

Predmet C-563/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. rujna 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sofijski rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. rujna 2023.

Podnositelj zahtjeva u glavnom postupku:

Teritorialna direkcija na Nacionalnata agencija za prihode – Sofija

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak pokrenut je na temelju zahtjeva Nacionalnate agencije za prihode (Nacionalna agencija za javne prihode, u daljnjem tekstu: NAP) da joj se u vezi s nadzorom poreznog obveznika zbog sumnje na utaju poreza na dohodak odobri pristup bankovnoj tajni, a osobito podacima o stanju na računima te osobe.

Predmet i pravne osnove zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku upućuje se u skladu s člankom 267. UFEU-a, a odnosi se na tumačenje članka 4. točke 7., članka 32. stavka 1. točke (b), članka 51., članka 57. stavka 1. točke (a) i članka 79. stavka 1. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (u daljnjem tekstu: OUZP), kao i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U zahtjevu se postavljaju pitanja o opsegu nadzora koji provodi sud kao tijelo koje može odobriti otkrivanje osobnih podataka u okviru ispitivanja postojanja porezne obveze.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 4. točku 7. Uredbe (EU) 2016/679 (u daljnjem tekstu: Opća uredba o zaštiti podataka ili OUZP) tumačiti na način da

sudsko tijelo koje drugom tijelu javne vlasti odobri pristup podacima o stanju na računima poreznih obveznika određuje svrhe ili sredstva obrade osobnih podataka i stoga je „voditelj obrade” osobnih podataka?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 51. Opće uredbe o zaštiti podataka tumačiti na način da je sudsko tijelo koje drugom tijelu javne vlasti odobri pristup podacima o stanju na računima poreznih obveznika odgovorno za praćenje [primjene] te uredbe i stoga se treba smatrati „nadzornim tijelom” u pogledu tih podataka?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na jedno od navedenih pitanja, treba li članak 32. stavak 1. točku (b) Opće uredbe o zaštiti podataka odnosno članak 57. stavak 1. točku (a) te uredbe tumačiti na način da je sudsko tijelo koje drugom tijelu javne vlasti odobri pristup podacima o stanju na računima poreznih obveznika obvezno, ako raspolaže podacima o povredi osobnih podataka koju je u prošlosti počinilo tijelo kojem treba omogućiti takav pristup, pribaviti informacije o mjerama koje su poduzete u svrhu zaštite podataka te prilikom odlučivanja o odobrenju pristupa ocijeniti primjerenost tih mjera?

4. Treba li neovisno o odgovorima na [drugo] i [treće] pitanje članak 79. stavak 1. Opće uredbe o zaštiti podataka u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da, u slučaju kad se nacionalnim pravom države članice predviđa da se određene kategorije podataka mogu otkriti tek nakon sudskog odobrenja, sud koji je nadležan u tom pogledu mora po službenoj dužnosti osigurati sudsku zaštitu osoba čiji se podaci otkrivaju na način da tijelo koje je zatražilo pristup podacima i za koje je poznato da mu je tijelo iz članka 51. stavka 1. OUZP-a dalo obvezujuće upute nakon povrede osobnih podataka obveže na pružanje informacija o provedbi mjera koje su mu naložene upravnom odlukom u skladu s člankom 58. stavkom 2. točkom (d) OUZP-a?

Propisi Europske unije

Uredba (EU) 2016/679 (OUZP): članak 4. točka 7., članak 32. stavak 1. točka (b), članak 51. stavak 1., članak 57. stavak 1. točka (a), članak 58. stavak 2. točka (d) i članak 79. stavak 1.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članak 47.

Nacionalni propisi

Zakon za zaštita na ličnite danni (Zakon o zaštiti osobnih podataka) (ZZLD): članci 6., 12.a, 17., 17.a i 20.

Danačno-osiguriteljen procesualen kodeks (Zakon o poreznim postupcima i postupcima u području socijalnog osiguranja) (DOPK): članci 34., 37. i 110.

Zakon za kreditnite institucii (Zakon o kreditnim institucijama, u daljnjem tekstu: ZKI): članak 62.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 NAP je 13. lipnja 2023. počeo nadzirati jednog bugarskog državljanina zbog sumnje na utaju poreza na dohodak. NAP je utvrdio da porezni obveznik posjeduje sedam bankovnih računa u različitim bugarskim financijskim institucijama. Od dotične je osobe zatražio da mu dostavi podatke o stanju na svojim bankovnim računima za 1. siječnja 2020. i 31. prosinca 2021. ili izjavu o tome da pristaje na otkrivanje njezine bankovne tajne. Budući da dotična osoba nije dostavila ni navedene podatke ni zatraženu izjavu, NAP je od suda koji je uputio zahtjev zatražio da odobri otkrivanje bankovne tajne u pogledu stanja na tim računima.
- 2 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je 15. srpnja 2019. više bugarskih medija izvijestilo o tome da su objavljeni osobni podaci više od pet milijuna osoba iz NAP-ove baze podataka, uključujući porezne informacije i informacije o socijalnom osiguranju. NAP je nakon toga za osobe čiji su podaci neovlašteno otkriveni predvidio pristup posebnoj bazi podataka.
- 3 Zbog te je povrede Komisijata za zaštita na ličnite danni (Komisija za zaštitu osobnih podataka, u daljnjem tekstu: KZLD), najvažnije bugarsko nadzorno tijelo u skladu s člankom 51. OUZP-a, NAP-u izrekla novčanu kaznu. Dano je 20 obvezujućih uputa kojima je trebalo postići da NAP poduzme tehničke i organizacijske mjere kako bi spriječio buduća neovlaštena otkrivanja podataka.
- 4 Presudom od 2. veljače 2023. Administrativen sad – Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska) potvrdio je 18 obvezujućih uputa koje su se pobijale pred njim i poništio dvije preostale upute. Protiv te presude podnesen je pravni lijek Vrhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud, Bugarska). Rasprava u upravnom predmetu koji se vodi pred tim sudom zakazana je za 14. prosinca 2023.
- 5 Sud koji je uputio zahtjev nadalje je istaknuo da je KZLD u vezi s utvrđenim neovlaštenim otkrivanjem osobnih podataka NAP-ovim službenicima dao dodatne obvezujuće upute u pogledu NAP-ove zaštite takvih podataka i pritom preporučio uvođenje mjera za nadzor elektroničkog pristupa.

- 6 Nema informacija o tome jesu li otklonjeni razlozi zbog kojih je došlo do nezakonite objave osobnih podataka i koje je mjere NAP poduzeo kako bi spriječio daljnje slične rizike.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o ulozi suda kao tijela koje na temelju članka 62. stavka 6. točke 3. ZKI-ja može odobriti pristup osobnim podacima nadzirane osobe na zahtjev direktora područne direkcije NAP-a. U skladu s člankom 62. stavkom 7. ZKI-ja sud odlučuje obrazloženom odlukom na raspravi zatvorenoj za javnost najkasnije 24 sata nakon primitka zahtjeva i pritom određuje razdoblje na koje se odnose podaci. Protiv odluke suda u tom postupku nije dopušten pravni lijek.
- 8 Prevladava mišljenje da sudovi u postupku u skladu s člankom 62. stavkom 7. ZKI-ja provode samo formalni nadzor koji je ograničen na to imaju li osobe čija se bankovna tajna otkriva svojstvo poreznih obveznika i postoje li u pojedinom slučaju informacije na temelju kojih se od njih zahtijevaju podaci relevantni za porezni nadzor koje one nisu dostavile. Čini se da sudovi u tim slučajevima uvijek moraju odobriti otkrivanje bankovne tajne kada nekritički primjenjuju bugarsko nacionalno pravilo. Međutim, situacija bi bila drukčija da je sud voditelj obrade osobnih podataka u pogledu kojih omogućuje pristup jer voditelj obrade ima niz obveza za osiguravanje sigurnosti podataka u skladu s člancima 32. do 34. OUZP-a, koje uključuju minimalni nadzor postojanja sigurnosnih mjera.
- 9 U skladu s definicijom iz članka 4. točke 7. OUZP-a „voditelj obrade” u pogledu osobnih podataka „sa[m] ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka”. Vrijedi posebno pravilo: „kada su svrhe i sredstva takve obrade utvrđeni pravom Unije ili pravom države članice, voditelj obrade ili posebni kriteriji za njegovo imenovanje mogu se predvidjeti pravom Unije ili pravom države članice”.
- 10 Bugarskim pravom nije određeno tko je voditelj obrade osobnih podataka u postupku u skladu s člankom 62. stavkom 7. ZKI-ja. U tom pogledu sudovi, iako nemaju izravan pristup osobnim podacima čije se otkrivanje zahtijeva (to nije potrebno da bi se osoba mogla smatrati „voditeljem obrade”, vidjeti presudu od 10. srpnja 2018., Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, t. 3. [izreke]), na neki način određuju svrhu obrade odobravanjem ili odbijanjem pristupa osobnim podacima obuhvaćenima bankovnom tajnom. Stoga se čini da se sud u slučaju određenog tumačenja zakona može smatrati tijelom koje određuje svrhe obrade podataka.
- 11 Bugarski zakonodavac nije iskoristio svoju ovlast da odredi koje tijelo ima prava i obveze voditelja obrade u tom posebnom slučaju u kojem su svrhe obrade osobnih podataka navedene u zakonu. U tim je okolnostima tumačenjem odredbe potrebno utvrditi kriterij na temelju kojeg se pojašnjava može li se sud koji odobrava

pristup zajedno s NAP-om smatrati voditeljem obrade osobnih podataka (prvo prethodno pitanje).

- 12 S obzirom na nejasna nacionalna pravila treba odgovoriti i na pitanje može li se sudsko tijelo koje utvrđuje uvjete za pristup drugog tijela javne vlasti osobnim podacima obuhvaćenima bankovnom tajnom smatrati i nadzornim tijelom koje dio svojih ovlasti izvršava na temelju OUZP-a, u uskom području nadzora pristupa podacima (drugo prethodno pitanje).
- 13 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je općepoznato da je NAP povrijedio osobne podatke time što je dopustio otkrivanje informacija o više od pet milijuna ljudi. KZLD je zbog te povrede NAP-u izrekao novčanu kaznu. Poznati su i tehnički i organizacijski nedostaci u NAP-ovu pružanju pristupa osobnim podacima. NAP-u je dana najmanje 21 obvezujuća uputa kako bi poduzeo te konkretne mjere. Nema informacija o tome jesu li te mjere provedene.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u tim okolnostima, ako je sud voditelj obrade ili nadzorno tijelo, on smije odobriti pristup bankovnoj tajni tek nakon što dobije informacije o primijenjenim mjerama zaštite i uvjeri se u to da one barem na prvi pogled omogućuju zaštitu od ponovne povrede sigurnosti osobnih podataka (treće prethodno pitanje).
- 15 Osim toga, treba odgovoriti i na pitanje smije li sud koji je u skladu s nacionalnim pravom ovlašten odobriti pristup osobnim podacima koji su obuhvaćeni bankovnom tajnom, čak i ako nije voditelj obrade osobnih podataka ili nadzorno tijelo, provoditi takav nadzor na temelju obveze osiguravanja djelotvorne sudske zaštite predviđene člankom 79. OUZP-a (četvrto prethodno pitanje). Naime, navedena odredba primjenjuje se u slučajevima kada ispitanik izričito zatraži sudsku zaštitu. Međutim, ako se postupak otkrivanja podataka odvija bez sudjelovanja ispitanika, a nacionalnim je pravom izričito uveden prethodni sudski nadzor, čini se da sud treba postupati i po službenoj dužnosti. To također proizlazi iz prava pojedinaca na djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje. Ako ne postoji ta obveza, sud uvijek samo treba formalno provjeriti i potvrditi radnje upravnih tijela, što se, kako se čini, protivi ciljevima članka 79. OUZP-a.