

Věc C-175/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

14. dubna 2020

Předkládající soud:

Administratīvā apgabaltiesa (Lotyšsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. března 2020

Žalobkyně a odvolatelka:

SIA SS

Žalovaná a další účastnice odvolacího řízení:

Valsts ieņēmumu dienests

Předmět původního řízení

Žaloba na neplatnost znějící na zrušení rozhodnutí žalované daňové správy – kterým se zamítá stížnost žalobkyně a potvrzuje žádost o informace, jež jí byla zaslána – a vycházející z toho, že uvedené rozhodnutí je v rozporu s ustanoveními nařízení (EU) 2016/679 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů; dále jen GDPR).

Předmět a právní základ předběžné otázky

Na základě článku 267 SFEU žádá předkládající soud o výklad několika ustanovení GDPR a táže se zprvce na možnost uplatnit požadavky stanovené v tomto nařízení, zejména v jeho čl. 5 odst. 1, na žádost daňové správy o informace, zadruhé na existenci legitimního cíle, který by mohl odůvodnit žádost o poskytnutí údajů v neomezeném množství a po neomezenou dobu, bez uvedení účelu zpracování takových údajů, a vztahující se na nekonkretizovanou skupinu subjektů údajů, a zatřetí na kritéria, na jejichž základě by bylo možné určit, zda daňová správa jakožto správce údajů zajišťuje soulad zpracování údajů

s požadavky stanovenými v uvedeném nařízení, zejména v souvislosti s legitimitou zpracování údajů, se skutečností, že se zpracování týká jednotlivého případu, jakož i s jeho cíli, rozsahem a formou zpracování.

Předběžné otázky

- 1) Musí být požadavky stanovené v obecném nařízení o ochraně osobních údajů vykládány v tom smyslu, že taková žádost o informace vystavená daňovou správou, jako je žádost dotčená v projednávané věci, prostřednictvím které se požaduje poskytnutí informací obsahujících značné množství osobních údajů, musí dodržovat požadavky stanovené v obecném nařízení o ochraně osobních údajů (zejména v jeho čl. 5 odst. 1)?
- 2) Musí být požadavky stanovené v obecném nařízení o ochraně osobních údajů vykládány v tom smyslu, že daňová správa se může odchýlit od ustanovení čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení, i když právní předpisy platné v Lotyšské republice takovou pravomoc uvedené správě nepřiznávají?
- 3) Lze na základě výkladu požadavků stanovených v obecném nařízení o ochraně osobních údajů mít za to, že existuje legitimní cíl odůvodňující povinnost – uloženou takovou žádostí o informace, jako je žádost dotčená v projednávané věci – poskytnout všechny požadované údaje v neomezeném množství a po neomezenou dobu, tedy bez určení data, kdy má plnění povinností vyplývajících z uvedené žádosti o informace skončit?
- 4) Lze na základě výkladu požadavků stanovených v obecném nařízení o ochraně osobních údajů mít za to, že existuje legitimní cíl odůvodňující povinnost – uloženou takovou žádostí o informace, jako je žádost dotčená v projednávané věci – poskytnout všechny požadované údaje, i když v žádosti o informace není uveden (nebo je uveden neúplně) účel sdělení informací?
- 5) Lze na základě výkladu požadavků stanovených v obecném nařízení o ochraně osobních údajů mít za to, že existuje legitimní cíl odůvodňující povinnost – uloženou takovou žádostí o informace, jako je žádost dotčená v projednávané věci – poskytnout všechny požadované údaje, i když v praxi by se týkala absolutně všech subjektů údajů, které uveřejnily inzerát v rubrice „Osobní automobily“ internetového portálu?
- 6) Jaká kritéria je třeba uplatnit k ověření, zda daňová správa jakožto správce údajů řádně zajišťuje soulad zpracování údajů (včetně získávání informací) s požadavky stanovenými v obecném nařízení o ochraně osobních údajů?
- 7) Jaká kritéria je třeba uplatnit k ověření, zda taková žádost o informace, jako je žádost dotčená v projednávané věci, je řádně odůvodněná a týká se jednotlivého případu?

- 8) Jaká kritéria je třeba uplatnit k ověření, zda je zpracování osobních údajů prováděno v nezbytném rozsahu a v souladu s požadavky stanovenými v obecném nařízení o ochraně osobních údajů?
- 9) Jaká kritéria je třeba uplatnit k ověření, zda daňová správa jakožto správce údajů zajišťuje soulad zpracování údajů s požadavky stanovenými v čl. 5 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů (odpovědnost)?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

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: body 1 a 31 odůvodnění, článek 5 (zásady zpracování osobních údajů), článek 6 (zákonost zpracování) a článek 23 (omezení) odst. 1 písm. e).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Likums „Par nodokļiem un nodevām“ (zákon o daních a poplatcích): čl. 15 odst. 6 (ve znění účinném v době vystavení žádosti o informace).

Fizisko personu datu apstrādes likums (zákon o zpracování osobních údajů): čl. 25 odst. 1.

Judikatura Soudního dvora

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. ledna 2019, *Deutsche Post* (C-496/17, EU:C:2019:26), bod 53.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 28. srpna 2018 předal ředitel Nodokļu kontroles pārvalde (oddělení daňové kontroly) Valsts ieņēmumu dienests (státní daňová správa, Lotyšsko; dále jen „VID“) žalobkyni žádost o informace, prostřednictvím které ji na základě čl. 15 odst. 6 zákona o daních a poplatcích vyzval, aby daňové správě opětovně zpřístupnila informace o telefonních číslech inzerentů a číslech podvozku vozidel inzerovaných na portálu www.ss.com provozovaném žalobkyní, jakož i k poskytnutí informací o inzerátech uveřejněných v rubrice „Osobní automobily“ uvedeného portálu v době od 14. července do 31. srpna 2018, a to nejpozději dne 3. září 2018. Byla požádána o zaslání informací v elektronické podobě a v takovém formátu, aby údaje mohly být filtrovány a vybírány. Soubor měl podle žádosti obsahovat následující informace: odkaz na inzerát, text inzerátu, značka vozidla, model, číslo podvozku, cena, telefonní čísla prodávajícího. Pro případ, že by požadované informace nebylo možné opětovně zpřístupnit, byla požádána, aby

sdělila důvod a aby nejpozději třetí den každého měsíce poskytla uvedené informace týkající se inzerátů uveřejněných v uplynulém měsíci.

- 2 Žalobkyně podala proti uvedené žádosti o informace stížnost k úřadujícímu generálnímu řediteli VID. Podle žalobkyně nemá rozsah žádosti o informace oporu v zákoně (jenž neupřesňuje množství informací, které se mají poskytovat) a není v souladu ani se zásadou proporcionality, ani se zásadou minimalizace zpracování osobních údajů, tedy zásadami stanovenými v GDPR, které VID jakožto správce údajů musí dodržovat, neboť požadovanými informacemi jsou osobní údaje. V žádosti o informace přitom není specifikována ani konkrétní skupina subjektů údajů, ani účel či rozsah zamýšleného zpracování, ani doba, po kterou má povinnost trvat.
- 3 Rozhodnutím ze dne 30. října 2018 (dále jen „rozhodnutí“) VID zamítla uvedenou stížnost a potvrdila žádost o informace.
- 4 V odůvodnění rozhodnutí v podstatě uvádí, že daňová správa zpracováváním těchto údajů plní úkoly a vykonává pravomoci svěřené jí zákonem. Konkrétně je uvedená správa pověřena výběrem a kontrolou daní a poplatků a má zákonnou povinnost v rámci svých úkolů monitorovat ekonomickou činnost a finanční aktivity fyzických a právnických osob za účelem zajištění úhrady uvedených odvodů do státní pokladny a do unijního rozpočtu. Včasný výběr daní je ve veřejném zájmu. Pro účely výkonu těchto úkolů svěřuje zákon úředníkům VID pravomoc shromažďovat dokumenty a informace nezbytné pro zaúčtování a zaevidování skutečností zakládajících daňovou povinnost nebo pro kontrolu daní a poplatků. Konkrétně podle čl. 15 odst. 6 zákona o daních a poplatcích (ve znění účinném v době vystavení žádosti o informace) jsou poskytovatelé internetových inzertních služeb povinni poskytnout na žádost státní daňové správy informace, které mají k dispozici o osobách povinných k dani, jež s využitím uvedených služeb uveřejnily inzeráty, a o jimi uveřejněných inzerátech. Článek 25 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů pak stanoví, že zpracování takových údajů je možné tehdy, když nastal alespoň jeden z důvodů uvedených v čl. 6 odst. 1 GDPR. Ustanovení čl. 6 odst. 2 a 3 nařízení, která se týkají zpracování údajů za účelem splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje, splnění úkolu prováděného uvedeným správcem ve veřejném zájmu nebo za účelem výkonu veřejné moci, kterým je správce zákonem pověřen, jsou upřesněna v normativních aktech upravujících příslušnou oblast. Kromě toho jsou důvěrné informace v držení žalované chráněny zákonem, a to konkrétně v podobě zákazu uloženého zaměstnancům daňové správy zpřístupnit je.
- 5 Proti rozhodnutí podala žalobkyně k Administrativě rajona tiesa (správní soud prvního stupně, Lotyšsko) žalobu na neplatnost, ve které tvrdí, že v odůvodnění rozhodnutí není uveden ani konkrétní účel zpracování údajů, ani množství údajů nezbytné v tomto ohledu. Žalobkyně má tudíž za to, že uvedené rozhodnutí je v rozporu se zásadami zpracování osobních údajů stanovenými v článku 5 GDPR, které žalovaná jakožto správce údajů měla dodržet, a sice uvést jasně definovaná

kritéria, podle kterých se mají vybírat informace vyžádané ve vztahu k určité konkrétní skupině identifikovatelných osob.

- 6 Rozsudkem ze dne 21. května 2019 Administratīvā rajona tiesa (správní soud prvního stupně) správní žalobu zamítl, přičemž v zásadě přisvědčil argumentaci žalované, podle které nelze množství informací o kterékoli osobě, k nimž může mít daňová správa přístup, nijak omezit, ledaže by dotčené informace byly považovány za neslučitelné s cíli správy daní a poplatků. Podle uvedeného soudu o tom nelze pochybovat, neboť vyžádané informace jsou nezbytné pro identifikování neohlášené ekonomické činnosti a ustanovení GDPR se vztahují jen na žalobkyni jakožto poskytovatelku služeb, ale nikoli na VID.
- 7 Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně k předkládajícímu soudu [Administratīvā apgabaltiesa (odvolací správní soud, Lotyšsko)] odvolání, ve kterém zopakovala argumenty uvedené v původní stížnosti i ve správní žalobě a týkající se povinnosti žalované jednak uvést své úvahy k účelnosti množství požadovaných informací, a jednak dodržet zásadu proporcionality, protože podle názoru žalobkyně musí být i žalovaná v kontextu uvedené žádosti o informace považována za správce údajů, a tedy dodržovat požadavky stanovené v nařízení. GDPR podle názoru žalobkyně nestanoví výjimky, na jejichž základě by byl vnitrostátní správní orgán zproštěn povinnosti dodržovat požadavky stanovené tímto nařízením a mohl zpracovávat osobní údaje dle svého vlastního uvážení.
- 8 Žalobkyně předkládajícímu soudu navrhla, aby položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky týkající se výkladu ustanovení GDPR.

Základní argumenty účastnic původního řízení

- 9 Žalobkyně má za to, že GDPR se na projednávanou věc vztahuje, neboť v souvislosti s osobními údaji získanými prostřednictvím žádosti o informace musí být žalovaná považována za správce ve smyslu uvedeného nařízení, a tedy musí dodržovat požadavky v něm stanovené. Žalovaná ovšem podle žalobkyně porušila vystavením žádosti o informace zásadu proporcionality, protože v ní požaduje, aby jí každý měsíc bylo poskytnuto značné množství údajů týkajících se neomezeného počtu inzerátů, aniž v ní uvádí konkrétní daňové poplatníky, u kterých by byla zahájena daňová kontrola. Tvrdí, že v žádosti o informace není zmínka o tom, po jakou dobu má trvat žalobkyni uložená povinnost poskytovat žalované informace uvedené v řečené žádosti. Má tudíž za to, že žalovaná porušila zásady zpracování osobních údajů vyjmenované v článku 5 GDPR (zákonnost, korektnost a transparentnost). Tvrdí, že ani v žádosti o informace, ani v odůvodnění rozhodnutí není specifikován konkrétní rámec (účel), do kterého spadá zpracování informací zamýšlené žalovanou, ani nezbytné množství informací (minimalizace údajů). Podle jejího názoru musí správní orgán v žádosti o informace uvést jasně definovaná kritéria, podle kterých se mají vybírat informace vyžádané tímto orgánem ve vztahu k určité konkrétní skupině identifikovatelných osob.

- 10 Žalovaná na základě argumentace popsané výše v bodě 4 tohoto shrnutí tvrdí, že požadavky stanovené unijní právní úpravou nemohou mít vliv na obsah napadeného rozhodnutí.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Spor se týká použitelných ustanovení a jejich výkladu, jakož i otázky, zda právní odůvodnění uvedené v žádosti VID o informace a v odůvodnění rozhodnutí odůvodňují povinnost uloženou žalobkyni napadeným správním aktem.
- 12 Dne 23. listopadu 2016 byly v článku 15 zákona o daních a poplatcích provedeny změny, které nabyly účinnosti dne 1. ledna 2017 a v rámci kterých byl do tohoto článku vložen odstavec 6.
- 13 Napadený správní akt je založen na čl. 15 odst. 6 zákona o daních a poplatcích (ve znění účinném v době vystavení žádosti o informace), který stanovil, že poskytovatelé internetových inzertních služeb jsou povinni poskytnout na žádost státní daňové správy informace, které mají k dispozici o osobách povinných k dani, jež s využitím uvedených služeb uveřejnily inzeráty, a o jimi uveřejněných inzerátech.
- 14 Z důvodové zprávy ke změně tohoto zákona lze vyvodit, že zřetel byl brán i na proporcionalitu, mimo jiné vzhledem k právní úpravě ochrany osobních údajů. V důvodové zprávě se uvádí, že k tomu, aby VID mohla identifikovat neohlášené ekonomické činnosti na internetu, je nezbytné uložit mimo jiné poskytovatelům inzertních služeb povinnost poskytnout daňové správě údaje o ekonomické činnosti, které mají k dispozici nebo které uchovávají o jiných osobách povinných k dani. Právní předpisy, které VID přiznávají pravomoc vyžádat si takové informace, jsou přiměřené i z hlediska právních předpisů upravujících ochranu osobních údajů. Práva a základní svobody fyzických osob, a zejména právo na respektování soukromého života, požívají v souvislosti se zpracováním osobních údajů ochrany podle Fizisko personu datu aizsardzības likums (zákon o ochraně osobních údajů). Toto právo vyplývá z článku 96 Latvijas Republikas Satversme (ústava Lotyšské republiky), který stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Článek 116 ústavy stanoví, že toto právo může být omezeno v případech stanovených zákonem k ochraně práv druhých, demokratického politického zřízení, jakož i veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví a mravnosti. Právní úprava obsažená v návrhu zákona sleduje legitimní cíl, a sice podporovat blahobyt společnosti. Boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem zvyšuje příjmy veřejných rozpočtů a prospívá podnikatelskému prostředí. Kromě toho může VID tím, že si od určitých subjektů uvedených v návrhu zákona vyžádá informace, získat takové informace, které zpravidla – s ohledem na zásady digitální ekonomiky (některé subjekty uchovávají například v digitální podobě informace o obchodování jiných osob povinných k dani na internetu nebo o částkách získaných z prodeje zboží nebo poskytování služeb v digitálním prostředí) – nelze získat jinými, méně

omezujícími prostředky. Množství informací, které má VID získat, nesmí ovšem být větší než nezbytné k dosažení legitimního cíle. Informacemi, které mají být získány od [...] poskytovatelů internetových inzertních služeb, musí být informace nezbytné k identifikování hospodářského subjektu a [...] takové informace musí obsahovat údaje o ekonomické činnosti osob povinných k dani, a nikoli o soukromí. S ohledem na výše uvedené bude užitek pro společnost větší než omezení práv daných osob, takže právní úprava obsažená v návrhu zákona je přiměřená.

- 15 Článek 15 odst. 6 uvedeného zákona [v současném znění účinném] v době podání předkládacího rozhodnutí stanoví, že poskytovatelé internetových inzertních služeb jsou povinni poskytnout na žádost státní daňové správy informace, které mají k dispozici o uveřejněných inzerátech a o osobách, které je uveřejnily (inzerentech). Opravné prostředky podané proti žádosti státní daňové správy o informace nemají odkladný účinek.
- 16 V současné době ovšem toto ustanovení neoznačuje konkrétní skupinu osob, tedy nestanoví, že by poskytovatelé internetových inzertních služeb museli poskytovat informace o *osobách povinných k dani*, jež s využitím uvedených služeb uveřejnily inzeráty, a o jimi uveřejněných inzerátech.
- 17 V projednávané věci není sporu o tom, že vyhovění žádosti VID o informace je neoddělitelně spojeno se zpracováním osobních údajů.
- 18 Nesporné je také to, že VID má pravomoc získávat údaje, které mají v držení poskytovatelé internetových inzertních služeb a které jsou nezbytné k provedení určitých úkonů při správě daní a poplatků. Žalobkyně se nebrání poskytnutí nezbytných informací daňové správě, budou-li od ní vyžádány v souladu s požadavky stanovenými v GDPR.
- 19 Sporná je ovšem otázka, do jaké míry může VID požadovat informace a zda může být množství vyžádaných informací neomezené. Z žádosti o informace dotčené v projednávané věci navíc vyplývá, že všechny informace musí být poskytnuty nejpozději třetí den každého měsíce, aniž je určeno, kdy má plnění této povinnosti skončit.
- 20 Problematická je i otázka, jaký druh informací musí být uveden v žádosti o informace, protože praxe orgánů, která s sebou nese zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 4 bodu 2 GDPR, musí být v souladu s unijní právní úpravou týkající se ochrany těchto údajů (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2019 *Deutsche Post*, C-496/17, EU:C:2019:26, bod 53).
- 21 Článek 15 odst. 6 zákona o daních a poplatcích nestanoví, jaký má být obsah žádosti o informace. VID tvrdí, že nezbytné jsou pro ni všechny informace o subjektech údajů. Daňová správa usiluje v podstatě o provádění průběžných a vyčerpávajících kontrol, při kterých chce zjišťovat, zda nedošlo k uskutečnění zatajených transakcí, zda nebyla vykonávána neohlášená podnikatelská činnost a zda není třeba přijmout konkrétní opatření v rámci správy daní a poplatků.

- 22 Z důvodové zprávy ke změně shora zmíněného zákona je třeba vyvodit, že sice byla posouzena proporcionalita z hlediska právní úpravy ochrany osobních údajů, nicméně byly zjištěny nesrovnalosti v souvislosti s požadavky stanovenými v GDPR.
- 23 Otázky výkladu ustanovení GDPR v kontextu projednávaného sporu nebyly podrobně rozebrány. Není pochyb o tom, že se zpracování informací, na které se vztahovala žádost o informace, může dotknout základních práv širokého okruhu osob (protože v žádosti o informace nebyly identifikovány subjekty údajů), takže zpracování dotčených údajů nemůže být prováděno bez dodržení požadavků stanovených v GDPR. K žádosti o informace dotčené v projednávané věci je třeba poznamenat, že její odůvodnění je nedostatečné, i když tento nedostatek je do jisté míry kompenzován v odůvodnění rozhodnutí. Nelze s jistotou učinit závěr, že tato žádost o informace může být považována za řádně odůvodněnou a týkající se jednotlivého případu a že se nevztahuje na všechny informace uvedené v rubrice „Osobní automobily“, protože daňová správa má v podstatě v úmyslu provádět průběžnou a vyčerpávající kontrolu.
- 24 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda lze zpracování osobních údajů zamýšlené VID považovat za slučitelné s platnými pravidly pro ochranu osobních údajů podle účelů zpracování ve smyslu bodu 31 odůvodnění GDPR.
- 25 V rámci projednávání této správní žaloby je třeba určit, zda jsou osobní údaje zpracovávány ve vztahu k subjektům údajů transparentním způsobem, zda byly informace obsažené v žádosti o informace vyžádány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a zda je zpracování osobních údajů omezené na rozsah nezbytný k tomu, aby VID mohla plnit své úkoly (minimalizace údajů), jak stanoví čl. 5 odst. 1 GDPR.
- 26 Pro účely ověření výše uvedených skutečností je třeba správně vyložit požadavky stanovené v GDPR vzhledem k okolnostem projednávané věci. Normativní akty neobsahují zvláštní kritéria, podle kterých by bylo možné posoudit, zda správce údajů řádně zajišťuje dodržení čl. 5 odst. 1 GDPR (odpovědnost). Lotyšské právní předpisy neobsahují konkrétnější normy upravující problematiku uplatňování ustanovení GDPR na takové zpracování osobních údajů, jako je zpracování dotčené v projednávané věci. Je proto nezbytné určit kritéria, podle kterých bude třeba posoudit, zda žádost VID o informace respektuje podstatu základních práv a svobod a zda lze dotčenou žádost o informace považovat za nezbytnou a přiměřenou v demokratické společnosti s cílem zajistit důležité cíle veřejného zájmu Unie a Lotyšska v oblasti rozpočtových a daňových záležitostí.
- 27 Ze zřetele nelze ztrácet, že v dotčené žádosti o informace se nijak nezmiňuje žádné „zvláštní šetření“ vedené VID ve smyslu ustanovení nařízení.
- 28 V uvedené žádosti o informace nejsou požadovány informace o konkrétních osobách, nýbrž o všech subjektech údajů, které uveřejnily inzerát v rubrice „Osobní automobily“ dotčeného portálu; požaduje se také poskytování těchto

informací nejpozději třetí den každého měsíce (a tedy žalobkyně musí VID poskytnout všechny informace o inzerátech zveřejněných v předchozím měsíci).

- 29 S ohledem na výše uvedené má předkládající soud pochybnosti o souladu takového postupu vnitrostátního správního orgánu s požadavky stanovenými v GDPR.
- 30 Předkládající soud při rozhodování se, zda je namístě požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžných otázkách, přihlédl
 - 1) ke stávajícím pochybnostem o správném výkladu GDPR;
 - 2) k významu správného výkladu právních předpisů Evropské unie pro jednotné uplatňování příslušných ustanovení v členských státech;
 - 3) k neexistenci konkrétně definovaných kritérií, podle kterých by bylo možné posoudit, zda správce řádně zajistil soulad zpracování údajů (včetně získávání informací) s požadavky stanovenými v nařízení;
 - 4) k rozhodujícímu významu výkladu Soudního dvora Evropské unie pro správné a spravedlivé rozhodnutí projednávané správní žaloby.

PRACOVNÍ DOKUMENT