

Zadeva C-563/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

12. september 2023

Predložitevno sodišče:

Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

11. september 2023

Vlagateljica zahteve v postopku v glavni stvari:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v glavni stvari se je začel na zahtevo Natsionalna agentsia za prihodite (nacionalna agencija za prihodke, Bolgarija, v nadaljevanju: NAP), naj se ji v okviru preverjanja, ali se je davčni zavezanec izognil plačilu dohodnine, dovoli dostop do bančne tajnosti in zlasti do podatkov o stanju na računih tega zavezanca.

Predmet in pravna podlaga predloga

Pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe je člen 267 PDEU, njegov predmet pa razlaga člena 4, točka 7, člena 32(1)(b), člena 51, člena 57(1)(a) in člena 79(1) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov, v nadaljevanju: Uredba št. 2016/679) ter člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Predlog odpira vprašanja o obsegu nadzora, ki ga izvaja sodišče kot organ, ki lahko v okviru preverjanja obstoja davčnih obveznosti dovoli razkritje osebnih podatkov.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 4, točka 7, Uredbe (EU) 2016/679 (v nadaljevanju: Splošna uredba o varstvu podatkov ali Uredba št. 2016/679) razlagati tako, da sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih davčnih zavezancev, določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov in je zato „upravljavec“ obdelave osebnih podatkov?
2. Ali je treba – če je odgovor na prvo vprašanje nikalen – člen 51 Splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati tako, da je sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih davčnih zavezancev, pristojen za spremljanje [uporabe] te uredbe in ga je treba zato opredeliti kot „nadzorni organ“ glede teh podatkov?
3. Ali je treba – če je odgovor na eno od predhodnih vprašanj potrjen – člen 32(1)(b) Splošne uredbe o varstvu podatkov oziroma člen 57(1)(a) te uredbe razlagati tako, da je sodni organ, ki drugemu državnemu organu dovoli dostop do podatkov o stanju na računih davčnih zavezancev, če je znano, da je organ, ki naj bi se mu odobrilo ta dostop, v preteklosti kršil varstvo osebnih podatkov, zavezan pridobiti informacije o ukrepih, sprejetih za varstvo osebnih podatkov, pri odločanju o odobritvi dostopa pa upoštevati ustreznost teh ukrepov?
4. Ali je treba – ne glede na odgovora na [drugo] in [tretje] vprašanje – člen 79(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da mora – če nacionalno pravo države članice določa, da se lahko nekatere vrste podatkov razkrijejo le, potem ko je to odobrilo sodišče – sodišče, ki je pristojno za to, osebam, podatki katerih se razkrivajo, po uradni dolžnosti zagotoviti sodno varstvo tako, da organu, ki je zahteval dostop do podatkov in za katerega je znano, da mu je organ iz člena 51(1) Uredbe št. 2016/679 po kršitvi varstva osebnih podatkov izdal zavezujoča navodila, naloži, naj predloži informacije o izvajanju ukrepov v skladu s členom 58(2)(d) Uredbe št. 2016/679, ki so mu bili naloženi z upravno odločbo?

Zakonodaja Evropske unije

Uredba (EU) 2016/679 (Uredba št. 2016/679): člen 4, točka 7, člen 32(1)(b), člen 51(1), člen 57(1)(a), člen 58(2)(d) in člen 79(1).

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člen 47.

Nacionalna zakonodaja

Zakon za zashtita na lichnite danni (zakon o varstvu osebnih podatkov, v nadaljevanju: ZZLD): členi 6, 12a, 17, 17a in 20.

Danachno-osiguritelnen protsesualen kodeks (zakonik o davčnem postopku in socialnih zavarovanjih, v nadaljevanju: DOPK): členi 34, 37 in 110.

Zakon za kreditnite institutsii (zakon o kreditnih institucijah, v nadaljevanju: ZKI): člen 62.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 NAP je 13. junija 2023 začela preverjati, ali se je bolgarski državljani izognil plačilu dohodnine. Ugotovila je, da je imel davčni zavezanec sedem bančnih računov pri različnih bolgarskih finančnih institucijah. Zadevno osebo je pozvala, naj ji predloži podatke o stanju na njenih bančnih računih za 1. januar 2020 in 31. december 2021 ali izjavo, da soglašuje z razkritjem njene bančne tajnosti. Ker zadevna oseba ni predložila niti navedenih podatkov niti zahtevane izjave, je NAP pri sodišču, ki je vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, vložila zahtevo za odobritev razkritja bančne tajnosti glede tega stanja na računih.
- 2 Predložitveno sodišče opozarja, da je 15. julija 2019 več bolgarskih medijev poročalo o tem, da so iz podatkovne zbirke NAP prišli v javnost osebni podatki, vključno s podatki o davkih in socialnih zavarovanjih, več kot pet milijonov oseb. Zaradi tega je NAP v korist oseb, katerih osebni podatki so ušli v javnost, določila dostop do posebne podatkovne zbirke.
- 3 Komisija za zashtita na lichnite danni (komisija za varstvo osebnih podatkov, Bolgarija, v nadaljevanju: KZLD), najpomembnejši bolgarski nadzorni organ v skladu s členom 51 Uredbe št. 2016/679, je NAP zaradi te kršitve naložila globo. Izdanih je bilo 20 zavezujočih navodil, katerih namen je bil, da NAP sprejme tehnične in organizacijske ukrepe, s katerimi se bo preprečilo uhajanje podatkov v prihodnosti.
- 4 Administrativen sad – Sofia-grad (upravno sodišče mesta Sofija, Bolgarija) je s sodbo z dne 2. februarja 2023 potrdilo 18 zavezujočih navodil, ki so se izpodbijala pred njim, ostali dve navodili pa je razveljavilo. Zoper to sodbo je bila pri Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) vložena pritožba. V upravnem sporu, ki poteka pred tem sodiščem, je obravnava določena za 14. december 2023.
- 5 Predložitveno sodišče poleg tega opozarja, da je KZLD v zvezi z ugotovljenim uhajanjem osebnih podatkov uslužbencem NAP izdala še druga zavezujoča navodila za varstvo takih podatkov, ki ga mora izvajati NAP, in pri tem priporočila ukrepe za nadzor nad elektronskim dostopom.

- 6 Ali so bili razlogi za nezakonito objavo osebnih podatkov odpravljeni in katere ukrepe je sprejela NAP, da bi preprečila nadaljnja taka tveganja, ni znano.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Predložitveno sodišče sprašuje po vlogi sodišča kot organa, ki lahko na podlagi člena 62(6), točka 3, ZKI na zahtevo direktorja območnega direktorata NAP dovoli dostop do osebnih podatkov osebe, ki se jo preverja. Na podlagi člena 62(7) ZKI sodišče odloči z obrazloženo odločbo, ki jo izda na nejavni seji najpozneje v 24 urah po prejetju zahteve; pri tem določi obdobje, na katero se nanašajo podatki. Zoper odločbo sodišča v tem postopku ni pritožbe.
- 8 V skladu s prevladujočim stališčem sodišča v postopku na podlagi člena 62(7) ZKI izvajajo zgolj formalni nadzor, ki je omejen na to, ali imajo osebe, na katere se nanaša razkritje bančne tajnosti, status davčnih zavezank in ali v posameznem primeru obstajajo informacije, v skladu s katerimi so se od njih zahtevali podatki, pomembni za davčni nadzor, ki pa jih niso predložile. Očitno morajo sodišča ob nekritični uporabi bolgarske nacionalne ureditve v teh primerih vedno odobriti razkritje bančne tajnosti. Drugače pa bi bilo, če bi bilo treba sodišče opredeliti kot upravljavca osebnih podatkov, do katerih odobri dostop, saj ima upravljavec številne obveznosti za zagotovitev varnosti podatkov na podlagi členov od 32 do 34 Uredbe št. 2016/679, ki zajema minimalni nadzor nad obstojem varnostnih ukrepov.
- 9 V skladu z opredelitvijo pojma iz člena 4, točka 7, Uredbe št. 2016/679 „upravljavec“ osebnih podatkov „sam ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave“. Velja to posebno pravilo: „kadar namene in sredstva obdelave določa pravo Unije ali pravo države članice, se lahko upravljavec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s pravom Unije ali pravom države članice“.
- 10 Bolgarsko pravo ne določa, kdo je v postopku na podlagi člena 62(7) ZKI upravljavec osebnih podatkov. V zvezi s tem sodišča sicer nimajo neposrednega dostopa do osebnih podatkov, katerih razkritje se zahteva (to ni pogoj za to, da se lahko oseba šteje za „upravljavca“, glej sodbo z dne 10. julija 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, izrek, točka 3), vendar s tem, ko dovolijo ali prepovejo dostop do osebnih podatkov, za katere velja bančna tajnost, na nek način določajo namene obdelave. Tako se zdi, da se sodišče na podlagi določene razlage zakona lahko šteje za organ, ki določa namene obdelave podatkov.
- 11 Bolgarski zakonodajalec ni uporabil svojega pooblastila za določitev, kateri organ ima v tem posebnem položaju, v katerem so nameni obdelave osebnih podatkov navedeni v zakonu, pravice in obveznosti upravljavca. V teh okoliščinah je treba z razlago obravnavane določbe določiti merilo, na podlagi katerega se bo lahko pojasnilo, ali je mogoče za sodišče, ki dovoli dostop, šteti, da je skupaj z NAP upravljavec osebnih podatkov (prvo vprašanje za predhodno odločanje).

- 12 Glede na to, da nacionalna ureditev ni jasna, je treba odgovoriti tudi na vprašanje, ali je mogoče sodni organ, ki določa pogoje za dostop drugega državnega organa do osebnih podatkov, za katere velja bančna tajnost, šteti tudi za nadzorni organ, ki del pooblastil na ozkem področju nadzora nad dostopom do podatkov izvaja na podlagi Uredbe št. 2016/679 (drugo vprašanje za predhodno odločanje).
- 13 Predložitveno sodišče opozarja, da je splošno znano, da je NAP kršila varstvo osebnih podatkov, s tem ko je dopustila, da so bile posredovane informacije o več kot petih milijonih oseb. KZLD je NAP zaradi te kršitve naložila globo. Znano je tudi, da NAP tehnično in organizacijsko pomanjkljivo zagotavlja dostop do osebnih podatkov. NAP je bilo izdanih vsaj 21 zavezujočih navodil, katerih namen je bil, da bo sprejela konkretne ukrepe. Ali so bili ti ukrepi izvedeni, ni znano.
- 14 Predložitveno sodišče meni, da bi lahko sodišče v teh okoliščinah, če bi imelo vlogo upravljavca ali nadzornega organa, dostop do bančne tajnosti verjetno odobrilo šele, potem ko bi pridobilo informacije o ukrepih za varstvo podatkov, ki se uporabljajo, in se prepričalo, da ti ukrepi, vsaj na prvi pogled, zagotavljajo varstvo pred ponovno kršitvijo varnosti osebnih podatkov (tretje vprašanje za predhodno odločanje).
- 15 Dodatno je treba odgovoriti tudi na vprašanje, ali lahko sodišče, ki je na podlagi nacionalnega prava pristojno za odobritev dostopa do osebnih podatkov, za katere velja bančna tajnost, tudi če se ga ne more opredeliti kot upravljavca osebnih podatkov ali kot nadzorni organ, taka preverjanja opravlja zaradi obveznosti zagotovitve učinkovitega sodnega varstva iz člena 79 Uredbe št. 2016/679 (četrto vprašanje za predhodno odločanje). Navedena določba je dejansko predvidena za primere, v katerih posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, izrecno išče sodno varstvo. Če pa postopek za razkritje podatkov poteka brez udeležbe posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, in je bil z nacionalnim pravom izrecno uveden predhodni sodni nadzor, mora sodišče ukrepati tudi po uradni dolžnosti. Podlaga za to bi bile lahko tudi pravice oseb do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 47 Listine. Če te obveznosti ne bi bilo, bi bilo sodišče vselej pristojno le za formalno preverjanje in potrjevanje dejanj upravnih organov, kar pa je, kot kaže, v nasprotju s cilji člena 79 Uredbe št. 2016/679.