

Věc C-563/23**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

12. září 2023

Předkládající soud:

Sofijski rajonen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. září 2023

Navrhovatelka v původním řízení

Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prichodite – Sofie

Předmět původního řízení

Původní řízení bylo zahájeno na návrh Národní agentury pro veřejné příjmy (Nacionalna agencija za prichodite, dále jen „NAP“), aby jí byl v souvislosti s přezkumem podvodu na dani z příjmů, jehož se měla dopustit osoba povinná k dani, povolen přístup k bankovnímu tajemství a zejména k údajům o zůstatcích na účtech této osoby.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se předkládá na základě článku 267 SFEU a týká se výkladu čl. 4 bodu 7, čl. 32 odst. 1 písm. b), článku 51, čl. 57 odst. 1 písm. a) a čl. 79 odst. 1 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“) a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie. V žádosti jsou předkládány otázky související s rozsahem kontroly soudem jako orgánem, který může v rámci kontroly případných daňových dluhů povolit zpřístupnění osobních údajů.

PředběŽné otázky

- 1) Musí být čl. 4 bod 7 nařízení (EU) 2016/679 (dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“ nebo „GDPR“) vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech osob povinných k dani, určuje účely nebo prostředky zpracování osobních údajů, a proto je „správcem“ osobních údajů?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, musí být článek 51 obecného nařízení o ochraně osobních údajů vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech osob povinných k dani, je odpovědný za monitorování [uplatňování] tohoto nařízení a musí být proto považován za „dozorový úřad“ ve vztahu k těmto údajům?
- 3) V případě kladné odpovědi na některou z výše uvedených otázek, musí být čl. 32 odst. 1 písm. b) obecného nařízení o ochraně osobních údajů resp. čl. 57 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení vykládán v tom smyslu, že soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech osob povinných k dani, si musí, jsou-li k dispozici údaje o tom, že orgán, jemuž má být tento přístup poskytnut, se v minulosti dopustil porušení ochrany osobních údajů, vyžádat informace o opatřeních přijatých na ochranu údajů a při svém rozhodování o povolení přístupu posoudit přiměřenost těchto opatření?
- 4) Musí být nezávisle na odpovědi na třetí a čtvrtou otázku čl. 79 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní právo členského státu stanoví, že určité kategorie údajů mohou být zpřístupněny pouze se souhlasem soudu, musí příslušný soud osobám, jejichž údaje jsou zpřístupněny, poskytnout z úřední povinnosti právní ochranu tím, že orgánu, který o přístup k daným údajům požádal a o němž je známo, že mu po porušení ochrany osobních údajů byly orgánem podle čl. 51 odst. 1 GDPR uloženy závazné pokyny, uloží povinnost poskytnout informace o provádění opatření podle čl. 58 odst. 2 písm. d) GDPR, které mu byly uloženy správním rozhodnutím?

Právní předpisy Evropské unie

Nařízení (EU) 2016/679 (GDPR): čl. 4 bod 7, čl. 32 odst. 1 písm. b), čl. 51 odst. 1, čl. 57 odst. 1 písm. a), čl. 58 odst. 2 písm. d) a čl. 79 odst. 1.

Listina základních práv Evropské unie: článek 47.

Vnitrostátní právní předpisy

Zakon za zaštita na ličnite danní (zákon na ochranu osobních údajů, dále jen „ZZLD“): články 6, 12a, 17, 17a a 20.

Danačno-osiguriteln procesualen kodeks (zákon o daňovém řízení a řízení ve věcech sociálního zabezpečení, dále jen „DOPK“): články 34, 37 a 110.

Zakon za kreditnite institucii (zákon o úvěrových institucích, dále jen „ZKI“): článek 62.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 13. června 2023 zahájila NAP kontrolu bulharského státního příslušníka, která se týkala podvodu na dani z příjmů. NAP zjistila, že tato osoba povinná k dani má sedm bankovních účtů u různých bulharských finančních institucí. Dotčenou osobu vyzvala, aby poskytla údaje o zůstatcích na svých účtech k 1. lednu 2020 a k 31. prosinci 2021 nebo předložila prohlášení v tom smyslu, že souhlasí se zpřístupněním svého bankovního tajemství. Vzhledem k tomu, že dotčená osoba uvedené údaje neposkytla, ani nepředložila požadované prohlášení, podala NAP k předkládajícímu soudu návrh, aby povolil zpřístupnění bankovního tajemství ohledně těchto zůstatků na účtech.
- 2 Předkládající soud upozorňuje na skutečnost, že dne 15. července 2019 informovalo několik bulharských médií o tom, že z databáze NAP unikly na veřejnost osobní údaje více než pěti milionů osob, a to včetně daňových údajů a informací o sociálním pojištění. Následně NAP rozhodla, že osoby dotčené tímto únikem dat, budou mít přístup ke speciální databázi.
- 3 Komise na ochranu osobních údajů (Komisija za zaštita na ličnite danní, dále jen „KZLD“), která je nejdůležitějším dozorovým úřadem podle článku 51 GDPR v Bulharsku, následně uložila NAP pokutu. Přijala 20 závazných pokynů, jejichž účelem bylo, aby NAP zavedla technická a organizační opatření, která zabrání budoucím únikům údajů.
- 4 Rozsudkem ze dne 2. února 2023 potvrdil Správní soud Sofie-město (Administrativen sad Sofia-grad) 18 z pokynů, které u něj byly napadeny, a zbývající dva zrušil. Proti tomuto rozsudku byl podán opravný prostředek k Nejvyššímu správnímu soudu (Varchoven administrativen sad). Jednání v tomto probíhající správním řízení je nařízeno na 14. prosince 2023.
- 5 Předkládající soud dále upozornil na skutečnost, že KZLD v souvislosti se zjištěným únikem údajů uložila zaměstnancům NAP další závazné pokyny na ochranu těchto údajů ze strany NAP a doporučila přitom opatření ke kontrole elektronického přístupu.

- 6 Nejsou k dispozici žádné informace o tom, zda důvody, které vedly k protiprávnímu zpřístupnění osobních údajů, byly odstraněny, a jaká opatření NAP přijala, aby zamezila dalším rizikům tohoto druhu.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Předkládající soud pokládá otázku týkající se role soudu jako orgánu, který na základě čl. 62 odst. 6 bodu 3 ZKI na návrh ředitele oblastního ředitelství NAP může povolit přístup k osobním údajům kontrolované osoby. Podle čl. 62 odst. 7 ZKI rozhoduje soud odůvodněným rozhodnutím po neveřejném zasedání nejpozději 24 hodin po doručení návrhu; stanoví přitom období, kterého se údaje týkají. Rozhodnutí soudu v tomto řízení nelze napadnout opravným prostředkem.
- 8 Podle převažujícího názoru vykonávají soudy v řízení podle čl. 62 odst. 7 ZKI čistě formální kontrolu, která se omezuje na to, zda osoby dotčené zpřístupněním bankovního tajemství jsou osobami povinnými k dani a zda v příslušném případě existují informace, podle kterých od nich byly vyžádány údaje relevantní pro daňovou kontrolu, které neposkytly. Soudy zjevně musí při nekritickém použití vnitrostátního bulharského ustanovení zpřístupnění bankovního tajemství vždy povolit. Jinak by tomu naproti tomu bylo, pokud by bylo nezbytné považovat soud za správce osobních údajů, ke kterým poskytuje přístup, protože správce má řadu povinností v oblasti zajištění zabezpečení údajů podle článků 32 až 34 GDPR, což zahrnuje minimální úroveň kontroly zavedených bezpečnostních opatření.
- 9 Podle definice obsažené v čl. 4 bodu 7 GDPR „správce“ osobních údajů „sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů“. Zejména platí pravidlo: „[J]sou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny právem Unie či členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení“.
- 10 Bulharské právo neurčuje, kdo je v řízení podle čl. 62 odst. 7 ZKI správcem osobních údajů. Co se toho týče, soudy sice nemají přímý přístup k osobním údajům, jejichž zpřístupnění je navrhováno (to není nezbytné k tomu, aby osobu bylo možné považovat za „správce“, viz rozsudek ze dne 10. července 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, [výrok] č. 3), jistým způsobem ale rozhodují o účelech zpracování tím, že povolí nebo zakáží přístup k osobním údajům, které podléhají bankovnímu tajemství. Zdá se tedy, že při určitém výkladu zákona lze soud považovat za orgán, který určuje účely zpracování údajů.
- 11 Bulharský zákonodárce nevyužil své pravomoci stanovit, který orgán má v této neobvyklé situaci, kdy jsou účely zpracování osobních údajů uvedeny v zákoně, práva a povinnosti správce. Za těchto okolností je nezbytné stanovit výkladem tohoto ustanovení kritérium, které umožní vyjasnit, zda soud, který povoluje přístup, lze společně s NAP považovat za správce osobních údajů (první předběžná otázka).

- 12 S ohledem na nejasnou vnitrostátní právní úpravu je rovněž třeba odpovědět na otázku, zda lze soudní orgán, který stanoví podmínky přístupu jiného státního orgánu k osobním údajům, které podléhají bankovnímu tajemství, považovat i za dozorový úřad, který v úzké oblasti dohledu nad přístupem k údajům vykonává část pravomocí podle GDPR (druhá předběžná otázka).
- 13 Předkládající soud poukazuje na skutečnost, že je obecně známo, že NAP porušila ochranu osobních údajů, když připustila, aby došlo k úniku informací o více než pěti milionech osob. KZLD jí za toto porušení uložila pokutu. Rovněž jsou známy technické a organizační nedostatky při poskytování přístupu k osobním údajům ze strany NAP. Bylo přijato přinejmenším 21 závazných pokynů, na jejichž základě musí NAP přijmout konkrétní opatření. Informace o tom, zda tato opatření byla provedena, nejsou k dispozici.
- 14 Podle názoru předkládajícího soudu by soud, pokud by měl roli správce nebo dozorového úřadu, měl případně povolit přístup k bankovnímu tajemství až poté, co si vyžádá informace o přijatých ochranných opatřeních a přesvědčí se, že tato opatření, přinejmenším na první pohled, zaručují ochranu před dalším porušením bezpečnosti osobních údajů (třetí předběžná otázka).
- 15 Pro úplnost je rovněž třeba odpovědět na otázku, zda soud, kterému vnitrostátní právo svěřuje pravomoc povolit přístup k osobním údajům, které podléhají bankovnímu tajemství, může dokonce i v případě, že jej nelze považovat za správce osobních údajů nebo za dozorový úřad, na základě článku 79 GDPR provést taková prověření s cílem zajistit účinnou soudní ochranu (čtvrtá předběžná otázka). Ve skutečnosti je uvedené ustanovení určeno pro případy, kdy subjekt údajů výslovně žádá o ochranu soudu. Pokud však řízení o zpřístupnění údajů probíhá bez účasti subjektu údajů a vnitrostátní právo výslovně zavedlo předchozí soudní přezkum, lze mít za to, že soud musí jednat i bez návrhu. Tento závěr lze dovodit i z práva jednotlivců na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny. Pokud by taková povinnost neexistovala, byl by soud vždy omezen na formální přezkum a potvrzení úkonů správy, což je, jak se zdá, v rozporu s cíli článku 79 GDPR.