

Věc C-332/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. května 2023

Předkládající soud:

Sofijski rajonen sad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

22. května 2023

Žadatel:

Inspektorat kam Visšija sadeben savet

Předmět původního řízení:

Inspektorát při Nejvyšší soudní radě (Inspektorat kam Visšija sadeben savet, Bulharsko, dále jen „IVSS“) za účelem splnění své povinnosti vést veřejný rejstřík majetkových příznání soudců a státních zástupců žádá předkládající soud, aby mu povolil přístup k bankovnímu tajemství, pokud jde o údaje o zůstatcích na účtech šesti soudců, resp. státních zástupců a čtyř jejich rodinných příslušníků ke dni 31. prosince 2022.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU týkající se výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Vystávají otázky ohledně slučitelnosti prodloužení výkonu pravomocí orgánu dozoru nad soudnictvím (IVSS) po uplynutí jeho funkčního období s požadavky na nezávislost soudnictví, jakož i ohledně rozsahu přezkumu ze strany soudu, který jakožto [příslušný] orgán rozhoduje o zpřístupnění osobních údajů, přičemž je dána povinnost prověřit splnění formálních podmínek.

Předběžné otázky

- 1) Musí být čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec [SEU] ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že

prodloužení výkonu funkce orgánu, který může ukládat kárné sankce soudcům a má pravomoc shromažďovat údaje týkající se jejich majetku, po skončení funkčního období tohoto orgánu stanoveného ústavou na dobu neurčitou samo o sobě nebo za určitých podmínek představuje porušení povinnosti členských států zajistit účinné prostředky nápravy umožňující nezávislý soudní přezkum? Pokud je takové prodloužení funkčního období přípustné, pak za jakých podmínek?

- 2) Musí být čl. 2 odst. 2 písm. a) nařízení (EU) 2016/679 [...] o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů [...] (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „GDPR“) vykládán v tom smyslu, že

v případě zpřístupnění bankovního tajemství za účelem prověření majetku soudců a státních zástupců, který je následně zveřejněn, se jedná o činnost, která nespadá do oblasti působnosti unijního práva? Je odpověď odlišná, pokud tato činnost zahrnuje i zpřístupnění údajů rodinných příslušníků soudců a státních zástupců, kteří sami nejsou soudci ani státními zástupci?

- 3) Musí být čl. 4 bod 7 GDPR v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, vykládán v tom smyslu, že

soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, určuje účely nebo prostředky zpracování osobních údajů, a proto je „správcem“ osobních údajů?

- 4) Musí být článek 51 GDPR v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a odpověď na třetí otázku je záporná, vykládán v tom smyslu, že

soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, odpovídá za monitorování [uplatňování] tohoto nařízení, a musí proto být, ve vztahu k těmto údajům, považován za „dozorový úřad“?

- 5) Musí být čl. 32 odst. 1 písm. b) GDPR, resp. čl. 57 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a odpověď na některou z otázek uvedených v bodech 3 nebo 4 je kladná, vykládán v tom smyslu, že

soudní orgán, který jinému státnímu orgánu povolí přístup k údajům o zůstatcích na účtech soudců a státních zástupců a jejich rodinných příslušníků, je v případě existence údajů o porušení zabezpečení osobních údajů, kterého se v minulosti dopustil orgán, kterému má být tento přístup poskytnut, povinen obstarat si informace o opatřeních přijatých za účelem ochrany údajů a zohlednit při svém rozhodování o povolení přístupu přiměřenost těchto opatření?

- 6) Musí být článek 79 odst. 1 GDPR ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie v případě, že odpověď na druhou otázku zní tak, že se použije unijní právo, a bez ohledu na odpovědi na třetí a čtvrtou otázku, vykládán v tom smyslu, že

pokud vnitrostátní právo členského státu stanoví, že určité kategorie údajů lze zpřístupnit pouze na základě povolení soudu, musí soud, který je k tomu příslušný, osobám, jejichž údaje jsou zpřístupněny, z úřední povinnosti poskytnout právní ochranu tím, že orgánu, který požádal o přístup k daným údajům a o kterém je známo, že se v minulosti dopustil porušení zabezpečení osobních údajů, uloží povinnost poskytnout informace týkající se opatření přijatých podle čl. 33 odst. 3 písm. d) GDPR a jejich účinného uplatňování?

Ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora

Smlouva o Evropské unii (SEU): čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): článek 47.

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 (GDPR): čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 4 bod 7, čl. 32 odst. 1 písm. b), čl. 33 odst. 3 písm. d), článek 51, čl. 57 odst. 1 písm. a) a čl. 79 odst. 1.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2023, *Inspeccija Judiciarā*, C-817/21, EU:C:2023:391.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Trestné body)*, C-439/19, EU:C:2021:504.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2018, *Jehovan todistajat*, C-25/17, EU:C:2018:551.

Vnitrostátní právní předpisy a judikatura vnitrostátních soudů

Ústava Bulharské republiky (Konstitucija na Republika Balgarija): Články 117 a 132a.

Zákon o ochraně osobních údajů (zakon za zaščita na ličnite danni, dále jen „ZZLD“): články 6, 12a, 17, 17a a 20.

Zákon o organizaci soudů (zakon za sadebnata vlast, dále jen „ZSV“): článek 54 a články 175a až 175f. Konkrétně:

Článek 175e: „(1) [IVSS] ve lhůtě šesti měsíců po uplynutí lhůty pro podání [majetkových přiznání soudců a státních zástupců] prověří pravdivost poskytnutých informací.

[...]

(6) [...] Vrchní inspektor a inspektoři [IVSS] mohou okresní soud (rajonen sad, Bulharsko), v jehož obvodě má daná osoba adresu místa trvalého pobytu, požádat o zpřístupnění bankovního tajemství [...].“

Zákon o úvěrových institucích (zakon za kreditnite institucii, dále jen „ZKI“): Článek 62:

„(7) Okresní soud (rajonen sad) o žádosti [...] rozhodne odůvodněným rozhodnutím vydaným v neveřejném zasedání nejpozději do 24 hodin od obdržení žádosti; přitom určí období, kterého se údaje týkají [...]. Proti rozhodnutí soudu nelze podat opravný prostředek“.

Rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad, Bulharsko) č. 12/27.09.2022 ve věci č. 7/2022.

Rozsudek Městského soudu v Sofii (Sofijski gradski sad, Bulharsko) č. 260704/25.02.2022 vydaný v odvolacím řízení vedeném v občanskoprávní věci č. 3611/2021

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 IVSS byl zřízen novelou Ústavy Bulharské republiky v roce 2007. Sestává z vrchního inspektora a deseti inspektorů, kteří prošetřují indicie nasvědčující nezákonnému ovlivňování soudců a státních zástupců; od roku 2015 IVSS prověřuje majetková přiznání soudců a státních zástupců a vyhledává střety zájmů. Inspektoři mají funkční období v délce čtyř let, vrchní inspektor v délce pěti let.
- 2 Aktuálně byli soudní inspektoři naposledy zvoleni dne 18. února 2016 a v témže roce se ujali své funkce. Vrchní inspektorka byla zvolena dne 2. května 2015 a danou funkci vykonává od roku 2015.
- 3 Dne 18. července 2019 několik bulharských médií informovalo o tom, že údaje M. T. [soudkyně Městského soudu v Sofii (Sofijski gradski sad) a bývalé předsedkyně (bulharské) Soudcovské unie] byly v plném rozsahu zveřejněny na

internetové stránce IVSS, ačkoli její adresa a jména jejího manžela a syna zveřejněny být neměly.

- 4 Podle sdělení bulharské Komise pro ochranu osobních údajů (Komisija za zaštita na ličnite dannī, dále jen „KZLD“) ze dne 21. ledna 2020 bylo v roce 2019 tímto způsobem zveřejněno dvacet přiznání soudců a státních zástupců; IVSS byla z tohoto důvodu uložena pokuta ve výši 2000 bulharských leva (BGN). Není známo, zda toto rozhodnutí bylo předmětem soudního přezkumu a zda nabylo právní moci.
- 5 Městský soud v Sofii (Sofijski gradski sad) jakožto odvolací soud ve veřejně dostupném rozsudku č. 260704/25.02.2022, který byl vydán v odvolacím řízení vedeném v občanskoprávní věci č. 3611/2021, potvrdil propuštění zaměstnance odpovědného za neanonymizované zveřejnění daných přiznání, ke kterému došlo dne 9. srpna 2019. Na [internetové] stránce Nejvyššího kasačního soudu (Varchoven kasacionen sad, Bulharsko) nejsou k dispozici žádné informace o kasačním opravném prostředku proti tomuto rozsudku.
- 6 Po uplynutí lhůty pro podání ročních přiznání soudců, resp. státních zástupců o majetku a příjmech za rok 2022 IVSS požádal předkládající soud o prolomení bankovního tajemství (informace o zůstatcích na účtech), pokud jde o šest soudců, resp. státních zástupců s trvalým bydlištěm v Sofii, jakož i jejich manželů a manželek a nezletilých dětí.
- 7 Předkládající soud nemá žádné informace o tom, zda byly odstraněny důvody, které vedly k protiprávnímu zveřejnění daných osobních údajů, ani jaká opatření IVSS přijal s cílem předejít dalším rizikům. Doposud ani nebylo zvykem, aby si soudy takové informace opatřovaly.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

První předběžná otázka

- 8 Předkládající soud nejprve musí posoudit aktivní legitimaci IVSS (zastoupeného jeho inspektory) v době podání daných žádostí. Podle předkládajícího soudu se tato otázka přímo týká nezávislosti soudnictví, protože IVSS umožňuje seznámit se s údaji o majetkové situaci soudců a jejich rodinných příslušníků a využít tyto údaje v rámci svých pravomocí navrhnout uložení kárných sankcí soudcům, resp. státním zástupcům.
- 9 Předkládající soud připomíná, že podle ustálené judikatury Soudního dvora všechny otázky, které se týkají nezávislosti soudu, podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU spadají do oblasti působnosti unijního práva, aniž je relevantní, že jsou dotčena další ustanovení unijního práva (viz rozsudek ze dne 11. května 2023, Inspeçtia Judiciară, C-817/21, EU:C:2023:391, bod 42).

- 10 Mimoto podle ustálené judikatury Soudního dvora otázky týkající se nezávislosti všech orgánů, které mohou zahájit kárné řízení proti soudcům, kteří uplatňují unijní právo a mají pravomoc podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, spadají do oblasti působnosti práva Unie a je třeba je posoudit v každém řízení vedeném za účasti tohoto orgánu (viz rozsudek ze dne 11. května 2023, *Inspeçtia Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, body 47 a 49). Toto posouzení musí zahrnovat i postup jmenování úředníků těchto orgánů, včetně záruk proti politickému zasahování do plnění jejich úkolů (viz rozsudek ze dne 11. května 2023, *Inspeçtia Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, body 50 a 51).
- 11 V projednávané věci uplynulo funkční období vrchního inspektora i všech inspektorů a nedošlo ke jmenování nových osob do těchto funkcí. Rozhodnutí o zvolení nových členů IVSS přísluší bulharskému parlamentu (Národní shromáždění – *Narodno sabranie*), který, pokud jde o inspektory, tuto povinnost neplní již dva roky, a pokud jde o vrchního inspektora, již více než tři roky.
- 12 Ústavní soud (Konstitucionen sad) Bulharské republiky mezitím rozsudkem č. 12/27.09.2022 rozhodl, že „*vrchní inspektor a inspektoři IVSS po uplynutí funkčního období, na které byli zvoleni, nadále vykonávají své funkce do doby, než Národní shromáždění zvolí vrchního inspektora, resp. inspektory*“. V tomto rozsudku bylo zevrubně rozebráno zvážení požadavků právní jistoty a rizik zneužití moci v případě prodloužení funkčního období orgánů upravených v ústavě s tím výsledkem, že v daném případě převažuje [zájem na] zachování funkcí dozorového orgánu nad riziky zneužití ze strany členů, kterým uplynulo funkční období a kteří se stali závislími na rozhodnutí Národního shromáždění (jakožto politického orgánu) o ukončení jejich činnosti. Ačkoli se rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad) dotýká otázky nezávislosti IVSS, v tomto případě na zákonodárném orgánu, ponechává bez povšimnutí roli dozorového orgánu v rámci soudního systému. Chybí analýza toho, zda členové IVSS, kteří i navzdory uplynutí svého funkčního období nadále pracují, nemají příliš velký vliv na soudní systém.
- 13 Z těchto důvodů má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je tento výklad Ústavního soudu (Konstitucionen sad), který se týká fungování státních orgánů, slučitelný s unijním právem, jinými slovy, zda unijní právo na záruky nezávislosti státních orgánů, které vykonávají dohled nad soudnictvím, neklade přísnější požadavky, než jaké stanovil bulharský Ústavní soud (Konstitucionen sad). V tomto ohledu je třeba objasnit, zda takové prodloužení funkčního období může (podle unijního práva) ohrozit záruky nezávislosti IVSS jakožto orgánu, který může požadovat, aby byly soudcům uloženy kárné sankce, a pokud může, jaká kritéria je nutno použít pro účely posouzení, zda a na jak dlouho je takové prodloužení funkčních období těchto orgánů přípustné (první předběžná otázka).

Druhá předběžná otázka

- 14 Rámec pro zpracování osobních údajů v Evropské unii a pravidla pro kontrolu tohoto zpracování jsou v zásadě upravena v GDPR. Toto nařízení stanoví osobám,

kteřé zpracovávají osobn údaje nebo jsou za zpracování odpovdn, jakoř i kontrolním orgánům urit povinnosti.

- 15 V projednávané věci je třeba posoudit, zda a do jaké míry spadá činnost bulharských soud související s povolenm přístupu k uritm kategoriím udj, kter jsou v Bulharsku předmětem zákonem chráněného tajemství (udaje o zůstatcích na utech), za uelem provřen majetkov situace soudců, resp. státních zástupců do oblasti působnosti GDPR. Článek 2 odst. 2 písm. a) GDPR totiř stanoví, ře nařízení se nepouřije př výkonu činnosti, kter nespadaj do oblasti působnosti unijního práva.
- 16 Předkldjc soud poukazuje na skutečnost, ře pravidla týkající se majetkových příznání soudců a státních zástupců a jejich zpřstupņovn nespadaj do oblasti činnosti, kter je přímo upravena unijním právem. Soudní dvůr zároveň v ustlen judikatuře rozhodl, ře z působnosti GDPR nemj být vyloučeny vřechny činnosti provdn státními orgány v rámci výkonu jejich veřejnoprávních pravomocí, nbřř pouze ty, které souvisejí s nrodn bezpečností nebo obranou [viz rozsudek ze dne 22. ervna 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestn body), C-439/19, EU:C:2021:504, body 65 a 66]. Pokud se jedná o veřejnoprávní činnost zaměřenou na uren statusu soudců a státních zástupců, jakoř i záruky bezuhonnosti soudců a státních zástupců, je proto třeba jednoznan odpovědět na otázku, zda tato činnost spadá do působnosti GDPR (druh předbřn otázka). Pro úplnost předkldjc soud připomíná, ře řdosti na zpřstupņn zůstatků na utech, kter u něj byly podány, se týkají nejen soudců, resp. státních zástupců, ale i jejich rodinných přsluřnk, kter sami nejsou soudci, resp. státními zástupci.

Třetí a tvrt předbřn otázka

- 17 Dále předkldjc soud zkoumá roli soudu jako orgánu, kter IVSS poskytuje přístup k osobním udjm prověřovaných osob. V GDPR není výslovně upraveno, jak právní postaven a jak povinnosti má soud, kter k osobním udjm nemá přm přístup, avřak je povinen udělit orgánu, kter je bude zpracovávat, formln povolen k přístupu.
- 18 Na tomto mst je třeba podotknout, ře podle převařujcho názoru soudy v řízení podle čl. 62 odst. 7 ZKI ve spojen s čl. 175e odst. 6 ZSV vykonvj ist formln kontrolu, kter se omezuje na to, zda se osoby doten zpřstupņnm bankovního tajemství nacházejí v postaven osoby povinn podat příznání ve smyslu ZSV, tedy zda jsou soudci, resp. státními zástupci nebo osobami, které k nim mají přbuzensk, rodinn nebo intimn vztah. Zdá se, ře v případě nekritického uplatņovn vnitrostátní právní úpravy musí soudy zpřstupņn bankovního tajemství vřdy povolit. Jinak by tomu naproti tomu bylo, pokud by bylo soud třeba považovat za správce osobních udj, ke kterm poskytuje přístup, protože správce má řadu povinnosti v oblasti zajiřtn zabezpečení udj podle článků 32 ař 34 GDPR, coř zahrnuje minimln úroveň kontroly zavedených bezpenostnch opatření.

- 19 Podle definice obsažené v čl. 4 bodu 7 GDPR „správce“ osobních údajů „sám nebo společně s jinými určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů“. Platí zvláštní pravidlo, že „jsou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny právem Unie či členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení“.
- 20 Bulharské právo neurčuje, kdo je v řízení podle čl. 62 odst. 7 ZKI ve spojení s čl. 175e odst. 6 ZSV správcem osobních údajů. Článek 17 a následující ZZLD upravují úkoly IVSS jakožto dozorového úřadu v oblasti ochrany údajů v soudních řízeních podle čl. 23 odst. 1 písm. f) GDPR ve spojení s bodem 20 jeho odůvodnění. Ve věci v původním řízení osobní údaje neshromažďuje soud pod dozorem IVSS, nýbrž právě naopak: IVSS v rámci svých zákonných pravomocí shromažďuje a zpracovává osobní údaje pro účely článků 175a a 175d ZSV (shromažďování a prověřování informací o majetku soudců a státních zástupců za účelem zajištění transparentnosti a nezávislosti soudních řízení). Soud nad tímto procesem vykonává dohled tím, že udělí povolení k přístupu k daným údajům, nebo ho udělit odmítne.
- 21 V tomto smyslu, ačkoli soudy nemají přímý přístup k osobním údajům, jejichž zpřístupnění je požadováno [což není nezbytné k tomu, aby určitá osoba mohla být považována za „správce“, viz rozsudek ze dne 10. července 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, bod 3 (výroku)], do jisté míry určují účely zpracování tím, že povolují nebo zakazují 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.
- 22 Mimoto je třeba poznamenat, že 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 třeba objasnit, zda lze soud, který uděluje povolení k přístupu, spolu s IVSS považovat za společné správce osobních údajů (třetí předběžná otázka).
- 23 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 (čtvrtá předběžná otázka).

Pátá a šestá předběžná otázka

- 24 Ve věci v původním řízení je veřejně známo, že se IVSS v minulosti dopustil porušení zabezpečení osobních údajů tím, že zveřejnil prohlášení o majetku a příjmech soudkyně (M. T.), v němž byly zpřístupněny některé z jejích osobních údajů, které neměly být zveřejněny. Došlo k tomu v roce 2019, dané porušení bylo spácháno formou hrubé nedbalosti (administrativní pracovník, který byl následně propuštěn, ve zveřejněném souboru uvedl, že v daném souboru nelze „nic vymazat“, tedy že danou informaci nelze znepřístupnit). Podle sdělení hlavního

dozorového úřadu v Bulharsku (KZLD), zřízeného podle článku 51 GDPR, byla IVSS za toto porušení uložena pokuta.

- 25 Za těchto okolností, zejména s ohledem na veřejně dostupné informace o neexistenci jakýchkoli opatření na ochranu osobních údajů (jak je zřejmé z odůvodnění rozsudku soudu ve sporu ohledně propuštění odpovědného pracovníka, který byl patrně jediným, kdo za daný incident nesl jakousi odpovědnost), by soud v případě, že by měl roli správce nebo dozorového úřadu, měl přístup k bankovnímu tajemství povolit teprve poté, co si opatří informace o provedených ochranných opatřeních a přesvědčí se, že tato opatření alespoň na první pohled zaručují ochranu před opětovným porušením zabezpečení osobních údajů (pátá předběžná otázka).
- 26 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 (šestá 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 soudní přezkum, lze mít za to, že soud může 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 omezen na formální přezkum a potvrzení úkonů správy, což je, jak se zdá, v rozporu s cíli článku 79 GDPR.