

**Sprawa C-563/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

12 września 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Sofijski rajonen syd (Bułgaria)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

11 września 2023 r.

**Wnioskodawca w postępowaniu głównym:**

Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prichodite – Sofia

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Postępowanie główne zostało wszczęte na wniosek Nacionalna agencija za prichodite (krajowej agencji ds. przychodów skarbowych, zwanej dalej „NAP”) dotyczący udzielenia jej zezwolenia na dostęp do tajemnicy bankowej, a w szczególności do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych podatnika w związku z toczącym się przeciwko niemu dochodzeniem w sprawie uchylania się od opodatkowania podatkiem dochodowym.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony na podstawie art. 267 TFUE i dotyczy wykładni art. 4 pkt 7, art. 32 ust. 1 lit. b), art. 51, art. 57 ust. 1 lit. a) oraz art. 79 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, zwanego dalej „RODO”), a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. We wniosku zadano pytania dotyczące zakresu kontroli sądu jako organu, który może

zezwolić na ujawnienie danych osobowych przy przeprowadzaniu kontroli istnienia zobowiązań podatkowych.

### Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 4 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) należy interpretować w ten sposób, że

organ sądowy, który zezwala innemu organowi państwowemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych podatników, określa cele lub sposoby przetwarzania danych osobowych, w związku z czym jest „administratorem” danych osobowych?

- 2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy art. 51 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy, który zezwala innemu organowi państwowemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych podatników, jest odpowiedzialny za monitorowanie stosowania tego rozporządzenia, w związku z czym ma status „organu nadzorczego” w odniesieniu do tych danych?

- 3) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na jedno z poprzednich pytań, czy art. 32 ust. 1 lit. b) ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, odpowiednio art. 57 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy, który zezwala innemu organowi państwowemu na dostęp do danych dotyczących sald na rachunkach bankowych podatników, jest zobowiązany – w przypadku istnienia informacji wskazujących na wcześniejsze naruszenie bezpieczeństwa danych osobowych przez organ, któremu ma zostać udzielony dostęp – do zażądania informacji o podjętych środkach ochrony danych i do dokonania oceny adekwatności tych środków przy podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia dostępu?

- 4) Niezależnie od odpowiedzi na pytanie [drugie] i [trzecie], czy art. 79 ust. 1 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że gdy w prawie krajowym jednego z państw Unii przewidziano, że określone kategorie danych mogą zostać ujawnione wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia sądu, sąd udzielający tego zezwolenia jest zobowiązany z urzędu do zapewnienia ochrony podmiotów, których dane ujawnia, poprzez zobowiązanie organu publicznego żądającego dostępu do danych, co do którego wiadomo, że dopuścił się naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych i udzielonych mu wiążących zaleceń organu określonego w art. 51 ust. 1 RODO, do przedstawienia informacji dotyczących

wykonania nałożonych na niego w decyzji administracyjnej środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. d) RODO?

### **Przepisy i orzecznictwo Unii Europejskiej**

Rozporządzenie (UE) 2016/679 (RODO): art. 4 pkt 7, art. 32 ust. 1 lit. b), art. 51 ust. 1, art. 57 ust. 1 lit. a), art. 58 ust. 2 lit. d), art. 79 ust. 1;

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 47.

### **Przepisy prawa krajowego**

Zakon za zashtita na licznite dannii (ustawa o ochronie danych osobowych, zwana dalej „ZZLD”): art. 6, 12a, 17, 17a, 20;

Danyczno-osiguriteln procesualen kodeks (kodeks postępowania w sprawach podatkowych i zabezpieczenia społecznego, zwany dalej „DOPK”): art. 34, 37, 110;

Zakon za kreditnite institucii (ustawa o instytucjach kredytowych, zwana dalej „ZKrf”): art. 62.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 W dniu 13 czerwca 2023 r. NAP wszczęła kontrolę dotyczącą obywatela Bułgarii w przedmiocie uchylania się od płacenia podatku dochodowego jako osoba fizyczna. NAP ustaliła, że podatnik ten posiadał siedem rachunków bankowych w różnych bułgarskich instytucjach finansowych. Zwróciła się ona do niego o przedstawienie danych dotyczących sald na jego rachunkach bankowych na dzień 1 stycznia 2020 r. i dzień 31 grudnia 2021 r. lub o złożenie oświadczenia, że wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy bankowej. Ponieważ podatnik ten nie przedstawił wspomnianych danych ani wymaganego oświadczenia, NAP złożyła do sądu odsyłającego wniosek o udzielenie zezwolenia na ujawnienie tajemnicy bankowej dotyczącej sald na tych rachunkach bankowych.
- 2 Sąd odsyłający zwrócił uwagę na fakt, że w dniu 15 lipca 2019 r. w wielu bułgarskich mediach pojawiła się informacja, że z bazy danych NAP wyciekły dane osobowe, w tym informacje w zakresie podatków i zabezpieczenia społecznego, dotyczące ponad pięciu milionów osób. W związku z tym NAP udzieliła dostępu do specjalnej bazy danych ustanowionej na rzecz osób dotkniętych wyciekiem danych.
- 3 Za popełnione naruszenie Komisja za zashtita na licznite dannii (komisja ds. ochrony danych osobowych), będąca w Bułgarii głównym organem nadzorczym, o którym mowa w art. 51 RODO, nałożyła na NAP grzywnę. Wydano 20 obligatoryjnych nakazów w celu przyjęcia przez NAP środków

technicznych i organizacyjnych, tak aby zapobiec wyciekom danych w przyszłości.

- 4 W orzeczeniu z dnia 2 lutego 2023 r. Administratiwen syd Sofija-grad (sąd administracyjny w mieście Sofia) utrzymał w mocy 18 z zaskarżonych przed nim obowiązkowych nakazów i stwierdził nieważność 2 z nich. Orzeczenie to zostało zaskarżone przed Wyrchowen administratiwen syd i toczy się co do niego sprawa administracyjna, w której rozprawę zaplanowano na dzień 14 grudnia 2023 r.
- 5 Sąd odsyłający uznał również za ustalone, że Komisija za zaszta na licznite danni wydała również inne obligatoryjne nakazy dotyczące ochrony przez NAP danych osobowych w związku ze stwierdzonym wyciekiem takich danych do pracowników tej ostatniej instytucji, zalecając środki związane z kontrolą dostępu elektronicznego.
- 6 Nie ma informacji na temat tego, czy przyczyny, które doprowadziły do bezprawnej publikacji danych osobowych, zostały usunięte, a także jakie środki podjęła NAP, aby zapobiec dalszym zagrożeniom tego rodzaju.

### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 7 Sąd odsyłający podnosi kwestię roli sądu jako organu, który na podstawie art. 62 ust. 6 pkt 3 ZKRl może, na wniosek dyrektora Teritorialna direkcija (terytorialnej dyrekcji) NAP, zezwolić na dostęp do danych osobowych osoby, której dotyczy kontrola. Zgodnie z art. 62 ust. 7 sąd orzeka w sprawie wniosku w drodze uzasadnionej decyzji na posiedzeniu niejawnym, nie później niż 24 godziny po otrzymaniu wniosku, określając okres, którego dotyczą informacje. Decyzja sądu wydana w tym postępowaniu nie podlega zaskarżeniu.
- 8 Zgodnie z przeważającym rozumieniem, w ramach postępowania prowadzonego podstawie art. 62 ust. 7 Zakon za kreditnite institucii sądy sprawują kontrolę czysto formalną, która ogranicza się do tego, czy osoby, co do których ujawnia się tajemnicę bankową, mają status podatników – zaś w niniejszej sprawie istnieje informacja, że zwrócono się do nich o dane mające znaczenie dla kontroli podatkowej, których osoby te nie przekazały. Wydaje się, że przy bezkrytycznym stosowaniu bułgarskich przepisów krajowych w takich przypadkach sądy powinny zawsze zezwalać na ujawnienie tajemnicy bankowej. Nie miałoby to jednak miejsca, gdyby sąd mógł zostać uznany za administratora danych osobowych, do których udziela dostępu, ponieważ administrator ma szereg obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych zgodnie z art. 32–34 RODO, w tym musi przeprowadzić minimalne kontrole dostępności środków zapewniających bezpieczeństwo.
- 9 Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 7 RODO „administrator” danych osobowych „[sam] lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych”. Wprowadzono również przepis szczególny, zgodnie z którym „jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone

w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania”.

- 10 W prawie bułgarskim nie określono, kto jest administratorem danych osobowych w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 62 ust. 7 ZKrI. W tym rozumieniu, pomimo że organy sądowe nie mają bezpośredniego dostępu do danych osobowych, o których ujawnienie wniesiono (nie jest to wymóg konieczny do zidentyfikowania danego podmiotu jako „administratora” danych osobowych – zob. wyrok z dnia 10 lipca 2018 r., Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, pkt 3), to jednak w pewnym zakresie określają one cele przetwarzania danych, umożliwiając dostęp lub zakazując dostępu do danych osobowych stanowiących tajemnicę bankową. W tym względzie wydaje się, że sąd może być – przy określonej wykładni prawa – uznany za organ, który określa cele przetwarzania danych.
- 11 Bułgarski ustawodawca nie skorzystał ze swojego uprawnienia do wskazania w tej szczególnej sytuacji – w której cele przetwarzania danych osobowych są określone w ustawie – który organ ma prawa i obowiązki administratora danych osobowych. W tej sytuacji należy ustalić kryterium w drodze wykładni przepisu, aby określić, czy sąd, który udziela zezwolenia na dostęp, może być uznany za administratora danych osobowych na równi z NAP (pierwsze pytanie prejudycjalne).
- 12 Biorąc pod uwagę brak jasności przepisów krajowych, należy również odpowiedzieć na pytanie, czy organ sądowy, który określa warunki dostępu innego organu publicznego do danych osobowych stanowiących tajemnicę bankową, może być również uznany za organ nadzorczy wykonujący część uprawnień wynikających z RODO w ramach wąskiego zakresu kontroli dostępu do danych (drugie pytanie prejudycjalne).
- 13 Sąd odsyłający wskazuje, że powszechnie wiadomo, iż NAP dopuściła się naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, pozwalając na wyciek informacji dotyczących ponad pięciu milionów osób. Komisja za zaszczytę na licznite danni nałożyła grzywnę na NAP za to naruszenie. Znane są również niedociągnięcia techniczne i organizacyjne w zapewnieniu przez NAP dostępu do danych osobowych. Wobec NAP wydano nie mniej niż 21 obligatoryjnych nakazów przyjęcia konkretnych środków. Brak informacji, czy środki te zostały wdrożone.
- 14 Sąd odsyłający jest zdania, że w takiej sytuacji, jeżeli sąd pełni rolę administratora lub organu nadzorczego, powinien udzielić zezwolenia na dostęp do tajemnicy bankowej dopiero po zażądaniu informacji na temat mających zastosowanie procedur bezpieczeństwa i upewnieniu się, że gwarantują one, przynajmniej prima facie, ochronę przed późniejszym naruszeniem bezpieczeństwa danych osobowych (trzecie pytanie prejudycjalne).

- 15 Ponadto należy również odpowiedzieć na pytanie, czy – nawet jeśli nie ma on statusu administratora danych osobowych lub organu nadzorczego – sąd, który jest uprawniony na mocy prawa krajowego do zezwalania na dostęp do danych osobowych stanowiących tajemnicę bankową, może przeprowadzać takie kontrole na mocy określonego w art. 79 RODO obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (czwarte pytanie prejudycjalne). W istocie przepis ten ma mieć zastosowanie w przypadkach, w których osoba, której dane dotyczą, domaga się udzielenia ochrony w ramach wyraźnego odwołania się do sądu. Jednakże w sytuacji, gdy postępowanie w sprawie ujawnienia informacji jest prowadzone bez udziału tej osoby, a prawo krajowe wprowadziło wyraźną uprzednią kontrolę sądową, wydaje się, że sąd powinien również działać z urzędu. Można to również wywnioskować z praw osób uprawnionych do skutecznej ochrony sądowej, określonych w art. 47 karty. W przypadku braku takiego obowiązku sąd zawsze będzie ograniczać się do przeprowadzenia formalnej kontroli i potwierdzenia działań administracji – co wydaje się jednak być sprzeczne z celami art. 79 RODO.