

## Дело C-710/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

22 ноември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Nejvyšší správní soud (Чешка република)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

1 ноември 2023 г.

**Жалбоподател:**

Mgr. L.H.

**Отвeтник:**

Ministerstvo zdravotnictví

**Предмет на главното производство**

Предмет на главното производство е касационна жалба, подадена от Ministerstvo zdravotnictví (Министерство на здравеопазването, Чешка република, наричано по-нататък „ответникът“) срещу решение на Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чешка република, наричан по-нататък „Градски съд“), с което е отменено решенията на ответника и на министъра на здравеопазването относно правото на информация, на което се позовава жалбоподателят.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Преюдициалното запитване на основание член 267ДФЕС се отнася до това дали при предоставяне на информация за дейността на юридическо лице, която включва и данни на физическо лице, става въпрос за обработване на лични данни само на юридически лица или и на физически лица, и дали, ако се приеме, че става въпрос за обработване на лични данни и на физически лица, предоставянето на информацията може да се обуславя от изисквания,

които надхвърлят правната рамка на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „ОРЗД“).

### **Преюдициални въпроси**

1) Представява ли предоставянето на име, фамилия, подпис и данни за контакт на физическо лице, член на съвета на директорите или представител на юридическо лице, което се извършва единствено с цел идентифициране на (лицето, което има право да действа от името на) юридическо лице, обработване на „лични данни“ на физическо лице по смисъла на член 4, точка 1 от ОРЗД и попада ли поради това в приложното поле на ОРЗД?

2) Може ли националното право, включително установената съдебна практика, да обвърже прилагането от административен орган на пряко приложим регламент на Съюза, по-конкретно член 6, параграф 1, буква в), или, в зависимост от случая, буква д) от ОРЗД, с допълнителни условия, които не произтичат от текста на самия регламент, които обаче всъщност разширяват равнището на защита на субекта на данни, по-специално условието за задължението на публичния орган да уведоми предварително субекта на данни за искането за предоставяне на личните му данни на трето лице?

### **Цитирани разпоредби от правото на Съюза**

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (наричан по-нататък „ОРЗД“), съображение 14, второ изречение, член 4, точка 1, член 6, параграф 1, букви а), в) и д).

### **Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване**

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (Закон № 106/1999 за свободния достъп до информация) (наричан по-нататък „Закон № 106/99“), член 2, параграф 1 (задължени субекти), член 3 (задължение за предоставяне на информация).

Член 8а, параграф 1 предвижда: „Задълженият субект съобщава информация за личността, прояви на личен характер, лични идентификационни

характеристики и личния живот, както и лични данни, само в съответствие със законовите разпоредби, уреждащи тяхната защита“.

Член 8а, параграф 2 предвижда: „Задълженият субект съобщава лични данни на публична личност, длъжностно лице или служител на публичната администрация, които показват неговата обществена или професионална дейност или неговата длъжност или позиция“.

### **Кратко изложение на фактите и доводите на страните в главното производство**

- 1 Жалбоподателят иска от ответника, в качеството му на задължен субект, следната информация в съответствие със Закон № 106/99: i) договори за продажба на тестове за проверка на наличие на болестта SARS-CoV-2 при изследваното лице, сключени от задължения субект, и ii) сертификат на продукта (теста), получен от задължения субект, с който се доказва допустимостта на използването на този тест на територията на Европейския съюз, евентуално на Чехия, за проверка на наличие на болестта SARS-CoV-2 при изследваното лице. Жалбоподателят е поискал информация относно идентификацията и подписа на лицата, които са издали съответните сертификати.
- 2 Ответникът решава частично да отхвърли това искане. Макар ответникът да е предоставил на жалбоподателя поисканите сертификати, той е заличил в тях данните на (физическото) лице, което е подписало удостоверенията от името на юридическото лице. По-специално е била заличена следната информация: име, подпис, заемана длъжност в това юридическо лице, а в случай на няколко сертификата — също така електронните адреси за връзка, телефонните номера, и в някои случаи — адресите на уебсайтовете на дружеството, издало сертификата (наричани по-нататък „заличената информация“). Въпросните данни били заличени с цел защита на личните данни на физическите лица, посочени в съответните сертификати като действащи от името на съответните юридически лица.
- 3 Жалбоподателят обжалва цитираното решение пред министъра на здравеопазването, който с решение от 15 септември 2020 г. потвърждава решението на ответника.
- 4 Městský soud (Градски съд) отменя както решението на ответника, така и решението на министъра на здравеопазването. Той посочва, че макар заличените данни да представляват лични данни по смисъла на член 4, точка 1 от ОРЗД, позволяващи идентифицирането на физическо лице по смисъла на цитираната разпоредба от ОРЗД, не споделя направения от ответника извод, че не е налице нито един от случаите на законосъобразност на обработването на лични данни на субекти на данни по член 6, параграф 1 от ОРЗД. Съдът взема предвид, че административните органи не са направили опит да се свържат със съответните субекти на данни относно

предоставянето на техните лични данни на жалбоподателя. В тази връзка съдът се позовава на съдебната практика на запитващата юрисдикция относно предоставянето на информация по Закон № 166/99, от която следва: i) че административните органи са длъжни да уведомят без неоправдано забавяне субекта на данните, че задълженият субект възнамерява да предаде информация за него на трето лице, както и ii) правото на потенциално заинтересованите лица да вземат становище относно такова предоставяне на информация. Всъщност задълженият субект следва да вземе предвид становището на заинтересованите лица и въз основа на тях да направи изводи за по-нататъшните действия.

- 5 Мěstský soud (Градски съд) посочва още, че ответникът основава посоченото искане на недостатъчно установени факти. Според съда отказът на административните органи да предоставят на жалбоподателя въпросните данни може да представлява процесуално нарушение, което да се отрази на законосъобразността на техните решения. Освен това ответникът не е изяснил позицията на нито едно от лицата, за които е отказал да предостави на жалбоподателя лични данни, що се отнася до въпроса за предоставянето на тези данни на жалбоподателя, поради което дори не е могъл да получи съгласието на заинтересованите субекти за такова предоставяне съгласно член 6, параграф 1, буква а) от ОРЗД, същевременно ответникът не е предоставил на тези лица статут на участници в производството съгласно член 27, параграф 2 от správní řád (Административно процесуалния кодекс).
- 6 Според ответника становището на Мěstský soud (Градски съд), че субектите на данни трябва да са участници в националното административно производство, е погрешно. Според него, макар че административният орган действително може да уведоми субекта на данните, ако счете за целесъобразно да го направи, не става въпрос за участие в производство пред административен орган, нито дори по друг начин, извън прякото участие. Поради това според ответника решението на административния орган да не се възползва от възможността да уведоми субекта на данните, не може да доведе до процесуално нарушение при вземането на административното решение.
- 7 В това отношение ответникът допълнително посочва, че в настоящия случай субектите на данни (т.е. физическите лица, чиито данни са заличени в сертификатите) извършват дейност на територията на Китайската народна република и на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, където са регистрирани юридическите лица, издали удостоверенията, и че ответникът няма данни за контакт с тези физически лица. Поради това според ответника, изискването за уведомяване на такива лица на практика не може да бъде изпълнено. Освен това, ако субектите на данни е трябвало да участват в производството по прехвърляне на лични данни, пряко или по друг начин, изглежда, че административният орган би трябвало да им връчи и оспорваното решение, което не е осъществимо с оглед на липсата на информация за пребиваването им в чужбина.

- 8 Жалбоподателят твърди, че не е третирал заличените данни на физическото лице, действащо в рамките на юридическо лице, като лични данни на физическо лице. При това той се позовава на съображение 14 от ОРЗД, което изключва от обхвата на регламента „обработването на лични данни, които засягат юридически лица“. Фактът, че физическо лице, което има правомощието да действа от името на юридическо лице, подписва сертификат от негово име, не може да се счита за проява на лична дейност на физическото лице.

### **Кратко изложение на мотивите на преюдициалното запитване и анализ на преюдициалните въпроси**

- 9 Първият преюдициален въпрос се отнася до разграничението между „личните данни на физически лица“, а именно субектите на данни по член 4, параграф 1 от ОРЗД, за които този регламентът е приложим при изпълнението на други условия, и „личните данни, които засягат юридически лица“, които са изключени от приложното поле на този регламент съгласно съображение 14 от ОРЗД. Целта на искането за информация не е била да се получат данните на физическо лице, а само да се провери дейността на юридическото лице, от чието име действа съответното физическо лице.
- 10 Запитващата юрисдикция посочва, че предвид смисъла и целта на искането за информация и естеството на разкритите данни в настоящия случай заличените данни могат да се считат за данни, отнасящи се до юридическо лице. В такъв случай подобна ситуация не би попаднала в материалния обхват на ОРЗД, тъй като се изискват само данни, свързани с юридическото лице, и то в контекста на искане за информация, която се отнася изключително до дейността на юридическото лице. Следователно името и заеманата длъжност от конкретно физическо лице, което има правомощията да действа от името на юридическо лице, логично би трябвало да се разглеждат като „данни за контакт“ на юридическото лице по смисъла на второто изречение от съображение 14 от ОРЗД.
- 11 Запитващата юрисдикция обаче е запозната и със следните обстоятелства:
- 12 На първо място, в съдебната практика на Съда последователно се подчертава, че основата на ОРЗД е да се осигури ефективна и пълна защита на основните права и свободи на физическите лица, по-специално на правото на неприкосновеност на личния живот по отношение на обработването на лични данни<sup>1</sup>. В тази връзка ключовите понятия на ОРЗД, например „лични данни“, „обработване“ и „администратор“, следва да се

<sup>1</sup> Вж. решения от 13 май 2014 г., Google Spain и Google, C-131/12, EU:C:2014:317, т. 53 (наричано по-нататък „решението Google“) и от 27 септември 2017 г., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, т. 38.

тълкуват много широко<sup>2</sup>. Следва да се припомни и решение от 20 декември 2017 г., *Nowak*<sup>3</sup>, в което Съдът заключава, че писмените отговори, дадени от лице, което се явява на професионален изпит, и всички коментари, направени от изпитващия във връзка с тези отговори, също представляват „лични данни“. Това ясно показва, че тълкуването на понятието „лични данни“ за целите на определянето на приложното поле на ОРЗД е много широко.

- 13 На второ място, макар второто изречение на съображение 14 от ОРЗД да изглежда, че определя в негативен план приложното поле на ОРЗД, по-специално в контекста на член 4, точка 1 от ОРЗД, цитираното съображение не е взето изрично предвид нито при определянето на границите на материалното приложно поле в член 2 от ОРЗД, нито в определенията, съдържащи се в член 4 от ОРЗД, нито в други (правнообвързващи) разпоредби на ОРЗД. В това отношение от установената практика на Съда на ЕС следва, че съображенията на законодателните актове на Съюза могат допълнително да уточнят определено тълкуване на задължителна разпоредба на даден акт или да дадат насока на това тълкуване, но нямат самостоятелна нормативна сила. Те не са правно обвързващи разпоредби, които могат да се прилагат самостоятелно<sup>4</sup>.
- 14 На трето място, в решение от 9 март 2017 г., *Salvatore Manni*<sup>5</sup>, Съдът изглежда е приел, че данните за физически лица, които могат да бъдат идентифицирани, от търговските регистри са „лични данни“ по смисъла на предходното законодателство (тогава Директива 95/46/ЕО, наричана по-нататък „Директива 95/46“). Контекстът на цитираното дело обаче е различен както от фактическа, така и от правна гледна точка.
- 15 На четвърто място, решението по делото *Manni* е последвано от влизането в сила на ОРЗД, който в съображение 14 изключва/потвърждава изключването на обработването на данни, свързани с юридически лица, от приложното поле на този регламент. По този начин границите, които не са били изрично включени в съображенията на Директива 95/46, са били определени от негативна страна и поради това са липсвали и при решаването на цитираното дело *Manni*. Съображение 14 от ОРЗД може да се разглежда и като израз на намерението на законодателя на Съюза да определи обхвата на защитата, гарантирана от ОРЗД, по малко по-тесен начин, отколкото преди. В това

<sup>2</sup> Вж. решението *Google*, т. 34, и решение от 5 юни 2018 г., *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, т. 28.

<sup>3</sup> C-434/16, EU:C:2017:994, т. 62.

<sup>4</sup> Вж. например решения от 12 юли 2005 г., *Alliance for Natural Health* и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 91 и 92, от 21 декември 2011 г., *Ziolkowski* и *Szeja*, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 42 и 43, или от 25 юли 2018 г., *Confédération paysanne* и др., C-528/16, EU:C:2018:583, т. 44—46 и 51.

<sup>5</sup> C-398/15, EU:C:2017:197, т. 34 (наричано по-нататък „решението *Manni*“).



отношение обаче не става ясно доколко уредбата на ОРЗД по този конкретен въпрос има за цел да бъде идентична с предходната Директива 95/46.

- 16 На пето място, дори „личните данни, които засягат юридически лица“, да са фактическо изключение, въведено чрез тълкуване, което изглежда трябва да се вземе предвид при тълкуването на член 4, точка 1 от ОРЗД а *contrario*, съществува трайно установена практика на Съда, която отдава първостепенно значение на стриктното и ограничителното тълкуване на всяко изключение от прилагането на ОРЗД, по-специално като се има предвид тълкуването на член 2, параграф 2 от ОРЗД<sup>6</sup>.
- 17 Ето защо с оглед на горното запитващата юрисдикция продължава да счита, че данните, свързани с представител на юридическо лице, са по-скоро данни, свързани с юридическото лице, отколкото данни на физическото лице, което представлява юридическото лице, въпреки че също така признава, че този въпрос относно тълкуването на правото на Съюза е спорен. Освен това отговорът на представения въпрос може да има важни последици извън обхвата на настоящия спор и конкретното предоставяне на информация, като това включва, наред с другото, поддържането на редица регистри и файлове на юридическите лица в държавите членки, както и публичния достъп до информация за юридическите лица. Ето защо Съдът следва да определи рамковите насоки, въз основа на които да се направи евентуално отрицателно определение на приложното поле на ОРЗД по отношение на данните, отнасящи се до юридически лица, които в крайна сметка нерядко ще бъдат и данни на физически лица, които действат от името на юридическото лице или са пряко свързани с него.
- 18 Като цяло запитващата юрисдикция заключава, че макар да разбира изискването за ефективна защита на личните данни на физическите лица, тя счита, че този интерес не може едностранно и в известен смисъл механично да надделява над други законни интереси, като например прозрачността и публичния достъп до информация, които са признати в самото първично право на Съюза като конституционни ценности по отношение на институциите на Съюза (член 15, параграф 3 ДФЕС). Според запитващата юрисдикция понятията, съдържащи се в член 4 ОРЗД, не трябва да се тълкуват абстрактно, изолирано и без връзка с конкретна операция по обработване на лични данни, тълкуването трябва да се прави, като се отчитат контекстът и целта на конкретната операция по обработване, както впрочем Съдът е приел и в решение от 29 юли 2019 г., *Fashion ID GmbH*<sup>7</sup>, по отношение на определението за администратор по смисъла на член 4,

<sup>6</sup> Вж. например решения от 9 юли 2020 г., *Land Hessen C-272/19*, EU:C:2020:535, т. 68, от 20 май 2003 г., *Österreichischer Rundfunk* и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 39—47, от 22 юни 2021 г., *Latvijas Republikas Saeima* (Точки за пътнотранспортни нарушения), C-439/19, EU:C:2021:504, т. 61—72.

<sup>7</sup> Вж. решение от 29 юли 2019 г., *Fashion ID*, C-40/17, наричано по-нататък „решението *Fashion ID*“.

точка 7 от ОРЗД. Обратният подход би довел до тълкувателен абсолютизъм на ОРЗД, който би включил в приложното поле на ОРЗД всяко междуличностно общуване, състоящо се по своята същност от обмен на информация, независимо от това за какво се отнася то.

- 19 Ако се приеме именно това възприемане на конкретните случаи на обработване, то в настоящия случай става ясно, че искането за информация не е имало за цел да се получат данни на физически лица, а е засягало само предоставянето на информация относно юридически лица. Информацията за това кой е оправомощен да действа от името на юридическо лице и кой е подписал сертификат от негово име, представлява информация, отнасяща се до съответното юридическо лице по смисъла на съображение 14 във връзка с член 4, точка 1 от ОРЗД, тълкуван разумно и при отчитане на неговия контекст.
- 20 Вторият преюдициален въпрос се отнася до задължението на националните административни органи да се обърнат към субектите на данни, за които ще бъде съобщена информацията, преди съобщаването, за изразяване на съгласие от тяхна страна да бъде предоставена тази информация, и да им дадат възможност да изразят евентуално своето становище за такова предоставяне.
- 21 Това задължение произтича от съдебната практика на запитващата юрисдикция, въз основа на Закон № 106/99, и следователно *преди приемането* на ОРЗД. Впоследствие съответните разпоредби на ОРЗД, на първо място член 6, фактически стават част от цитирания национален закон, като:
- 22 Член 8а, параграф 1 от Закон № 106/99 поставя предоставянето на лични данни на физическо лице в зависимост от съответствието на обработката на тези данни със законовите разпоредби, уреждащи защитата на тези данни, т.е. понастоящем с ОРЗД. На практика това означава, че за да може задълженият субект да предаде лични данни или друга информация, засягаща личните права на физическо лице, това обработване на лични данни от страна на задължения субект трябва да отговаря на условията за обработване на лични данни по член 6 от ОРЗД и евентуално на други разпоредби на ОРЗД. Следователно трябва да е налице един от случаите на законосъобразност на обработването по член 6, параграф 1, букви а)–е) от ОРЗД. Изключение от това изискване е предвидено в член 8а, параграф 2 от Закон № 106/99, който обаче не се прилага в настоящия случай.
- 23 Въпреки това предишната съдебна практика на националните административни съдилища е изисквала при всяко обработване, а именно и различаващото се от посоченото в член 6, параграф 1, буква а) от ОРЗД (обработване със съгласието на субекта на данните), да се уведоми субектът на данните, че администраторът е получил искане за предоставяне на данни, както и да се поиска становище от субекта на данните. Тук следва да се



подчертае, че съдебната практика не изисква „съгласието“ на субекта на данните, а само субектът на данните да бъде уведомен за получаването на искането и „вземане на становище“ от субекта на данните. По този начин процедурата, изисквана съгласно тази съдебна практика, се прилага и за случаите, описани в член 6, параграф 1, букви в) или д) от ОРЗД, които биха могли да възникнат в настоящия случай, а следователно и за ситуации, при които не се изисква съгласието на субекта на данните съгласно ОРЗД.

- 24 Въпреки това, в случаите, които не попадат в обхвата на член 6, параграф 1, буква а) от ОРЗД, решението дали да се предоставят или не поисканите лични данни, е отговорност единствено на администратора на лични данни и единствено той носи отговорност за него. В член 6, параграф 1 от ОРЗД по принцип не се предвижда (или изключва) администраторът да се обърне и към субекта на данните, евентуално да го уведоми, че възнамерява да предаде личните му данни на трето лице, и по този начин да започне някакъв вид предварителен и информативен диалог с него.
- 25 За да установи съществуването на това задължение, запитващата юрисдикция се позовава на правото на субектите на данни на самоопределение по отношение на информацията и на необходимостта да се сведе до минимум намесата в личната сфера на субектите на данни. Същата логика е в основата на съображение 4 от ОРЗД и на съдебната практика на Съда по тълкуването на този регламент, цитирана по-горе (точка 12 от настоящия акт за преюдициално запитване). Следователно може да се твърди, че със задължението за уведомяване на субекта на данните за предоставяне на отнасяща се до него информация се прилагат някои от принципите за обработване на лични данни, установени в член 5 от ОРЗД. В това отношение запитващата юрисдикция посочва: i) принципа на прозрачност на обработването на лични данни съгласно член 5, параграф 1, буква а) от ОРЗД и ii) от практическа гледна точка, с оглед на действителните затруднения на администратора на данни да информира надлежно засегнатите лица и да получи евентуалните им становища, принципа на свеждане на данните до минимум съгласно член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД. Поради това може да се твърди, че задължението на задължения субект да уведоми субекта на данните в тези случаи, макар и да надхвърля установеното в ОРЗД, все пак е в съответствие с неговия дух и цел за осигуряване на високо равнище на защита на субектите на данни.
- 26 Проблематично е обаче описаното задължение да се разпростре върху всички случаи на обработване на данни по член 6, параграф 1 от ОРЗД, а следователно и върху случая, в който административният орган трябва сам да прецени цялата ситуация. След влизането в сила на ОРЗД и уреждането на цялата проблематика във връзка с пряко и приоритетно приложим регламент на Съюза (а не директива, както преди), поведението на административните органи по принцип би следвало да бъде еднакво в целия Съюз и да се прилагат едни и същи условия. Еднаквото равнище на защита на личните данни в целия Съюз в крайна сметка има за цел да осигури

свободното движение на такива данни в рамките на единна правна рамка (вж. също съображение 2 от ОРЗД).

- 27 Вместо да бъде хармонизирана, макар и в максимална степен, както беше в случая с Директива 95/46<sup>8</sup>, тази област на правото сега е унифицирана на равнището на Съюза чрез регламент. В резултат на това дадена държава членка вече не може да обвързва прилагането на национално равнище на пряко приложим регламент на Съюза с допълнителни условия, които не произтичат от самия акт на Съюза и които по своята същност ще бъдат различни във всяка държава членка. Всъщност това би довело до система, в която поради допълнителни процедурни условия обработването на лични данни и достъпът до тях биха били потенциално по-трудни, отколкото в другите държави членки.
- 28 Накрая, запитващата юрисдикция се позовава и на трудността или невъзможността субектите на данни по аналогия да станат участници във всяко национално производство, което може да доведе до предоставяне на някои лични данни. Разпоредбите на член 1, параграф 1 във връзка с член 4, точка 1 от ОРЗД, тълкувани с оглед на съображение 14, първо изречение от ОРЗД, на практика означават, че защитата, предвидена в ОРЗД, се отнася до обработването на личните данни на всички физически лица, независимо от тяхното гражданство или местопребиваване. Въпреки това автоматичното изискване за спазване на задължението за уведомяване и предварителна консултация със съответния субект на данни е трудно или невъзможно в световен мащаб както от географска, така и от чисто количествена гледна точка. Данните, които се изискват по настоящото дело, се отнасят до юридически лица, регистрирани само в няколко държави в света извън Европейския съюз. Въпреки това редица набори от данни, съдържащи лични данни, могат да се отнасят до стотици или хиляди физически лица от различни държави. В такъв случай запитванията и предварителните консултации от подобен характер са невъзможни.
- 29 Накрая запитващата юрисдикция добавя, че ако Съдът на ЕС отговори отрицателно на първия въпрос относно материалния обхват на ОРЗД, вторият въпрос ще остане без предмет в настоящото дело.

<sup>8</sup> Вж. решение Fashion ID, т. 54.