprávním nárokům. Podle názoru vnitrostátního zákonodárce tomu tak je, jak opět jednoznačně vyplývá ze znění i z odůvodnění k § 32c odst. 1 bodu 2 AO (*omissis*). Výslovná zmínka čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679 v § 32c odst. 1 bodu 2 AO přitom podle vysvětlení zástupců spolkového ministerstva financí na jednání slouží se zřetelem na usilovanou konformitu s unijním právem k objasnění toho, že se jedná pouze o obranu proti občanskoprávním nárokům ve smyslu této právní úpravy.

19 Ustanovení § 32c odst. 1 bodu 2 AO má zajistit, aby finanční úřady nebyly ve smyslu rovného a zákonného zdanění a zajištění daňových příjmů v případě občanskoprávních pohledávek v lepším, avšak ani v horším postavení než jiní dlužníci nebo věřitelé; povinnosti poskytnout údaje se tedy mají řídit pouze občanským právem (*omissis*). Záměrem ustanovení je korektura judikatury správních soudů týkající se žádostí o přístup k informacím podle zákonů o přístupu k informacím spolku a spolkových zemí, která byla „nakloněna insolvenčním správcům“ (*omissis*). Podle této judikatury se správní a dispoziční pravomoc insolvenčního správce podle § 80 odst. 1 InsO vztahuje také na

informace zahrnující daňové tajemství, které mají sloužit posouzení nároků z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení podle § 129 a násl. InsO proti finančnímu úřadu (*omissis*). V důsledku této judikatury mohli insolvenční správci požadovat od finančních úřadů přístup k daňovým údajům dlužníka v úpadku, které jim zpravidla umožňovaly posoudit nároky z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení proti finančnímu úřadu. Vůči jiným věřitelům dlužníka v úpadku je insolvenční správce omezen na občanskoprávní nároky na poskytnutí údajů, které jsou ustanovením § 32c odst. 1 bod 2 AO výslovně nedotčeny. Občanskoprávní nároky na poskytnutí údajů ale podle ustálené judikatury Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) závisí na tom, zda nárok z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení v zásadě existuje a jedná se pouze o bližší určení druhu a rozsahu tohoto nároku. Pokud neexistuje závazek k vrácení částky, musí se insolvenční správce ohledně všech potřebných informací obrátit na dlužníka v úpadku (*omissis*). Od ostatních věřitelů tedy může insolvenční správce požadovat informace až v podstatně pozdějším stádiu řízení; ustanovení § 32c odst. 1 bod 2 AO má do budoucna tímto způsobené horší postavení finančních úřadů vyloučit.

- 20 Je zapotřebí vyjasnit, zda čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679 pokrývá tento normativní cíl. Toto ustanovení - za určitých podmínek - zmocňuje vnitrostátního zákonodárce, aby přijal omezující pravidla s cílem zajistit vymáhání občanskoprávních nároků. Podle obvyklého chápání se pojem „vymáhání“ týká sféry držitele nároku (věřitele) a v první řadě je používán jako synonymum pro vymáhání nebo výkon již určeného nároku; to samé by mohlo platit například pro pojem „*the enforcement*“ v anglickém nebo „*l'exécution*“ ve francouzském znění nařízení (EU) 2016/679. Obranu proti občanskoprávním nárokům tedy nelze bez dalšího zahrnout do pojmu „vymáhání“. To platí tím spíše, že normotvůrce v čl. 9 odst. 2 písm. f), čl. 17 odst. 3 písm. e), čl. 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2, čl. 21 odst. 1 druhé větě a čl. 49 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679 rozlišuje mezi pojmy „určení“, „výkon“ nebo „obhajoba“ (právních nároků). Je přitom nejasné, zda obhajoba právních nároků zahrnuje také obranu proti takovýmto nárokům (*omissis*).
- 21 Zahrnuje-li formulace „vymáhání občanskoprávních nároků“ obranu finančního úřadu proti takovýmto nárokům, vyvstává další otázka, zda nároky (zde nároky z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení) již musí být vůči odpůrci nároku uplatněny, nebo zda postačuje, že je informace požadována za účelem posouzení takovýchto nároků. Jazykově nezdařilé znění ustanovení § 32c odst. 1 bodu 2 AO vychází z obrany zřizovatele finančního úřadu proti „občanským nárokům uplatněným proti němu...“. Chápeme-li „uplatňovat“ jako synonymum pro „požadovat“, „tvrdit“, „přihlásit“, „nárokovat“ nebo „vymáhat“, pak formulace „uplatněným“ implikuje, že držitel nároku (věřitel) již odpůrci nároku (dlužník) tento nárok oznámil, tento nárok je tedy každopádně ve své podstatě již konkretizován. Naopak pouhá možnost, že existují nároky z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení proti finančnímu úřadu, jež mají být s pomocí požadovaných daňových údajů teprve blíže posouzeny, by nemusela postačovat. Ustanovení by však v případě, že by nárok na informaci byl vyloučen až po uplatnění nároku z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení, vyznělo naprázdno, neboť insolvenční správce by potřebné údaje získal již

dříve. Senát proto ustanovení § 32c odst. 1 bodu 2 AO chápe v souladu s jeho jednoznačným smyslem a účelem tak, že formulace „uplatňované“ zahrnuje také nároky, které „ještě budou uplatněny“ resp. „možné“ nároky. Otázka, zda ustanovení čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679 toto chápání pokrývá, je sporná a je nutno ji vyjasnit.

22 Ke třetí otázce:

Konečně je třeba vyjasnit, zda lze vnitrostátní právní úpravu, která omezuje právo na přístup k údajům podle článku 15 nařízení (EU) 2016/679 k ochraně před možnými nároky z odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení proti finančnímu úřadu, opřít o čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679.

- 23 Podle představy vnitrostátního zákonodárce je normativní cíl ustanovení § 32c odst. 1 bodu 2 AO, kterým je zajistit, aby postavení finančního úřadu v případě občanskoprávních pohledávek nebylo horší ani lepší než postavení ostatních věřitelů a dlužníků, rovněž v zájmu rovného a zákonného zdanění a zajištění daňových příjmů; oba tyto cíle jsou důležitými cíli obecného veřejného zájmu v rozpočtové a daňové oblasti ve smyslu čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679 (*omissis*). Vzhledem ke znění § 32c odst. 1 bodu 2 AO a odůvodnění zákona senát sice vychází z toho, že zákonodárce primárně chtěl využít ustanovení o výjimce podle čl. 23 odst. 1 písm. j) nařízení (EU) 2016/679. Ze systematického pohledu pro to hovoří skutečnost, že se na ustanovení o výjimce v čl. 23 odst. 1 písm. d) až h) nařízení (EU) 2016/679 odvolal (pouze) v jiných ustanoveních, například v § 32b odst. 1 bodu 1 písm. a) AO, na něž odkazuje § 32c odst. 1 bod 1 AO. Bez ohledu na to nelze každopádně bezpochyby vyloučit, že se § 32c odst. 1 bod 2 AO může podpůrně opírat také o čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679.
- 24 Tato domněnka však v projednávané věci vyvolává pochybnosti. Požadované daňové informace jsou zajímavé nikoliv pro hmotněprávní daňové nároky, nýbrž v první řadě pro platební toky relevantní podle úpadkového práva jako případně napadnutelné právní úkony ve smyslu § 129 odst. 1 InsO. Nárok insolvenčního správce směřovaný vůči finančnímu úřadu na vrácení plnění napadených podle úpadkového práva proto nepatří mezi nároky z daňového vztahu. Důsledkem odpůrcí žaloby v úpadkovém řízení je pouze neúčinnost právního úkonu znevýhodňujícího věřitele, nikoliv však neúčinnost závazku, na němž je založen. Právní důvod napadeného plnění - zde daňových nároků - zůstává takovouto odpůrcí žalobou naopak nedotčen. Odpůrce žaloby v úpadkovém řízení musí plnění poskytnuté dlužníkem v úpadku vrátit, ponechá si však svou nejdříve uspokojenou, nyní opět otevřenou pohledávku (§ 144 odst. 1 InsO), kterou může přihlásit do seznamu přihlášených pohledávek vedeného insolvenčním správcem (*omissis*). Záměr rovného zacházení s finančními úřady a jinými věřiteli, který je ustanovením § 32c odst. 1 bod 2 AO sledován, se tak sice dotýká finančních zájmů státu, neboť finanční úřad musí vybrané daně případně vrátit a své pohledávky přihlásit. Zda záměr chránit se před tímto „vrácením“ představuje uznávaný „důležitý cíl“ ve smyslu čl. 23 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2016/679,

je však minimálně sporné, jestliže se zde navíc každopádně nenabízí přímá souvislost se zaručením rovnoměrného a zákonného zdanění a zajištění daňových příjmů. Také vnitrostátní zákonodárce měl - jak dokládá ustanovení § 32a odst. 2 AO, na něž odkazuje § 32b odst. 1 druhá věta AO – na mysli především jiné případy.

(omissis)

PRACOVNÍ DOKUMENT