



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
přednesené dne 30. března 2017<sup>1</sup>

**Věc C-73/16**

**Peter Puškár,**  
**zúčastnění:**  
**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,**  
**Kriminálny úrad finančnej správy**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Nejvyšší soud Slovenskej republiky (Slovenská republika)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Zpracování osobních údajů – Ochrana základních práv – Nutnost předchozího řízení – Seznam osobních údajů vyhotovený za účelem boje proti daňovým únikům – Přípustnost seznamu jako důkazního prostředku – Zásada loajální spolupráce – Vztah mezi judikaturou Soudního dvora Evropské unie a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva“

### I. Úvod

1. Nikoliv poprvé vede nejednotnost mezi Nejvyšším soudem Slovenské republiky a Ústavným súdom tohoto členského státu k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce<sup>2</sup>. V tomto případě je sporné, zda daňové orgány mohou vést důvěrný seznam fyzických osob, které zdánlivě vykonávají vedoucí funkce v určitých právnických osobách. Tento spor nastoluje současně otázky týkající se účinné právní ochrany, totiž zda jednak podmínkou podání žaloby může být vyčerpání obligatorního správního opravného prostředku a jednak seznam může být odmítnut jako nepřipustný důkazní prostředek, pokud byl šířen bez souhlasu daňových orgánů. Konečně má Soudní dvůr vnitrostátnímu soudu sdělit, zda se má řídit jeho judikaturou, nebo judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), pokud si oba tyto soudy odporují.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: němčina

<sup>2</sup> – Viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, body 36 až 38) a ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, body 38 až 46).

## II. Právní rámec

### A. Právní předpisy Unie

2. Základní právo na ochranu údajů zakotvené v článku 8 Listiny základních práv Evropské unie je konkretizováno ve směrnici o ochraně údajů<sup>3</sup>, která bude v nejbližší době nahrazena obecným nařízením o ochraně údajů<sup>4</sup>.

3. Článek 6 odst. 1 směrnice o ochraně údajů obsahuje určité zásady pro zpracování osobních údajů:

„Členské státy stanoví, že osobní údaje musejí být:

a) zpracovány korektně a zákonným způsobem;

[...]

d) přesné, a je-li to nezbytné, i aktualizované; musí být přijata veškerá rozumná opatření, aby nepřesné nebo neúplné údaje s ohledem na účely, pro které byly shromažďovány nebo dále zpracovávány, byly vymazány nebo opraveny;

[...]“

4. V článku 7 směrnice o ochraně údajů je upraveno, za jakých podmínek je zpracování osobních údajů přípustné:

„Členské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud:

a) subjekt údajů nezpochybnitelně udělil souhlas;

[...]

c) je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce;

[...]

e) je nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce nebo třetí osoba, které jsou údaje sdělovány;

f) je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za podmínky, že nepřevyšují zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů, které vyžadují ochranu.“

5. Článek 10 směrnice o ochraně údajů vyžaduje, aby subjektu údajů byly poskytnuty určité informace, pokud jsou osobní údaje přímo u něj získávány. Článek 11 obsahuje příslušnou úpravu pro případ, že údaje nejsou získávány u subjektu údajů. Článek 12 obsahuje právo subjektu údajů na poskytnutí informace o zpracování jeho údajů, jakož i jeho právo na opravu, výmaz, nebo blokování údajů, jejichž zpracování neodpovídá ustanovením této směrnice.

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. 2003, L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

4 – 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) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1).

6. Výjimky z určitých pravidel směrnice o ochraně údajů stanoví čl. 13 odst. 1:

„Členské státy mohou přijmout legislativní opatření s cílem omezit rozsah povinností a práv uvedených v čl. 6 odst. 1, v článku 10, v čl. 11 odst. 1 a v člancích 12 a 21, pokud toto omezení představuje opatření nezbytné pro zajištění:

[...]

- d) předcházení trestným činům a jejich vyšetřování, odhalování a stíhání nebo nedodržování deontologických pravidel pro regulovaná povolání;
- e) významného hospodářského nebo finančního zájmu členského státu nebo Evropské unie včetně měnové, rozpočtové a daňové oblasti;
- f) kontrolní, inspekční nebo regulační funkce vyplývající, i pouze příležitostně, z výkonu veřejné moci v případech uvedených v písmenech c), d) a e);

[...]“

7. Článek 14 směrnice o ochraně údajů obsahuje právo subjektu údajů na námitku:

„Členské státy přiznávají subjektu údajů právo:

- a) alespoň v případech uvedených v čl. 7 písm. e) a f) vznést kdykoli z vážných a legitimních důvodů souvisejících s jeho osobní situací námitku proti zpracování osobních údajů, které se ho týkají, ledaže vnitrostátní právo stanoví jinak. Je-li námitka oprávněná, nesmí se zpracování zahájené správcem těchto údajů nadále týkat;

[...]“

8. Článek 22 směrnice o ochraně údajů obsahuje ustanovení o prostředcích právní nápravy:

„Aniž je tím dotčena možnost opravného prostředku ve správním řízení, který je možno podat, zejména orgánu dozoru uvedenému v článku 28, stanoví všechny členské státy, že každá osoba má právo v případě porušení práv, jež jí jsou zaručeny vnitrostátními předpisy, které se uplatní na dotčené zpracování, předložit věc soudu.“

9. Článek 28 odst. 4 směrnice o ochraně údajů stanoví právo na podání stížnosti u orgánu dozoru:

„Na orgán dozoru se může obrátit jakákoli osoba nebo sdružení zastupující tuto osobu se žádostí týkající se ochrany svých práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Dotčená osoba je informována o způsobu vyřízení své žádosti.

Na orgán dozoru se může zejména obrátit kdokoli s žádostí o ověření přípustnosti zpracování, pokud se uplatní vnitrostátní předpisy přijaté na základě článku 13 této směrnice. Osoba je za každých okolností informována, zda k ověření došlo.“

## **B. Slovenské právo**

10. Ustanovení § 250v odst. 1 a 3 Občianskeho súdneho poriadku (občanský soudní řád) (dále jen „OSP“), ve znění uplatnitelném na spor ve věci v původním řízení, obsahuje ustanovení o ochraně práv: „(1) Fyzická osoba nebo právnická osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech a právem chráněných zájmech nezákonným zásahem orgánu veřejné správy, který není rozhodnutím, a tento zásah byl zaměřený přímo proti ní nebo v jeho důsledku byl proti ní přímo vykonaný, se může před soudem domáhat ochrany proti zásahu, pokud takový zásah nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování.“

[...]

(3) Návrh není přípustný, jestliže návrhovatel nevyčerpal prostředky, jejichž použití umožňuje zvláštní předpis [...]"

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (zákon č. 9/2010 o stížnostech) stanoví možnost stížnosti proti jednání či nečinnosti orgánu veřejné správy.

12. Ustanovení § 164 zákona č. 563/2009 Z. z. o správě daní (daňový poriadok) (zákon č. 563/2009, daňový řád) ve znění uplatnitelném na spor v původním řízení se týká zpracování osobních údajů:

„Pro účely správy daní jsou správce daní, finanční ředitelství a ministerstvo oprávněny zpracovávat osobní údaje daňových subjektů, zástupců daňových subjektů a jiných osob podle zvláštního předpisu (95)<sup>5</sup> osobní údaje lze zpřístupnit pouze obci jako správci daně, finanční správě a ministerstvu a v souvislosti se správou daní a plněním úkolů podle zvláštního předpisu i jiné osobě, soudu nebo orgánům činným v trestním řízení. V informačních systémech (95) je možné zpracovávat jméno a příjmení fyzické osoby, adresu jejího trvalého bydliště a rodné číslo, pokud jí nebylo při registraci přiděleno identifikační číslo.“

13. Ustanovení § 4 odst. 3 písm. d), e) a o) zákona č. 333/2011 Z. z. o orgánech štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (zákon č. 333/2011 o orgánech státní správy v oblasti daní, poplatků a cel) upravuje pro projednávaný případ relevantní úkoly Finančného riaditeľstva:

„Finančné riaditeľstvo plní tyto úkoly:

- d) vytváří, rozvíjí a provozuje informační systémy finanční správy [...]; záměr vykonávat činnosti týkající se vytváření a rozvoje informačních systémů finanční správy předkládá ministerstvu;
- e) vytváří a vede centrální rejstřík hospodářských subjektů a jiných osob, které vykonávají činnosti, na které se vztahují celní předpisy, a zabezpečuje jeho soulad s příslušnými rejstříky Evropské komise, vytváří a vede centrální rejstřík daňových subjektů, udržuje a aktualizuje databázi; uvedené rejstříky vytváří a vede prostřednictvím informačních systémů finanční správy;
- o) informuje osoby o jejich právech a povinnostech ve věcech daní a poplatků a o jejich právech a povinnostech podle zvláštního předpisu [...]"

5 – Poznámka pod čarou 95 odkazuje na zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (zákon č. 428/2002 o ochraně osobních údajů) ve znění pozdějších předpisů.

14. Zpracování údajů o porušeních je upraveno v § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 333/2011:

„Kriminální úřad finanční správy používá informační systémy finanční správy, ve kterých shromažďuje, zpracovává, uchovává, odevzdává, využívá, chrání a vyřazuje informace a osobní údaje o osobách, které porušily daňové předpisy nebo celní předpisy anebo existuje důvodné podezření, že porušují daňové předpisy nebo celní předpisy, anebo které v oblasti působnosti finanční správy narušily anebo existuje důvodné podezření, že narušují, veřejný pořádek a další informace o takovýchto porušeních daňových předpisů anebo celních předpisů anebo porušeních veřejného pořádku; tyto informace a osobní údaje poskytne nebo zpřístupní finančnímu ředitelství, daňovému úřadu nebo celnímu úřadu v rozsahu potřebném k plnění jejich úkolů.“

### III. Skutkové okolnosti

15. Žalobou ze dne 19. listopadu 2014 se P. Puškár domáhal u Nejvyššího soudu Slovenské republiky, aby Finančnímu riaditeľstvu a všem podřízeným orgánům finanční správy, jakož i Kriminálnímu úřadu finanční správy zakázal uvádět jeho jméno v seznamu fyzických osob (podle jeho údajů v seznamu 1 227 osob), které jsou podle názoru orgánů veřejné správy „bílymi koňmi“ (běžné hovorové označení pro osoby, které zdánlivě zastávají vedoucí pozice). V tomto seznamu je k jedné fyzické osobě zpravidla přiřazena jedna nebo více právnických osob (podle údajů žalobce celkem 3 369 právnických osob), v nichž měla taková osoba působit, a to s uvedením jejího vnitrostátního rodného čísla, identifikačního čísla daňového subjektu, v němž je tato osoba činná, a doby jejího funkčního období. Současně se žalobce domáhal, aby výše uvedené orgány odstranily záznam o něm v tomto nebo jakémkoli jiném existujícím obdobném seznamu nebo v informačním systému finanční správy.

16. Existenci seznamu „bílych koní“ potvrdil Kriminální úřad finanční správy, který však uvedl, že tento seznam vytvořilo Finanční ředitelství.

17. Nezákonnost zásahu Finančního riaditeľstva a Kriminálního úřadu finanční správy žalobce spatřuje zejména v tom, že v důsledku jeho zařazení do uvedeného seznamu je porušeno jeho právo na ochranu osobnosti, zejména jeho právo na ochranu cti, důstojnosti a na dobrou pověst.

18. Nejvyšší soud tento návrh, jakož i návrh dalších dvou osob zapsaných v seznamu zamítl v různých řízeních jako nedůvodný, a to z procesních nebo věcných důvodů.

19. V rámci ústavní stížnosti žalobce a dalších výše uvedených osob konstatoval slovenský Ústavný soud, že Nejvyšší soud porušil výše uvedenými rozsudky základní práva žalobců na spravedlivý proces.

20. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce navíc Ústavný soud v jedné z těchto věcí rozhodl, že vedle práva na respektování soukromého života bylo porušeno i základní právo na ochranu osobních údajů před neoprávněným shromažďováním a jiným zneužitím. Na uvedených právních základech Ústavný soud všechny výše uvedené rozsudky Nejvyššího soudu zrušil a vrátil mu věci k novému projednání a rozhodnutí ve věci. Poukázal přitom na to, že je nejvyšší soud vázán judikaturou Evropského soudu pro lidská práva v oblasti ochrany osobních údajů.

21. V ostatních nálezech Ústavný soud vytýkal Nejvyššímu soudu, že při okolnostech původního řízení vycházel při výkladu právní normy týkající se nepřipustnosti žaloby proti protiprávním zásahům veřejné správy ze striktně formalistického přístupu. Nejvyšší soud podle něho nepřihlédl k ústavněprávnímu rozměru slovenského základního práva na soudní ochranu práv. Tento rozměr umožňuje soudní přezkum rozhodnutí a postupů orgánů veřejné správy, které se týkají základních práv a základních svobod. Naproti tomu Ústavný soud nezohlednil judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se uplatnění práva Evropské unie o ochraně osobních údajů.

22. Podle předkládacího rozhodnutí slovenský Ústavní soud v posledních letech opouští pod vlivem judikatury ESLP od názoru, že stížnost podle zákona o stížnostech je možno vždy považovat za účinný prostředek nápravy nezákonných zásahů orgánů veřejné správy, případně jejich nečinnosti. Jeho názor, že se v projednávané věci musí Nejvyšší soud soud jednoznačně držet dosavadní judikatury ESLP, je podle slovenského práva závazný pro další řízení ve věci bez toho, aby se ve stejném rozsahu zohlednily účinky unijního práva a judikatury Soudního dvora.

#### IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

23. Nejvyšší soud Slovenské republiky tudíž pokládá následující otázky Soudnímu dvoru:

- „1) Brání čl. 47 odst. 1 Listiny, podle kterého každý, jehož právo, tj. i právo na soukromí v souvislosti se zpracováním osobních údajů zakotvené v čl. 1 odst. 1 a následujících ustanoveních směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/EHS ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, bylo porušeno, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem, takovému ustanovení vnitrostátního práva, které použití účinných prostředků nápravy před soudem, tj. správní žaloby, podmiňuje tím, že navrhovatel musí na ochranu svých práv a svobod před jejím podáním vyčerpat prostředky, jejichž použití umožňuje takový zvláštní předpis, jako je vnitrostátní zákon o stížnostech?
- 2) Je možné právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace, které je zakotveno v článku 7, a právo na ochranu osobních údajů, které je zakotveno v článku 8 Listiny základních práv Evropské unie, v případě tvrzeného porušení práva na ochranu osobních údajů provedeného pro podmínky Evropské unie především uvedenou směrnicí 95/46/EHS, tj. zejména
- povinnosti členských států chránit právo na soukromí osob v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů (čl. 1 odst. 1) a
  - oprávnění členských států zpracovávat osobní údaje, je-li toto zpracování nezbytné pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu [čl. 7 písm. e)] nebo je toto zpracování nezbytné pro účely legitimních zájmů, které plní správce nebo třetí osoba anebo osoby, kterým jsou údaje sdělovány,
  - a to i s přihlédnutím k výjimečným oprávněním členského státu [čl. 13 odst. 1 písm. e) a f)], pokud toto omezení představuje opatření nezbytné pro zajištění významného hospodářského nebo finančního zájmu členského státu nebo Evropské unie včetně měnové, rozpočtové a daňové oblasti,
- vykládat tak, že neumožňuje členskému státu bez souhlasu subjektu údajů vytvářet seznamy osobních údajů pro účely správy daní, tj. že získání osobních údajů do dispoziční sféry orgánů veřejné moci za účelem potlačování daňových podvodů je nebezpečné samo o sobě?
- 3) Je možné označit seznam finančního orgánu členského státu, který obsahuje osobní údaje žalobce a jehož dostupnost byla zabezpečovaná příslušnými technickými a organizačními opatřeními na ochranu osobních údajů před neoprávněným sdělováním nebo přístupem ve smyslu čl. 17 odst. 1 uvedené směrnice 95/46/EHS v důsledku toho, že byl žalobcem získán bez legálního souhlasu dotčeného finančního orgánu členského státu, za nezákonný důkazní prostředek, jehož předložení musí vnitrostátní soud odmítnout v souladu s požadavkem unijního práva na spravedlivý proces uvedeným v čl. 47 odst. 2 Listiny?

4) Je v souladu s uvedeným právem na účinné prostředky nápravy a na spravedlivý proces (zejména již uvedený článek 47 Listiny) takový postup vnitrostátního soudu, že v případě existence judikatury Evropského soudu pro lidská práva v projednávané věci, která se liší od odpovědi získané od Soudního dvora Evropské unie, vnitrostátní soud v souladu se zásadou loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU a článku 267 SFEU upřednostní právní názor Soudního dvora Evropské unie?“

24. Písemná vyjádření předložili P. Puškár, Slovenská republika, Česká republika, Španělské království, Francouzská republika, Itálie, Polsko a Evropská komise. Ústního jednání ze dne 16. února 2017 se zúčastnili kromě P. Puškára a Slovenské republiky rovněž Španělsko a Komise.

## V. Právní posouzení

25. První a třetí otázka Nejvyššího soudu se týkají postupu ochrany práva. Je tedy nutné se jimi zabývat po sobě (pod bodem B a C), tedy před hmotněprávní druhou otázkou týkající se slučitelnosti sporného seznamu s ochranou osobních údajů (k tomu pod bodem D). Závěrem se budu zabývat čtvrtou otázkou, která se týká možných rozporů mezi judikaturou Soudního dvora a ESLP (k tomu pod bodem E). Předně je ovšem nutné vyjasnit, do jaké míry jsou evropské předpisy o ochraně údajů použitelné na sporný seznam (k tomu pod bodem A).

### A. K použitelnosti evropského práva o ochraně údajů

26. Zejména Španělsko zastává názor, že evropské právo o ochraně údajů se v původním řízení nepoužijí.

27. V tomto ohledu je nutné rozlišovat mezi směrnicí o ochraně údajů a článkem 8 Listiny.

28. Oblast působnosti směrnice o ochraně údajů je omezena zejména jejím čl. 3 odst. 2. Podle tohoto ustanovení se směrnice nevztahuje mimo jiné na trestní stíhání. To platí i tehdy, slouží-li sporný seznam k trestněprávním účelům<sup>6</sup>. Oproti tomu se směrnice o ochraně údajů v zásadě vztahuje na výběr daní a na použití seznamu v této souvislosti<sup>7</sup>. To vyplývá i z čl. 13 odst. 1 písm. e) směrnice o ochraně údajů, který výslovně připouští omezení ochrany údajů k daňovým účelům.

29. Působnost základního práva na ochranu údajů podle článku 8 Listiny není naopak dotčena čl. 3 odst. 2 směrnice o ochraně údajů. Tato působnost vyplývá zejména z čl. 51 odst. 1 Listiny. Podle tohoto ustanovení se základní práva zaručená v unijním právním řádu použijí ve všech situacích upravených unijním právem<sup>8</sup>. Jak již Soudní dvůr konstatoval zejména v rozsudku Åkerberg Fransson, použije se Listina podle něj i na sankce v oblasti daňového práva, pokud jde o daňové podmínky unijního práva<sup>9</sup>. Tím se rozumí zejména daně z obratu a spotřební daně. Ale i určité otázky přímých daní podléhají unijnímu právu, např. v oblasti působnosti konkrétních harmonizačních opatření<sup>10</sup>, nebo pokud jsou omezeny základní svobody<sup>11</sup>. Vnitrostátní soud tudíž bude v jednotlivém případě často muset zkoumat, zda je Listina použitelná. Pokud se unijní právo ani Listina nepoužijí, budou ve zbytku vyplývat často srovnatelné požadavky z článku 8 EÚLP.

6 – Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, bod 43), a ze dne 16. prosince 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, bod 41).

7 – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, bod 45).

8 – Rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19), a ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 66).

9 – Rozsudek ze dne 26. února 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 27).

10 – Viz rozsudek ze dne 22. října 2013 (C-276/12, EU:C:2013:678, bod 23 a násl.).

11 – Rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, bod a citovaná judikatura).

30. Pro projednávanou věc z toho vyplývá, že se na použití seznamu v souvislosti s výběrem daní vztahuje směrnice o ochraně údajů a Listina, zatímco v trestněprávní oblasti se stran otázek upravených unijním právem použije jenom Listina.

### ***B. K první otázce – obligatorní správní opravný prostředek***

31. První otázka se týká podmínek soudní ochrany práv při uplatňování práv týkajících se osobních údajů. Nejvyšší soud se chce dozvědět, zda je slučitelné s právem na účinnou právní ochranu stanoveným v čl. 47 odst. 1 Listiny, podmínit přípustnost žaloby tím, že žalobce předtím vyčerpal správní opravný prostředek.

32. Důvodem pro tuto otázku je zjevně skutečnost, že slovenský Ústavní soud tuto podmínku žaloby zpochybnil.

33. Soudní dvůr zpravidla na takové otázky odpovídá odkazem na procesní autonomii členských států, která musí být vykonávána při respektování zásad proporcionality a efektivity<sup>12</sup>. Procesní autonomie se však uplatní jen tehdy, pokud unijní právo neobsahuje žádné podmínky. Ve směrnici o ochraně údajů se ovšem ve skutečnosti nachází ustanovení, která s touto otázkou minimálně souvisí. Bez ohledu na možnost izolovaného uplatňování práv, která vyplývá z článku 8 Listiny<sup>13</sup>, je proto třeba se zabývat nejprve těmito ustanoveními směrnice (k tomu pod bodem 2), a teprve následně vysvětlit vztah mezi zásadou efektivity a právem na účinnou soudní ochranu (k tomu pod bodem 3). Nakonec budou vymezeny účinky těchto podmínek pro obligatorní správní opravný prostředek (k tomu pod bodem 4). Nejprve je však třeba učinit několik poznámek o přípustnosti těchto otázek (k tomu pod bodem 1).

#### ***1. K přípustnosti první otázky***

34. Zejména P. Puškár popírá přípustnost první otázky. Tvrdí, že sice podal různé opravné prostředky, avšak všechny byly neúspěšné. Proto je podle něj tato otázka hypotetická.

35. Jak však P. Puškár sám připouští, vztahuje se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymeze v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny.<sup>14</sup>

36. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce bohužel neupřesňuje, které správní opravné prostředky pan Puškár vyčerpal. Ovšem je v ní uvedeno, že mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem Slovenské republiky existuje neshoda stran nezbytnosti vyčerpat správní opravné prostředky a jejich následků pro přípustnost žaloby. Tato otázka tudíž není zjevně hypotetická, nýbrž je na ni nutné odpovědět.

12 – Např. viz rozsudek ze dne 8. května 2014 N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41 a citovaná judikatura).

13 – Viz bod 29 výše.

14 – Např. viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Y. S. (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 63 a citovaná judikatura).



## 2. K podmínkám směrnice o ochraně údajů

37. Směrnice o ochraně údajů se zabývá prostředky právní nápravy v člancích 22 a 28. Článek 22 stanoví, že každá osoba může bez ohledu na řízení o stížnosti podle čl. 28 odst. 4 v případě porušení práv, jež jsou jí zaručena vnitrostátními právními předpisy, které se uplatní na dotčené zpracování, předložit věc soudu.

38. Podle čl. 28 odst. 4 směrnice o ochraně údajů se může každá osoba obrátit na tzv. orgán dozoru se žádostí týkající se ochrany práv a svobod, v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Na orgán dozoru se zejména může obrátit kdokoli s žádostí o ověření přípustnosti zpracování.

39. V článku 22 a čl. 28 odst. 4 směrnice o ochraně údajů lze na první pohled vidět právní úpravu, která se v oblasti uplatňování práva na ochranu údajů týká vztahu mezi žalobou a správním opravným prostředkem subjektu údajů.

40. Při bližším pohledu je však zjevné, že minimálně stížnostní řízení, které je uvedeno v čl. 28 odst. 4 směrnice o ochraně údajů, není předmětem tohoto řízení o rozhodnutí o předběžné otázce. Stížnostní řízení podle směrnice o ochraně údajů projednává nezávislý orgán dozoru, který je určen na základě uvedené směrnice<sup>15</sup>. Správní stížnost, která je podle slovenského práva podmínkou žaloby, naopak směřuje vůči příslušným správním orgánům.

41. Šíře formulované, v budoucnu platné ustanovení článku 79 dosud nepoužitelného obecného nařízení o ochraně údajů ovšem ilustruje, jaký má být vztah mezi právem na podání žaloby podle práva o ochraně údajů a jinými opravnými prostředky. Podle něj má každý subjekt údajů právo na účinný soudní opravný prostředek, aniž jsou tím dotčeny jakékoli správní či mimosoudní opravné prostředky, které má k dispozici, včetně práva na podání stížnosti u orgánů dozoru.

42. Minimálně v budoucnosti tedy bude soudní opravný prostředek poskytnut bez ohledu na všechny ostatní opravné prostředky. To znamená, že právem na podání žaloby nebudou dotčeny jiné opravné prostředky.

43. Tím ale ještě není vyjasněno, zda může být povinné vyčerpání jiného opravného prostředku stanoveno jakožto podmínka pro podání žaloby. Z článku 79 obecného nařízení o ochraně údajů je v tomto ohledu pouze patrné, že soudní opravný prostředek musí být účinný. Povinnost vyčerpat před žalobou jiný opravný prostředek bude tudíž nepřipustná, pokud z tohoto důvodu nebude soudní opravný prostředek účinný.

44. Článek 22 směrnice o ochraně údajů se sice vztahuje pouze na jeden zvláštní opravný prostředek a rovněž nevyžaduje výslovně ani účinnost soudního opravného prostředku, ovšem minimálně znak účinnosti z něj automaticky vyplývá<sup>16</sup>. Dále skutečnost, že právo na soudní opravný prostředek nemá zpochybnit jiné opravné prostředky, je zjevná už z toho důvodu, že tuto skutečnost článek 22 neupravuje.

45. Tudíž z práva na podání žaloby podle směrnice o ochraně údajů ve znění použitelném v projednávaném vyplývá, že vyčerpání předcházejícího řízení může být požadováno pouze tehdy, pokud neomezí účinnost soudního opravného prostředku. To je stejná mez, kterou stanoví zásada efektivity vnitrostátní procesní autonomie.

15 – Viz rozsudky ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 17 a násl.), ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko (C-614/10, EU:C:2012:631, bod 36 a násl.), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 38 a násl.).

16 – Např. viz rozsudky ze dne 9. července 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, bod 17), ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 45), ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 47), a ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65).

### 3. K zásadě efektivity a právu na účinnou právní ochranu

46. Zásada procesní autonomie členských států říká, že je věcí vnitrostátního právního řádu, aby upravil podmínky řízení pro žaloby, které mají zajistit ochranu práv, vznikajících jednotlivci z unijního práva, pokud chybí příslušné unijní předpisy.

47. Tradičně je tato autonomie omezena zásadami proporcionality a efektivity. V projednávaném případě je relevantní pouze zásada efektivity. Podle ní nesmějí vnitrostátní podmínky řízení v praxi znemožnit, nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných unijním právním řádem<sup>17</sup>.

48. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že každý případ, ve kterém vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, musí být analyzován s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit základní zásady vnitrostátního soudního systému, jako například zásadu ochrany práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení<sup>18</sup>.

49. V poslední době je však zásada efektivity stále častěji spojována s právem na účinnou právní ochranu podle čl. 47 odst. 1 Listiny<sup>19</sup>. V posledních měsících byly vyhlášeny dokonce dva relevantní rozsudky, které se již neopírají o zásadu efektivity, nýbrž výlučně o čl. 47 odst. 1 Listiny<sup>20</sup>.

50. Odvolání se na čl. 47 odst. 1 Listiny stanovuje strukturu nezbytného přezkumu relevantního opatření, protože nutně upozorňuje na meze základních práv podle čl. 52 odst. 1<sup>21</sup>. Podle tohoto ustanovení je omezení základních práv odůvodněné pouze tehdy, je-li stanoveno zákonem a respektuje podstatu relevantního práva. Při dodržení zásady proporcionality mohou být navíc tato práva a svobody omezeny pouze tehdy, pokud je to nezbytné a pokud to skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Zásada proporcionality je ovšem také součástí zásady efektivity, kde je vyjádřena v podobě hranice *nadměrného* ztížení.

51. Článek 47 odst. 1 Listiny a zásada efektivity tudíž konečně ztělesňují stejnou právní zásadu a mohou být zkoumány společně, za použití kritérií podle čl. 47 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Listiny.

### 4. Ke slučitelnosti obligatorního předcházejícího řízení s účinnou právní ochranou

52. Na základě toho je tudíž nutné zkoumat, zda je obligatorní vyčerpání správního opravného prostředku před podáním žaloby slučitelné s čl. 47 odst. 1 Listiny a zásadou efektivity.

53. Taková podmínka řízení minimálně zpožďuje přístup k soudnímu opravnému prostředku. Navíc může způsobit dodatečné náklady. Je možné, že správní orgány vybírají za uplatnění tohoto opravného prostředku poplatky. Rovněž může být smysluplné, nebo dokonce nutné využít zastoupení advokátem nebo předložit znalecké posudky.

17 – Např. viz rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), ze dne 9. listopadu 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, bod 12), ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 12), ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 67), ze dne 20. října 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 29), a ze dne 21. prosince 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 – Rozsudky ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 14), ze dne 10. dubna 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, bod 66), a ze dne 20. října 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 42).

19 – Viz např. rozsudky ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, body 28 a 31), ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33), ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 52), a ze dne 13. října 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, body 23 a 24), jakož i mé stanovisko ve věci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, bod 28), Alassini (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2009:720, bod 42), a Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, bod 99).

20 – Rozsudky ze dne 15. září 2016, Star Storage a další (C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 46), a ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65).

21 – Ilustrativně rozsudky ze dne 4. června 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 51), ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 67 násl.), a ze dne 15. září 2016, Star Storage a další (C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 49 násl.).

54. Povinnost vyčerpat před podáním žaloby správní opravný prostředek tudíž ovlivňuje právo na účinný soudní opravný prostředek.

55. Taková podmínka řízení však může být odůvodněna podle čl. 52 odst. 1 Listiny.

56. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je na Slovensku tato podmínka stanovena zákonem. Je nepravděpodobné, že by omezovala podstatu práva na účinnou právní ochranu, neboť neomezuje okruh osob, které mohou v zásadě soudní ochranu práv uplatnit<sup>22</sup>. Ukládá jim pouze jeden dodatečný procesní krok.

57. Rozhodující je tudíž přiměřenost obligatorního správního opravného prostředku.

58. Zásada proporcionality vyžaduje, aby opatření bylo „k realizaci jím sledovaného cíle vhodné, nezbytné a přiměřené“<sup>23,24</sup>. Jak je zdůrazněno v čl. 52 odst. 1 Listiny, musí být tento cíl uznávaný Uníí a sloužit obecnému zájmu nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

59. Podle Nejvyššího soudu slibuje vyčerpání správního opravného prostředku zvýšení efektivity, neboť dává správním orgánům příležitost, aby napadený protiprávní zásah napravily, a ušetří je od neočekávaného soudního řízení. Kromě toho se v tomto předcházejícím řízení upřesní stav sporu mezi stranami, což soudům ulehčí projednávání právního sporu. Je třeba doplnit, že správní opravný prostředek chrání soudy před zbytečnými řízeními a může podpořit výkon práva i tím, že dotčená osoba akceptuje zásah např. na základě přesvědčivého odůvodnění bez provedení soudního řízení. Správní opravný prostředek je konečně pro všechny účastníky výrazně levnější než soudní opravný prostředek.

60. Takové vymezení cíle je v unijním právu uznáno, jak ukazují srovnatelná předcházející řízení, např. v právních předpisech o veřejné službě<sup>25</sup> nebo v právu na přístup k dokumentům<sup>26</sup>. I odvolací instance, které byly zřízeny např. u EUIPO<sup>27</sup> nebo Evropské agentury pro chemické látky<sup>28</sup>, slouží tomuto účelu. V neposlední řadě i činnost evropského veřejného ochránce práv předpokládá správní stížnost<sup>29</sup>.

61. Chtěla bych dodat, že i německý právní řád tento cíl uznává. V německém správním řízení je uplatnění správního opravného prostředku podle § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (soudního řádu správního) zpravidla podmínkou podání žaloby. Užitečnost této podmínky není většinou zpochybňována<sup>30</sup>. Naopak soudy již musely rozhodovat o tom, zda je částečné zrušení správního opravného prostředku slučitelné s právní normou vyšší právní síly<sup>31</sup>.

22 – Viz rozsudky ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 95), a ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 161)

23 – K formulaci viz mé stanovisko ve věci G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 98), opírající se o francouzský Conseil constitutionnel, rozhodnutí č. 2015-527 QPC ze dne 22. prosince 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, bod 4 a 12) a č. 2016-536 QPC ze dne 19. února 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, bod 3 a 10); podobně francouzský Conseil d'État, rozsudek č. 317827 ze dne 26. října 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); viz také německý Spolkový ústavní soud, *BVerfGE* 120, 274, 318 a 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, bod 218).

24 – Viz např. rozsudek ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 48 a citovaná judikatura)

25 – Viz články 90 a 91 služebního řádu.

26 – Článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43).

27 – Článek 58 násl. nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství (Úř. věst. 2009, L 78, s. 1).

28 – Článek 89 násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH) (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1).

29 – Článek 2 odst. 4 druhá věta rozhodnutí Evropského parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv (Úř. věst. 1994, L 113, s. 15).

30 – Viz mimo jiné rozhodnutí Bundesverfassungsgerichts ze dne 28. října 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 [36 a 37]).

31 – Rozhodnutí Bundesverfassungsgericht ze dne 9. května 1973 (2 BvL 43 a 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) a rozhodnutí Bavorského ústavního soudu (Bayrischer Verfassungsgerichtshof) ze dne 15. listopadu 2006, R. R. a K. N. (6-VII-05 a 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), a ze dne 23. října 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

62. Obligatorní předcházející řízení je bezpochyby vhodné k dosažení cílů uvedených v bodě 59. Neexistuje ani žádný mírnější prostředek, který by je realizoval ve stejné míře.

63. Zůstává tedy otázkou, zda je obligatorní správní opravný prostředek proporcionální, resp. přiměřený k jím sledovanému cíli. Její zodpovězení závisí na konkrétní podobě správního opravného prostředku. S konečnou platností tedy mohou tuto otázku posoudit pouze vnitrostátní soudy.

64. To platí zejména pro jeden z bodů uvedených P. Puškárem, totiž údajnou nejistotu stran toho, zda lhůta pro podání žaloby počíná běžet již před tím, než je rozhodnuto o správním opravném prostředku. Pokud vnitrostátní soudy zjistí, že taková nejistota skutečně existovala k rozhodnému okamžiku, lze si těžko představit, že by přípustnost žaloby mohla být podmíněna vyčerpáním správního opravného prostředku.

65. Soudní dvůr ostatně ve spotřebitelském právu rozhodl o přípustnosti povinného řízení o urovnání sporu předcházejícímu soudnímu řízení, protože toto řízení mimo jiné významně nezpозdilo podání žaloby a pro spotřebitele nezpůsobilo žádné nebo jen velmi nízké náklady<sup>32</sup>.

66. Obě tato hlediska mají význam i pro posouzení obligatorního správního opravného prostředku. Podstatné prodloužení řízení nebo zvýšené náklady na úkor stěžovatele by jistě zpochybnily přiměřenost této podmínky řízení.

67. Co se týká prodloužení řízení, pak zakládá již čl. 47 druhý pododstavec Listiny právo každého na to, aby jeho věc byla projednána v přiměřené lhůtě. Toto právo se sice vztahuje na soudní řízení, ovšem samozřejmě nesmí být omezeno ani podmínkou týkající se podání žaloby. V souladu s tím zahrnuje ESLP dobu trvání obligatorních správních opravných prostředků do přezkumu doby trvání soudního řízení<sup>33</sup>. I kdybychom odmítli použití čl. 47 druhého pododstavce Listiny, vyplývaly by srovnatelné požadavky z obecné zásady unijního práva<sup>34</sup>.

68. Ohledně nákladů je ovšem pravda, že čl. 47 třetí pododstavec Listiny vyžaduje bezplatnou právní pomoc jen tehdy, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti. Rovněž platí, že v zásadě nelze nic namítat proti přiměřeným poplatkům za provedení správních řízení<sup>35</sup>.

69. Vybírání poplatků za obligatorní správní opravný prostředek ovšem musí podléhat přísnějším omezením, neboť toto předcházející řízení je překážkou pro uplatnění práva na soudní opravný prostředek zaručeného článkem 47 Listiny a jeho náklady jsou součástí nákladů soudního opravného prostředku<sup>36</sup>. Zásada, která je základem práva na bezplatnou právní pomoc, se tedy vztahuje i na náklady obligatorního správního opravného prostředku. Navíc je v rámci Unie založená na zásadách právního státu vlastní kontrola správy spojená se správním opravným prostředkem nejen v zájmu dotčené osoby, ale i ve veřejném zájmu.

32 – Rozsudek ze dne 18. března 2010, Alassini a další (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, body 55 a 57).

33 – ESLP, rozsudky ze dne 28. června 1978, König v. Německo (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98), ze dne 20. prosince 2001, Janssen v. Německo (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13 a 40), a ze dne 2. prosince 2014, Siermiński v. Polsko (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 – Rozsudek ze dne 8. května 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 50).

35 – Rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Komise v. Irsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 33). Viz také ESLP, rozsudky ze dne 19. června 2001, Kreuz v. Polsko (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59), a ze dne 24. května 2006, Weissman a další v. Rumunsko (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

36 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, bod 29), k nákladům za poskytnutí informací o zpracování osobních údajů.

## 5. Dílčí závěr

70. Právo na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny základních práv a zásada efektivity tedy nebrání správnímu opravnému prostředku, který musí být obligatorně vyčerpán před podáním žaloby, pokud podmínky tohoto opravného prostředku nepřiměřeně neomezí účinnost soudního opravného prostředku. Obligatorní správní opravný prostředek tedy zejména nesmí nepřiměřeně prodloužit celé řízení o opravném prostředku nebo způsobit nadměrné náklady.

71. Pro doplnění je však třeba vyjasnit, že slučitelnost obligatorního správního opravného prostředku s unijním právem nevylučuje neslučitelnost takové podmínky v rámci řízení o soudním opravném prostředku s vnitrostátním ústavním právem.

### **C. Ke třetí otázce – vyloučení seznamu jako důkazního prostředku**

72. Třetí otázkou, na kterou je nutné odpovědět před druhou otázkou, chce Nejvyšší soud zjistit, zda může být sporný seznam vyloučen jako důkazní prostředek, protože se do držení P. Puškára dostal bez souhlasu příslušných orgánů.

#### **1. K přípustnosti otázky**

73. Slovensko a P. Puškár považují tuto otázku za nepřipustnou, protože se kvůli absenci příslušných ustanovení unijního práva vztahuje pouze k výkladu vnitrostátního práva.

74. Tato námitka však nezohledňuje skutečnost, že podobně jako obligatorní správní opravný prostředek jsou i pravidla dokazování podmínkami řízení, které mohou omezit účinnost právní ochrany při uplatňování práv zaručených unijním právem. Unijní právo tudíž může omezit procesní autonomii členských států i v této oblasti.

75. Česká republika oproti tomu pochybuje o nezbytnosti této otázky pro rozhodnutí v projednávané věci, neboť jeden z účastníků původního řízení, Kriminální úřad finanční správy, uvedl, že seznam existuje a byl vyhotoven jiným účastníkem původního řízení, Finančním riaditeľstvom. Z toho by mělo vyplývat, že skutečnost existence seznamu nevyžaduje žádné další dokazování a že otázka je hypotetická.

76. Na jednání se však mimo jiné ukázalo, že tento jiný orgán, Finančné riaditeľstvo, v původním řízení popřel, že by seznam vyhotovil nebo o něm věděl. Nadto každopádně není jasné, zda jsou součástí tohoto seznamu informace týkající se P. Puškára. A konečně nelze vyloučit, že Nejvyšší soud bude bez ohledu na výsledek sporu přesto muset rozhodnout o přípustnosti seznamu jako důkazního prostředku.

77. Z výše uvedeného vyplývá, že odpověď na tuto otázku je pro rozhodnutí v původní věci nezbytná.

## 2. K odpovědi na otázku

78. Stejně jako v rámci první otázky se i v souvislosti s pravidly dokazování uplatní procesní autonomie členských států. Členským státům totiž s výhradou dodržení zásad proporcionality a efektivity přísluší, aby stanovily přípustné důkazy, pokud neexistuje unijní právní úprava<sup>37</sup>.

79. Ani v souvislosti s touto otázkou nic nenasvědčuje tomu, že byla porušena zásada proporcionality. Záleží tudíž opět pouze na zásadě efektivity, kterou je třeba uplatnit v souvislosti s právem na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny.

80. Omezení přípustných důkazních prostředků k prokázání porušení práva přiznaného unijním právem zasahuje do základního práva na účinnou právní ochranu. Musí být tedy odůvodněno ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

81. Vzhledem k tomu, že je dotčen pouze jeden možný důkazní prostředek, není dotčena podstata účinné právní ochrany. Z toho vyplývá, že je nutné znovu zkoumat přiměřenost.

82. Cíl zabránit v soudních řízeních nedovolenému používání interních dokumentů již Soudní dvůr v zásadě uznal<sup>38</sup>. Jak správně zdůrazňuje Nejvyšší soud, je tento cíl třeba přiřadit k zásadě spravedlivého procesu, zejména myšlenke procesní rovnosti zbraní, které jsou zakotveny v článku 47 Listiny<sup>39</sup>, neboť protiprávní přístup k interním informacím může dotčenou stranu výrazně znevýhodnit. Těchto zásad se mohou dovolávat i státní orgány, pokud jsou účastníky sporu<sup>40</sup>. Odmítnutí nedovoleně předloženého interního dokumentu jako důkazního prostředku je vhodné k dosažení tohoto cíle.

83. Bezpodmínečné odmítnutí takových důkazních prostředků ovšem není nejmírnějším prostředkem. Spíše by mělo být zkoumáno, zda má dotčená osoba právo na přístup ke sporným informacím. V tomto případě by již zájem na zabránění nedovolenému nebylo třeba chránit.

84. Podle Soudního dvora si lze totiž při odmítnutí nedovoleně použitých dokumentů představit, že by sám mohl nařídít jejich předložení<sup>41</sup>. Dále zdůrazňuje, že ochrana před nedovoleným použitím spočívá v tom, že sporné dokumenty nejsou veřejné<sup>42</sup>. Jeho judikatura k právu na přístup k dokumentům dále poukazuje na to, že zamezení přístupu k interním dokumentům může vyžadovat odůvodnění<sup>43</sup>. Proto má právo na přístup k dokumentům nepřímý účinek pro zvážení odmítnutí nedovoleně použitých interních dokumentů<sup>44</sup>.

37 – Rozsudky ze dne 9. února 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, bod 48 [uvádí jen zásadu efektivity]), ze dne 10. dubna 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, bod 63), ze dne 28. ledna 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, body 33 a 34), ze dne 23. října 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, bod 27), ze dne 4. června 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, bod 64), ze dne 15. října 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, bod 27 a 28), jakož i ze dne 6. října 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, bod 44).

38 – Usnesení ze dne 23. října 2002, Rakousko v. Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, bod 12), ze dne 23. března 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19), a ze dne 29. ledna 2009, Donnici v. Parlament (C-9/08, nezveřejněné, EU:C:2009:40, bod 13).

39 – Rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 48), a ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, body 36 a 47).

40 – Rozsudky ze dne 9. června 2005, Španělsko v. Komise (C-287/02, EU:C:2005:368, bod 37, k právům členských států na obranu), ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další (C 89/08 P, EU:C:2009:742, bod 53, k institucím Unie), a ze dne 18. února 2016, Rada v. Bank Mellat (C 176/13 P, EU:C:2016:96, bod 49, k iránskému zařízení).

41 – Usnesení ze dne 23. října 2002, Rakousku v. Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, bod 12), ze dne 23. března 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19), a ze dne 29. ledna 2009, Donnici v. Parlament (C-9/08, nezveřejněné, EU:C:2009:40, bod 13).

42 – Usnesení ze dne 23. března 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19).

43 – Viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), a ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 77 násl.).

44 – Usnesení ze dne 29. ledna 2009, Donnici v. Parlament (C-9/08, nezveřejněné, EU:C:2009:40, bod 17).

85. V původním řízení je třeba zohlednit, že každý má podle čl. 8 odst. 2 druhé věty Listiny základních práv a článku 12 směrnice o ochraně údajů právo, aby obdržel informace o získaných údajích, které se ho týkají. To v zásadě platí i pro zařazení do sporného seznamu. Navíc musejí být subjekty údajů informovány buď podle článku 10, nebo článku 11 směrnice o ochraně údajů z důvodu získání údajů o jejich použití.

86. Článek 13 odst. 1 směrnice o ochraně údajů sice dovoluje omezení tohoto práva na informace, pokud je to nezbytné zejména pro zajištění předcházení trestným činům a jejich vyšetřování, odhalování a stíhání [písm. d)] nebo významného hospodářského nebo finančního zájmu členského státu nebo Evropské unie včetně daňové oblasti [písm. e)], jakož i s tím spojené kontrolní, inspekční nebo regulační funkce [písm. f)]. Článek 13 ovšem výslovně požaduje, aby taková omezení byla přijata prostřednictvím legislativních opatření<sup>45</sup>.

87. Pokud taková opatření existují, je možné, že je nutné omezit práva subjektu údajů na informace. Existuje možné riziko, že kontrolní a inspekční činnosti jsou na základě seznamu méně účinné, když je známo, kdo je na seznamu uveden.

88. Než budou moci příslušné soudy odmítnout použití sporného seznamu jako důkazního prostředku, budou tudíž muset zkoumat, zda je takové omezení informačního práva stanovené zákonem, a případně zda je odůvodněné. V řízení před Soudním dvorem nebylo ovšem k žádnému z těchto hledisek nic uvedeno.

89. I když existují důvody pro oprávněný zájem na případném právem stanoveném utajení sporného seznamu, musejí vnitrostátní soudy dále zkoumat, zda v jednotlivém případě převažují nad zájmem jednotlivce na právní ochraně.

90. V celním právu Soudní dvůr rozhodl, že uplatnění práv dotčené osoby je nadměrně ztíženo, pokud musí předložit údaje, kterými nemůže disponovat<sup>46</sup>. Toto zkoumání přiměřenosti může v jiných oblastech vést k jinému výsledku, jsou-li dotčeny závažnější zájmy než příjmy z cel<sup>47</sup>. Nezdá se však, že by příjmy z daní musely být nezbytně důležitější než příjmy z cel.

91. Ostatně význam zájmu na důvěrnosti seznamu se v původním řízení podstatně snížil, protože již byl zveřejněn třetími osobami a Kriminální úřad finanční správy jeho existenci potvrdil. Případná škoda tedy již mohla vzniknout.

92. Přichází sice v úvahu, aby bylo subjektu údajů zakázáno, aby se dovolával seznamu, kdyby se sám účastnil jeho nedovoleného veřejného šíření. Bylo by totiž možné zabránit účastníkům řízení v tom, aby měli z vlastního protiprávního jednání prospěch. Sotva by ale bylo možné odůvodnit, že se subjektu údajů, jako je P. Puškár, vytýká jednání třetích osob.

93. Na třetí otázku je tudíž nutné odpovědět, že zásada spravedlivého procesu zakotvená v čl. 47 odst. 2 Listiny v zásadě připouští, aby interní dokumenty orgánu, který je účastníkem původního řízení, jež si jiný účastník řízení opatří bez souhlasu tohoto orgánu, byly jako nepřipustný důkazní prostředek odmítnuty. Odmítnutí je však vyloučeno, pokud se jedná o seznam finančního orgánu členského státu, který obsahuje osobní údaje žalobce, které tento orgán musí oznámit žalobci podle článků 12 a 13 směrnice na ochranu údajů.

45 – Rozsudek ze dne 1. října 2015, Bara a další (C-201/14, EU:C:2015:638, bod 39).

46 – Rozsudek ze dne 23. října 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, bod 28).

47 – Ilustrativně rozsudky ze dne 4. července 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, body 64 až 68), a rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 128 a 129).

#### ***D. K druhé otázce – Přípustnost seznamu podle předpisů o ochraně údajů***

94. Druhá otázka se týká hmotněprávní podstaty sporu v původním řízení. Je položena otázka, zda základní práva na soukromí a ochranu údajů, jakož i směrnice o ochraně údajů zakazují členskému státu, aby bez souhlasu subjektu údajů vytvářel seznamy osobních údajů pro účely daňové správy. Podle Nejvyššího soudu by v tomto případě bylo již získání dispozičního oprávnění s osobními údaji ze strany úřadu za účelem boje proti daňovým únikům nebezpečné samo o sobě.

95. Původní řízení ovšem nevyžaduje odpověď na obecnou otázku, zda daňové orgány mohou získávat osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů. To žádný ze zúčastněných nezpochybuje. Naopak je třeba vyjasnit, zda správce daně může vést za účelem boje proti daňovým únikům seznam osob, které zdánlivě zastávají vedoucí pozice v určitých právnických osobách a nesouhlasily s uvedením svého jména na tomto seznamu. Na tuto otázku je primárně nutné odpovědět na základě směrnice o ochraně údajů, jelikož uvedená směrnice konkretizuje základní práva na soukromí a ochranu údajů. Pokud, zejména v oblasti trestního stíhání v oblasti působnosti unijního práva, platí jen základní práva, je nutné ještě jednou ověřit, zda z této skutečnosti vyplývají odlišné podmínky.

96. Mezi zúčastněnými je oprávněná shoda o tom, že zařazení osoby na takový seznam a její přiřazení k určitým právnickým osobám je nutné považovat za zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice o ochraně údajů.

97. Podle ustanovení kapitoly II směrnice o ochraně údajů („Obecné podmínky pro zákonnost zpracování osobních údajů“) musí každé zpracování osobních údajů – s výhradou výjimek připuštěných v článku 13 – splňovat zásady uvedené v článku 6 ohledně kvality údajů a jedné ze zásad uvedených v článku 7 uvedené směrnice ve vztahu k přípustnosti zpracování údajů<sup>48</sup>.

98. Jak již předběžná otázka naznačuje, přicházejí jako základ pro vypracování sporného seznamu jak článek 7 (k tomu pod bodem 1), tak článek 13 směrnice o ochraně údajů (k tomu pod bodem 2).

#### ***1. K článku 7 směrnice o ochraně údajů***

99. Podle článku 7 směrnice o ochraně údajů může ke zpracování osobních údajů dojít pouze tehdy, pokud je splněna jedna ze šesti podmínek stanovených v tomto ustanovení. Předběžná otázka se týká případů uvedených v písmenech e) a f), totiž nezbytnosti pro vykonání úkolu ve veřejném zájmu a pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby. Pro úplnost lze zohlednit i čl. 7 písm. c), totiž nezbytnost pro splnění právní povinnosti.

100. Přesto chci již na tomto místě vyjasnit, že v projednávaném případě mám za to, že zkoumání čl. 7 písm. c) nebo f) je nadbytečné. Jak totiž všichni zúčastnění uznávají, jsou výběr daní a boj proti daňovým únikům úkoly ve veřejném zájmu ve smyslu čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů.

101. Peter Puškár však zastává názor, že seznam byl Finančním riaditeľstvom vyhotoven bez právního základu, neboť k jeho vyhotovení je oprávněn pouze Kriminálny úrad finančnej správy. Tento názor spočívá na § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 333/2011, který zmocňuje Kriminálny úrad finančnej správy, aby získával informace o porušeních, případně o podezření z porušení.

102. Při posuzování čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů bychom mohli toto tvrzení chápat tak, že podle P. Puškára nebylo Finančné riaditeľstvo pověřeno úkolem postupovat proti bílým koňům.

48 – Rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, bod 48), a ze dne 1. října 2015, Bara a další (C-201/14, EU:C:2015:638, bod 30).



103. Slovensko proti tomu namítá, že již § 164 zákona č. 563/2009 je dostatečným právním základem. Podle uvedeného členského státu jsou pro účely správy daní správce daně, Finančné riaditeľstvo a ministerstvo (financí) oprávněny zpracovávat osobní údaje daňových subjektů, zástupců daňových subjektů a jiných osob.

104. O skutečnosti, jaké konkrétní úkoly mají podle těchto ustanovení na Slovensku plnit příslušné orgány veřejné moci, a jaké orgány to mají být, musí rozhodovat pouze vnitrostátní soudy. Totéž platí pro otázku, zda lze jednu nebo obě právní úpravy vykládat tak, že příslušným orgánům veřejné moci povolují vyhotovení sporného seznamu.

105. Soudní dvůr se ovšem může vyjádřit k otázce, jaké požadavky unijního práva musí splňovat přenesení dotčeného úkolu, nezbytné podle čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů.

106. Článek 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů v této souvislosti sice neuvádí žádné pokyny, nicméně toto ustanovení je nutné vykládat ve spojení se zásadami podle článku 6. Podle čl. 6 odst. 1 písm. b) musejí být osobní údaje získávány pro stanovené jednoznačné a zákonné účely. V oblasti působnosti čl. 7 písm. e) je účel zpracování údajů neoddělitelně spojen s přenesenými úkoly. Přenesení úkolů tedy musí jednoznačně zahrnovat účel příslušného zpracování.

107. Vzhledem k tomu, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce dále neupřesňuje účel sporného seznamu, přísluší se této otázce blíže věnovat Nejvyššímu soudu. Podle všeho však není od počátku vyloučeno, že sporný seznam lze využívat pro „účely správy daní“ podle § 164 zákona č. 563/2009. Ačkoli se v tomto ustanovení nehovoří výslovně o uchovávání osobních údajů o podezření z porušení, musejí subjekty údajů počítat s tím, že daňové orgány takové údaje uchovávají, aby věděly, ve vztahu ke kterým osobám mají postupovat důsledněji. Mnohem patrnější je však využití takových údajů pro úkoly Kriminálního úřadu finanční správy podle § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 333/2011. Jejich uchovávání tímto orgánem je tedy v každém případě předvídatelné.

108. V dalším kroku bude muset Nejvyšší soud zkoumat, zda vyhotovení a použití sporného seznamu, a zejména uvedení P. Puškára, je nezbytné pro účely zjištěného veřejného zájmu. Ochrana základního práva na respektování soukromého života, které je zaručeno článkem 7 Listiny, totiž vyžaduje, aby výjimky a omezení z ochrany osobních údajů byly činěny v mezích toho, co je naprosto nezbytné<sup>49</sup>. To znamená, že je třeba respektovat zásadu proporcionality<sup>50</sup>, tedy zpracování údajů musí být „ve vztahu k cíli, který sleduje vhodné, nezbytné a přiměřené“.

109. Nejvyšší soud tedy bude muset jednotlivě zkoumat, zda uvedení jména P. Puškára je vhodné pro naplnění různých cílů použití seznamu nebo zda mohou existovat mírnější, ale stejně účinné prostředky, především ale to, zda je uvedení jeho jména ve vztahu k těmto cílům přiměřené.

110. Chybí sice konkrétní údaje o účelu seznamu, přesto je nepochybné, že uvedení jména na sporném seznamu významně zasahuje do práv subjektu údajů. Poškozuje to jeho pověst a může to vést i k závažným praktickým újmám v jeho vztazích k daňovým orgánům. Současně uvedení jména na seznamu porušuje presumpci nevinny stanovenou v čl. 48 odst. 1 Listiny<sup>51</sup>. Navíc to v případě právnických osob, které jsou spojovány s dotčenými subjekty údajů, představuje zásah do jejich svobody podnikání podle článku 16 Listiny.

49 – Rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, bod 56), ze dne 7. listopadu 2013, IPI (C 473/12, EU:C:2013:715, bod 39), ze dne 11. prosince 2014, Ryneš (C 212/13, EU:C:2014:2428, bod 28), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C 362/14, EU:C:2015:650, bod 92).

50 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 96).

51 – Srov. ESLP, rozsudky ze dne 4. prosince 2008, S. a Marper v. Spojené království (30562/04 a 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122), a ze dne 18. října 2011, Khelili v. Švýcarsko (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

111. Takový závažný zásah může být přiměřený jen tehdy, pokud existuje *dostatečně odůvodněné* podezření, že subjekt údajů zdánlivě vykonává vedoucí pozice v právnických osobách, s nimiž je spojován, a tím poškozují veřejný zájem na výběru daní a boji proti daňovým podvodům<sup>52</sup>.

## 2. K článku 13 směrnice o ochraně údajů

112. Článek 13 směrnice o ochraně údajů umožňuje členským státům, aby se z určitých důvodů odchýlili od některých ustanovení směrnice. Článek 7 ovšem není mezi těmito ustanoveními uveden. Článek 13 tedy nemůže zpochybnit výsledek výkladu čl. 7 písm. e).

113. Článek 13 je naopak, jak již bylo uvedeno výše<sup>53</sup>, významný pro odpověď na otázku, zda sporný seznam může být veden důvěrně, ačkoli z článků 10, 11 a 12 směrnice o ochraně údajů vyplývá, že subjekty údajů v zásadě mají být informovány o zpracování údajů. Tato informace je nutným předpokladem k tomu, aby dotčená osoba mohla uplatňovat práva, která pro ni vyplývají ze směrnice o ochraně údajů a základních práv na soukromí a ochranu osobních údajů<sup>54</sup>. V konečném důsledku ale nemůže mít otázka, zda se sporným seznamem bylo nakládáno důvěrně, vliv na to, zda je P. Puškár na tomto seznamu uveden oprávněně.

## 3. K základním právům na soukromí a ochranu údajů

114. Základní práva na soukromí, článek 7 Listiny, a ochranu údajů, článek 8 Listiny, která jsou významná zejména pro trestněprávní opatření v oblasti působnosti unijního práva, vedou ke stejnému výsledku jako použití čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů.

115. Uvedení určité osoby na sporném seznamu by se dotýkalo obou základních práv. Tyto zásahy jsou podle čl. 52 odst. 1 Listiny odůvodněny jen tehdy, pokud jsou založeny na dostatečném zákonném základě, respektují podstatu obou základních práv a dodržují zásadu proporcionality.

116. Z těchto hledisek jsem se dosud nezabývala jen respektováním podstaty. Ovšem ani přes dopady spojené se zařazením jména do sporného seznamu nepřekračují tyto dopady práh porušení podstaty uvedených práv, pokud je jinak respektována zásada proporcionality.

## 4. Dílčí závěr

117. Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že podle čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů správce daně může vést pro své účely seznam osob, které zdánlivě zastávají vedoucí pozice v určitých právnických osobách a nesouhlasily se svým uvedením na tomto seznamu. K tomu musí být splněny podmínky, že správce daně byl tímto úkolem pověřen na základě zákona, použití seznamu je skutečně vhodné a nezbytné pro účely správy daní a existují dostatečné důvody pro oprávněné uvedení jmen těchto na tomto seznamu. Ani základní práva na soukromí, článek 7 Listiny, a ochranu údajů, článek 8 Listiny, by v takovém případě nebránily vyhotovení a využívání tohoto seznamu.

52 – Srov. rozsudky ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 58 a 59), a ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, body 105 a 106), a ESLP, rozsudek ze dne 18. října 2011, Khelili v. Švýcarsko (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §66 až § 68).

53 – Body 86 násl. výše

54 – Rozsudky ze dne 7. května 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, bod 49), a ze dne 17. července 2014, Y. S. (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 44).

### *E. Ke čtvrté otázce – vztah mezi Soudním dvorem a ESLP*

118. Čtvrtou otázkou má být vyjasněno, zda se vnitrostátní soud smí řídit judikaturou Soudního dvora, když je tato judikatura v rozporu s judikaturou ESLP.

119. Jak různí účastníci původního řízení poznamenávají, je přípustnost otázky v této podobě sporná, zvláště když Nejvyšší soud nevysvětluje, v čem spočívá rozporný výklad obou uvedených evropských soudů, ani do jaké míry má být takový rozpor relevantní pro rozhodnutí v původním řízení. Řízení o rozhodnutí o předběžné otázce ale neslouží mimo jiné pro účely vyžádání si stanovisek stran obecných nebo hypotetických otázek<sup>55</sup>.

120. Přesto tato otázka obsahuje aspekt, který může být významný pro konečné rozhodnutí sporu v původním řízení. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž v tomto případě existuje polemika mezi slovenským Ústavním soudem a slovenským Nejvyšším soudem, přičemž první jmenovaný se odvolává na judikaturu ESLP, nevyjadřuje se ale k judikatuře Soudního dvora. Ostatní předběžné otázky přitom ukazují, že si předkládající soud není jistý, zda judikatura Soudního dvora vede ke stejnému výsledku, jako judikatura slovenského Ústavního soudu. Proto je smysluplné ukázat, jak je třeba postupovat, pokud předkládající soud – možná s ohledem na rozhodnutí slovenského Ústavního soudu – dospěje k závěru, že si oba evropské soudy odporují v otázce, která je významná pro rozhodnutí sporu v původním řízení.

121. Ostatně podobně již Soudní dvůr rozhodl, když byl požádán, aby upřesnil rozsah oprávnění nebo povinnosti k předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU<sup>56</sup>. Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce často obsahují již konkrétní otázky, jejichž zodpovězení je nezbytné pro rozhodnutí příslušného sporu v původním řízení. Přesto Soudní dvůr odpovídá podle článku 267 SFEU i na obecnější otázku. Jinak by totiž bylo velmi nepravděpodobné, že by Soudní dvůr dostal příležitost vyjádřit se k takovým otázkám. A současně by bylo možné se obávat, že vnitrostátní soudy by se nedozvěděly o jejich oprávnění nebo povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a dopustily by se tedy zbytečných chyb při uplatňování unijního práva.

122. Pokud jde o přeformulovanou předběžnou otázku, pak se v čl. 52 odst. 3 první větě Listiny stanoví, že v rozsahu, v němž Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Podle vysvětlivek k tomuto ustanovení je smysl a rozsah zaručených práv stanoven nejen zněním EÚLP, nýbrž mimo jiné i judikaturou ESLP<sup>57</sup>. V článku 52 odst. 3 druhé větě Listiny se ovšem připouští, aby unijní právo poskytovalo širší ochranu.

123. Unijní právo tudíž umožňuje Soudnímu dvoru odchylku od judikatury ESLP jen tehdy, pokud Soudní dvůr přiznává určitým základním právům širší ochranu než ESLP. Platí ovšem, že i tato odchylka je přípustná jen tehdy, pokud současně nevede k tomu, že jinému základnímu právu podle Listiny, které odpovídá právu podle EÚLP, by byla poskytnuta menší ochrana než v judikatuře ESLP. Mám na mysli zejména případy, ve kterých se usiluje o dosažení rovnováhy mezi určitými základními právy<sup>58</sup>.

124. Pokud z judikatury Soudního dvora vyplývá přípustná širší ochrana, zavazuje přednost unijního práva vnitrostátní soudy k tomu, aby se v oblasti působnosti unijního práva řídily judikaturou Soudního dvora a tomuto základnímu právu tuto ochranu poskytl.

55 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 130 a citovaná judikatura).

56 – Srov. rozsudky ze dne 27. června 1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, bod 42 násl.), ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 80 násl.), a ze dne 18. července 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, bod 21 násl.).

57 – Rozsudky ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, body 35 a 37), a ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, bod 41).

58 – Např. viz rozsudek ze dne 29. ledna 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, bod 68).

125. Dospěje-li ovšem vnitrostátní soud k závěru, že judikatura Soudního dvora ohledně určitého základního práva, které je stanoveno jak v Listině, tak i v EÚLP, poskytuje menší ochranu než judikatura ESLP, pak z toho nutně vyplývá otázka týkající se výkladu unijního práva, totiž ohledně dotčeného základního práva a čl. 52 odst. 3 Listiny. Tento závěr vnitrostátního soudu by totiž znamenal, že výklad ESLP stran dotčeného základního práva by byl v rozporu s čl. 52 odst. 3 Listiny.

126. Je-li taková otázka nezbytná pro rozhodnutí sporu, který byl předložen vnitrostátnímu soudu, může tento soud podle čl. 267 odst. 2 SFEU požádat Soudní dvůr, aby o této otázce rozhodl. Pokud rozhodnutí vnitrostátního soudu již nelze napadnout opravnými prostředky, je tento soud podle čl. 267 odst. 3 SFEU dokonce *povinen* povolát Soudní dvůr.

127. Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět takto: Pokud vnitrostátní soud dospěje k názoru, že rozhodnutí v jím projednávaném řízení by bylo ovlivněno judikaturou Soudního dvora Evropské unie, podle které jsou práva podle Listiny, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, chráněna slaběji než podle judikatury ESLP, může se obrátit na Soudní dvůr Evropské unie, aby zjistil, jak má být v souvislosti s tímto případem vykládáno unijní právo. Pokud již není možné podat proti rozhodnutí vnitrostátního soudu opravné prostředky podle vnitrostátního práva, je takový vnitrostátní soud povinen obrátit se na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

## VI. Závěry

128. Na základě výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

- „1) Na použití osobních údajů při výběru daní se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003, jakož i články 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie, zatímco v trestněprávní oblasti, pokud se jedná o otázky upravené unijním právem, se použije jen článek 8 Listiny.
- 2) Právo na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny a zásada efektivity tedy nebrání správnímu opravnému prostředku, který je třeba obligatorně vyčerpat před podáním žaloby, pokud podmínky tohoto opravného prostředku nepřiměřeně neomezí účinnost soudní ochrany. Obligatorní správní opravný prostředek tedy zejména nesmí nepřiměřeně prodloužit celkovou dobu řízení o opravném prostředku nebo způsobit nadměrné náklady.
- 3) Správce daně může podle čl. 7 písm. e) směrnice o ochraně údajů vést pro své účely seznam osob, které zdánlivě zastávají vedoucí pozice v určitých právnických osobách a nesouhlasily s uvedením svého jména na seznamu. K tomu musí být splněny podmínky, že správce daně byl tímto úkolem pověřen na základě zákona, použití seznamu je skutečně vhodné a nezbytné pro účely správy daní a existují dostatečné pro oprávněné uvedení jmen těchto osob na tomto seznamu. Ani základní práva na soukromí, článek 7 Listiny, a ochranu údajů, článek 8, by v takovém případě nebránily vyhotovení a využívání tohoto seznamu.
- 4) Zásada spravedlivého procesu zakotvená v čl. 47 druhém pododstavci Listiny v zásadě připouští, aby interní dokumenty orgánu, který je účastníkem původního řízení, které si jiný účastník původního řízení opatří bez souhlasu tohoto úřadu, byly jako nepřipustný důkazní prostředek odmítnuty. Odmítnutí je však vyloučeno, pokud se jedná o seznam finančního orgánu členského státu, který obsahuje osobní údaje žalobce, které tento orgán musí podle článků 12 a 13 směrnice 95/46 žalobci oznámit.

- 5) Pokud má vnitrostátní soud za to, že rozhodnutí v jím projednávaném řízení by bylo ovlivněno judikaturou Soudního dvora Evropské unie, podle které jsou práva podle Listiny, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, chráněna slaběji než podle judikatury ESLP, může se obrátit na Soudní dvůr Evropské unie, aby zjistil, jak má být v souvislosti s tímto případem vykládáno unijní právo. Pokud již není možné podat proti rozhodnutí vnitrostátního soudu opravné prostředky podle vnitrostátního práva, je takový soud povinen obrátit se na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.“