



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 30 marca 2017 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-73/16

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej, Słowacja)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Przetwarzanie danych osobowych –  
Ochrona praw podstawowych – Konieczność przeprowadzenia postępowania poprzedzającego –  
Wykaz danych osobowych utworzony do celu zwalczania oszustw podatkowych –  
Dopuszczalność wykazu jako środka dowodowego – Zasada lojalnej współpracy – Stosunek pomiędzy  
orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a orzecznictwem Europejskiego  
Trybunału Praw Człowieka

### I. Wprowadzenie

1. Nie po raz pierwszy różnica poglądów pomiędzy Najvyšší súd (sądem najwyższym) Słowacji a Ústavný súd (trybunałem konstytucyjnym) tego państwa członkowskiego prowokuje wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>2</sup>. Tym razem jest sporne, czy organy podatkowe mogą prowadzić poufny wykaz osób fizycznych, które pozornie pełnią funkcje kierownicze w ramach struktur określonych osób prawnych. Spór ten narzuca także pytania dotyczące efektywnej ochrony prawnej – po pierwsze, czy wyczerpanie obowiązkowego administracyjnego środka prawnego może stanowić przesłankę wniesienia skargi, a po wtóre, czy wykaz może zostać odrzucony jako niedopuszczalny środek dowodowy, jeśli został rozpowszechniony bez zgody organów podatkowych. Wreszcie Trybunał Sprawiedliwości ma poinformować sąd krajowy, czy ten powinien zastosować się do orzecznictwa Trybunału, czy też do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej: „ETPC”), jeśli ich orzecznictwo jest wzajemnie sprzeczne.

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

<sup>2</sup> Zobacz wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r., Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, pkt 36–38); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 38–46).

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

2. Podstawowe prawo do ochrony danych osobowych uregulowane w art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) jest skonkretyzowane w dyrektywie o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>, która wkrótce zostanie zastąpiona ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych<sup>4</sup>.

3. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy o ochronie danych osobowych zawiera pewne zasady przetwarzania danych osobowych:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby dane osobowe były:

a) przetwarzane rzetelnie i legalnie;

[...]

d) prawidłowe oraz, w razie konieczności, aktualizowane; należy podjąć wszelkie uzasadnione działania, aby zapewnić usunięcie lub poprawienie nieprawidłowych lub niekompletnych danych, biorąc pod uwagę cele, dla których zostały zgromadzone lub dla których są dalej przetwarzane;

[...]”.

4. Artykuł 7 dyrektywy o ochronie danych osobowych stanowi, pod jakimi warunkami dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych:

„Państwa członkowskie zapewniają, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas, gdy:

a) osoba, której dane dotyczą, jednoznacznie wyraziła na to zgodę; lub

[...]

c) przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega; lub

[...]

e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane; lub

f) przetwarzanie danych jest konieczne dla potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora danych lub osoby trzeciej, lub osobom [osób trzecich], którym dane są ujawniane, z wyjątkiem sytuacji, kiedy interesy takie podporządkowane są interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą, które gwarantują ochronę na podstawie art. 1 ust. 1 [gdy pierwszeństwo mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony zgodnie z art. 1 ust. 1]”.

3 Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31– wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. 2003, L 284, s. 1).

4 Rozporządzenie 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 (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

5. Artykuł 10 dyrektywy o ochronie danych osobowych wymaga udzielenia określonych informacji osobie, której dane dotyczą i od której są bezpośrednio gromadzone. Artykuł 11 odpowiednio reguluje przypadki uzyskiwania danych z innych źródeł niż osoba, której dane dotyczą. Artykuł 12 obejmuje natomiast prawo osoby, której dane dotyczą, do uzyskania informacji o przetwarzaniu jej danych, a także prawo do sprostowania, usunięcia lub zablokowania danych, których przetwarzanie jest niezgodne z przepisami dyrektywy.

6. W art. 13 ust. 1 przewidziane zostały wyłączenia stosowania określonych przepisów dyrektywy o ochronie danych osobowych:

„Państwo członkowskie może przyjąć środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianego w art. 6 ust. 1, art. 10, art. 11 ust. 1, art. 12 oraz 21, kiedy ograniczenie takie stanowi środek konieczny dla zabezpieczenia:

[...]

- d) działań prewencyjnych, prowadzonych czynności dochodzeniowo-śledczych i prokuratorskich w sprawach karnych lub sprawach o naruszenie zasad etyki w zawodach podlegających regulacji;
- e) ważnego interesu ekonomicznego lub finansowego państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej, łącznie z kwestiami pieniężnymi, budżetowymi i podatkowymi;
- f) funkcji kontrolnych, inspekcyjnych i regulacyjnych związanych, nawet sporadycznie, z wykonywaniem władzy publicznej w przypadkach wymienionych w lit. c)–e);

[...]”.

7. Artykuł 14 dyrektywy o ochronie danych osobowych reguluje prawo sprzeciwu przysługujące osobie, której dane dotyczą:

„Państwa członkowskie przyznają osobie, której dane dotyczą, prawo:

- a) przynajmniej w przypadkach wymienionych w art. 7 lit. e) i f), w dowolnym czasie z ważnych i uzasadnionych przyczyn wynikających z je[j] konkretnej sytuacji, sprzeciwu co do przetwarzania dotyczących jej danych, z zastrzeżeniem odmiennych postanowień ustawodawstwa krajowego. W przypadku uzasadnionego sprzeciwu przetwarzanie danych przez administratora danych nie może już obejmować tych danych;

[...]”.

8. Artykuł 22 dyrektywy o ochronie danych osobowych odnosi się do środków sądowych:

„Bez uszczerbku dla wszystkich odwoławczych środków administracyjnych, które mogą być wprowadzone przez organ nadzorczy określony w art. 28 przed wszczęciem postępowania sądowego, państwa członkowskie zapewnią każdej osobie prawo do korzystania ze środków prawnych w związku z naruszeniem praw zagwarantowanych jej przez przepisy krajowe dotyczące przetwarzania danych”.

9. Artykuł 28 ust. 4 dyrektywy o ochronie danych osobowych przewiduje możliwość wniesienia skargi do organu nadzorczego:

„Każdy organ nadzorczy rozpatruje skargi zgłaszane przez dowolną osobę lub przez stowarzyszenie ją reprezentujące odnośnie do ochrony jej praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych. Zainteresowana osoba zostanie poinformowana o wyniku sprawy.

Każdy organ nadzorczy w szczególności rozpatruje skargi dotyczące kontroli legalności przetwarzania danych, zgłaszane przez dowolną osobę, kiedy mają zastosowanie krajowe przepisy przyjęte zgodnie z art. 13 niniejszej dyrektywy. Osoba ta zostanie w każdym przypadku poinformowana o przeprowadzeniu kontroli”.

## B. Prawo słowackie

10. Paragraf 250v ust. 1 i 3 Občiansky súdny poriadok (kodeksu postępowania cywilnego) w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym zawiera regulację dotyczącą ochrony prawnej: „(1) Osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, że jej prawa i interesy prawem chronione zostały naruszone w wyniku niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej – innego niż decyzja – które było skierowane bezpośrednio do niej lub wywołało względem niej skutki, może domagać się przed sądem ochrony przed tym działaniem, jeżeli takie działanie lub jego skutki utrzymują się lub mogą się powtórzyć.

[...]

(3) Skarga jest dopuszczalna wyłącznie po wyczerpaniu przez skarżącego środków prawnych przewidzianych w przepisach szczególnych [...]”.

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (ustawa nr 9/2010 o zażaleniach administracyjnych) przewiduje możliwość złożenia zażalenia na działania albo zaniechania administracji.

12. Paragraf 164 zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) [ustawy nr 563/2009 o administracji podatkowej (kodeksu podatkowego)] w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym odnosi się do przetwarzania danych osobowych:

„Do celów administracji podatkowej organ podatkowy dyrekcja ds. podatkowych i ministerstwo finansów są uprawnione do przetwarzania danych osobowych podatników, ich przedstawicieli prawnych i innych osób zgodnie z odrębnymi przepisami (95)<sup>[5]</sup> – dane osobowe mogą być przekazywane wyłącznie gminie w charakterze organu podatkowego, organowi finansowemu i ministerstwu finansów oraz, w zakresie administracji podatkowej i wykonywania powierzonych jej zadań w rozumieniu przepisów szczególnych, innej osobie, sądom lub organom działającym w ramach postępowania karnego. W systemach informatycznych (95) można przetwarzać dane obejmujące imię i nazwisko osoby fizycznej, jej miejsce zamieszkania oraz jej krajowy numer ewidencyjny, jeżeli nie został jej przypisany przy rejestracji numer identyfikacji podatkowej”.

13. Paragraf 4 ust. 3 lit. d), e) oraz o) zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánach štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (ustawy nr 333/2011 o organach administracji państwowej w zakresie podatków, danin i ceł) określa istotne w niniejszym przypadku zadania dyrekcji ds. finansów:

„Dyrekcja ds. finansów wykonuje następujące zadania:

d) tworzy, rozwija i użytkuje systemy informatyczne administracji podatkowej [...]; informuje ministerstwo o zamiarze prowadzenia działalności w zakresie tworzenia i rozwoju systemów informatycznych administracji podatkowej;

5 Przepis 95 odsyła do zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ustawy nr 428/2002 o ochronie danych osobowych z późniejszymi zmianami).

- e) tworzy i prowadzi centralny rejestr podmiotów gospodarczych i innych osób prowadzących działalność objętą zakresem przepisów celnych oraz zapewnia jego zgodność z odpowiednimi rejestrami Komisji Europejskiej, tworzy i prowadzi centralny rejestr podatników, prowadzi i aktualizuje bazę danych; tworzenie i prowadzenie rzeczonych rejestrów następuje z wykorzystaniem systemów informatycznych administracji podatkowej;

[...]

- o) informuje osoby o ich prawach i obowiązkach w zakresie podatków i opłat, oraz ich prawach i obowiązkach w rozumieniu odrębnych ustaw [...].

14. Przetwarzanie danych o naruszeniach przepisów uregulowane jest w § 5 ust. 3 lit. b) ustawy nr 333/2011:

„Urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością wykorzystuje systemy informatyczne administracji podatkowej, w których gromadzi, przetwarza, przechowuje, przekazuje, wykorzystuje, chroni oraz usuwa informacje i dane osobowe dotyczące osób, które naruszyły przepisy podatkowe lub celne lub co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że naruszyły przepisy podatkowe lub celne, lub też które w zakresie właściwości administracji podatkowej naruszyły porządek publiczny lub w uzasadniony sposób można w odniesieniu do nich przyjąć, że naruszają porządek publiczny, oraz inne informacje o takich naruszeniach przepisów podatkowych lub celnych lub naruszeniach porządku publicznego; takie informacje i dane osobowe są przekazywane lub udostępniane dyrekcji ds. finansów, urzędowi podatkowemu lub urzędowi celnemu w zakresie koniecznym do wypełniania powierzonych im zadań”.

### III. Stan faktyczny

15. W skardze wniesionej w dniu 19 listopada 2014 r. do Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej P. Puškár zażądał wydania orzeczenia zakazującego dyrekcji ds. finansów i innym podlegającym jej organom podatkowym oraz urzędowi administracji podatkowej ds. walki z przestępczością umieszczenia jego nazwiska w wykazie osób fizycznych (obejmującego według niego 1227 osób), które zdaniem administracji publicznej stanowiły „biele kone” (potoczne wyrażenie oznaczające osoby, które pozornie zajmują kierownicze stanowiska). W tym wykazie danej osobie fizycznej przyporządkowana jest co do zasady jedna lub kilka osób prawnych (zdaniem skarżącego chodzi o 3369 osób prawnych), w imieniu których taka osoba fizyczna miała działać, z podaniem jej krajowego numeru ewidencyjnego oraz numeru identyfikacji podatkowej podatnika, w interesie którego dana osoba działa, oraz z podaniem czasu trwania jej mandatu. Skarżący wniósł jednocześnie o usunięcie przez wskazane organy jego nazwiska z rzeczonego wykazu lub wykazu podobnego, jak też z systemów informatycznych administracji podatkowej.

16. Istnienie wykazu zawierającego „biele kone” zostało potwierdzone przez urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością, który stwierdził jednak, że wykaz ten został utworzony przez dyrekcję ds. finansów.

17. W opinii skarżącego działania dyrekcji ds. finansów i urzędu administracji podatkowej ds. walki z przestępczością są niezgodne z prawem przede wszystkim z uwagi na fakt, że umieszczenie go w tym wykazie narusza jego prawo do ochrony dóbr osobistych, w szczególności prawo do poszanowania czci, godności i dobrego imienia.

18. Najvyšší súd (sąd najwyższy) oddalił skargę jako bezzasadną, podobnie jak w odrębnych postępowaniach skargi dwóch innych osób umieszczonych w wykazie, po części ze względów proceduralnych, po części ze względów materialnoprawnych.



19. W ramach skarg konstytucyjnych skarżącego oraz innych wymienionych wyżej osób Ústavný súd (trybunał konstytucyjny, Słowacja) uznał, że Najvyšší súd (sąd najwyższy) naruszył w swoich wyrokach prawa podstawowe skarżących do rzetelnego procesu.

20. Ponadto już po wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Ústavný súd (trybunał konstytucyjny) rozstrzygnął w jednym z tych postępowań, że oprócz prawa do poszanowania życia prywatnego naruszone zostało także prawo podstawowe do ochrony danych osobowych przed nieuprawnionym gromadzeniem oraz innymi nadużyciami. Na tej podstawie Ústavný súd (trybunał konstytucyjny) uchylił wszystkie wymienione wyżej orzeczenia Najvyšší súd (sądu najwyższego) i przekazał mu sprawy do ponownego rozpoznania i wydania orzeczenia co do istoty. Jednocześnie podkreślił, że Najvyšší súd (sąd najwyższy) jest związany orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym ochrony danych osobowych.

21. W pozostałych wyrokach Ústavný súd (trybunał konstytucyjny) zarzucił Najvyšší súd (sądowi najwyższemu), iż w okolicznościach postępowania głównego przy interpretacji odnośnych norm prawnych dotyczących niedopuszczalności skargi na niezgodne z prawem działania administracji publicznej zastosował podejście czysto formalistyczne. To zaś nie odpowiada konstytucyjnemu zakresowi prawa podstawowego do sądowej ochrony prawnej. Umożliwia ono sądową kontrolę decyzji i praktyk administracji publicznej naruszających prawa i swobody podstawowe. Ústavný súd (trybunał konstytucyjny) ze swojej strony nie uwzględnił natomiast orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie stosowania prawa Unii dotyczącego ochrony danych osobowych.

22. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Ústavný súd (trybunał konstytucyjny) pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odszedł w ostatnich latach od przekonania, że zażalenie w rozumieniu ustawy w sprawie zażaleń administracyjnych zawsze może być uznawane za skuteczny środek ochrony prawnej przed niezgodnym z prawem działaniem lub brakiem działania władz publicznych. Jego stanowisko, zgodnie z którym w rozpatrywanej sprawie Najvyšší súd (sąd najwyższy) musi bezwzględnie zastosować się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z prawem słowackim jest wiążące w dalszym postępowaniu co do istoty sprawy, bez konieczności uwzględnienia w równym zakresie skutków prawa Unii i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

#### **IV. Odesłanie prejudycjalne**

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky (sąd najwyższy Republiki Słowackiej) kieruje w związku z tym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania:

- 1) Czy art. 47 ust. 1 karty, na podstawie którego każdy, czyje prawa, w tym prawo do poszanowania życia prywatnego w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, ustanowione w art. 1 ust. 1 i nast. dyrektywy o ochronie danych osobowych, zostały naruszone, ma prawo na warunkach ustanowionych w tym artykule karty do skutecznej ochrony sądowej, sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów prawa krajowego, które uzależniają możliwość powołania się na skuteczną ochroną sądową w postaci skargi do sądu administracyjnego od wymogu, aby skarżący w celu uzyskania ochrony swych praw i wolności przed wniesieniem skargi do sądu wyczerpał środki przewidziane w przepisach szczególnych, takich jak słowacka ustawa w sprawie zażaleń administracyjnych?

- 2) Czy prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się ustanowione w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz prawo do ochrony danych osobowych ustanowione w art. 8 karty w przypadku podnoszonego naruszenia prawa do ochrony danych osobowych, wprowadzone w życie w odniesieniu do Unii Europejskiej zasadniczo w dyrektywie o ochronie danych osobowych, zgodnie z którą w szczególności:
- państwa członkowskie zobowiązane są do ochrony prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych (art. 1 ust. 1) oraz
  - państwa członkowskie uprawnione są do przetwarzania danych osobowych, gdy jest to konieczne do realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym [art. 7 lit. e)] lub do realizacji uzasadnionego interesu administratora danych lub osoby trzeciej, przed którą ujawnia się dane, oraz
  - państwo członkowskie jest w drodze wyjątku uprawnione do ograniczenia zakresu praw i obowiązków [art. 13 ust. 1 lit. e) i f)], gdy takie ograniczenie stanowi środek konieczny dla zabezpieczenia ważnego interesu ekonomicznego lub finansowego państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej łącznie z kwestiami pieniężnymi, budżetowymi i podatkowymi,

można interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie nie może bez zgody zainteresowanej osoby tworzyć wykazów danych osobowych do celów administracji podatkowej, co oznacza, że uzyskanie danych osobowych dla potrzeb władzy publicznej w celach zwalczania oszustw podatkowych samo w sobie niesie ze sobą ryzyko naruszenia?

- 3) Czy wykaz organu podatkowego państwa członkowskiego zawierający dane osobowe skarżącego, których poufność została zagwarantowana odpowiednimi środkami technicznymi i organizacyjnymi w celu ochrony danych osobowych przed niedozwolonym ujawnieniem lub dostępem w rozumieniu art. 17 ust. 1 dyrektywy o ochronie danych osobowych, do którego skarżący uzyskał dostęp bez odpowiedniej zgody tego organu podatkowego państwa członkowskiego, może być uznany za nielegalny środek dowodowy, którego uwzględnienia powinien odmówić sąd krajowy zgodnie z wyrażoną w art. 47 akapit drugi karty zasadą prawa Unii obejmującą dostęp do bezstronnego sądu?
- 4) Czy jest zgodne z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (w szczególności w rozumieniu art. 47 karty) działanie sądu krajowego, który w sytuacji, gdy istnieje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w danym przypadku różniące się od odpowiedzi udzielonej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przyznaje pierwszeństwo zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej?”.

24. Uwagi na piśmie przedstawili P. Puškár, Republika Słowacka, Republika Czeska, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Rzeczpospolita Polska i Komisja Europejska. Rozprawa w dniu 16 lutego 2017 r. odbyła się z udziałem – oprócz P. Puškára oraz Republiki Słowackiej – Królestwa Hiszpanii oraz Komisji.

## V. Ocena prawna

25. Pytania pierwsze i trzecie Najvyšší súd (sądu najwyższego) dotyczą postępowania w sprawie ochrony prawnej. Należy je zatem rozpatrzyć po kolei (niżej w pkt B i C), tj. przed pytaniem drugim, dotyczącym materialnoprawnej kwestii zgodności spornego wykazu z ochroną danych osobowych (niżej w pkt D). Na koniec należy zająć się pytaniem czwartym, dotyczącym możliwych sprzeczności pomiędzy orzecznictwem Trybunału i ETPC (niżej w pkt E). Na wstępie należy jednak wyjaśnić, na ile europejskie prawo ochrony danych znajduje zastosowanie do spornego wykazu (niżej w pkt A).

### A. Stosowanie europejskiego prawa ochrony danych

26. W szczególności Królestwo Hiszpanii uważa, że europejskie prawo ochrony danych nie znajduje zastosowania w postępowaniu głównym.

27. W tym względzie należy jednak rozróżnić pomiędzy dyrektywą o ochronie danych osobowych a art. 8 karty.

28. Zakres stosowania dyrektywy o ochronie danych osobowych jest ograniczony w szczególności poprzez art. 3 ust. 2 tego aktu. Zgodnie z tym artykułem nie znajduje ona zastosowania między innymi do postępowania karnego. Powinno to obowiązywać również wówczas, gdy sporny wykaz służy celom prawnokarnym<sup>6</sup>. Natomiast dyrektywę o ochronie danych osobowych co do zasady można również stosować do poboru podatków i wykorzystywania wykazu w tym celu<sup>7</sup>. Odzwierciedla to również art. 13 ust. 1 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych, który wyraźnie dopuszcza ograniczenie ochrony danych w celach podatkowych.

29. Zakres zastosowania prawa podstawowego do ochrony danych wynikający z art. 8 karty nie jest natomiast naruszony przez art. 3 ust. 2 dyrektywy o ochronie danych osobowych. W szczególności wynika on z art. 51 ust. 1 karty. Zgodnie z tym postanowieniem prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii<sup>8</sup>. Jak już orzeczono zwłaszcza w wyroku Åkerberg Fransson, karta praw podstawowych znajduje zastosowanie również do sankcji w zakresie prawa podatkowego, o ile chodzi o przepisy prawa Unii w zakresie prawa podatkowego<sup>9</sup>. Przy tym należy mieć na względzie przede wszystkim podatek obrotowy i akcyzę. Jednak również określone zagadnienia podatków bezpośrednich podlegają prawu Unii, np. jeśli chodzi o zakres stosowania poszczególnych środków harmonizujących<sup>10</sup> albo przypadki ograniczenia swobód podstawowych<sup>11</sup>. W konkretnym przypadku sąd krajowy będzie musiał więc często sprawdzać, czy karta znajduje zastosowanie. Gdy prawo Unii oraz karta nie znajdują zastosowania, często porównywalne wymogi wynikać będą z art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”).

30. Dla niniejszego postępowania oznacza to, że zastosowanie wykazu przy poborze podatku podlega dyrektywie o ochronie danych osobowych oraz karcie, podczas gdy w dziedzinie karnoprawnej zastosowanie znajduje jedynie karta – w zakresie, w jakim chodzi o zagadnienia dotyczące prawa Unii.

6 Zobacz wyroki: z dnia 6 listopada 2003 r., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, pkt 43); a także z dnia 16 grudnia 2008 r., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, pkt 41).

7 Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, pkt 45).

8 Wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19); z dnia 17 grudnia 2015 r., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, pkt 66).

9 Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 27).

10 Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 października 2013 r., Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, pkt 23 i nast.).

11 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).



## **B. W przedmiocie pytania pierwszego – obowiązkowy administracyjny środek prawny**

31. Pytanie pierwsze dotyczy przesłanek sądowej ochrony prawnej w ramach wykonywania praw związanych z danymi osobowymi. Najwyższy sąd (sąd najwyższy) pyta, czy jest zgodne z prawem do skutecznej ochrony sądowej uregulowanym w art. 47 ust. 1 karty, aby dopuszczalność skargi zależała od wcześniejszego wyczerpania przez skarżącego administracyjnych środków prawnych.

32. Przyczyną wystąpienia z tym pytaniem jest najwyraźniej okoliczność zakwestionowania tej przesłanki przez Ústavný súd (trybunał konstytucyjny).

33. Na pytania tego typu Trybunał z reguły odpowiada poprzez wskazanie na zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, która powinna być stosowana z uwzględnieniem zasad równoważności oraz skuteczności<sup>12</sup>. Autonomia proceduralna znajduje jednak zastosowanie jedynie wówczas, gdy prawo Unii nie zawiera żadnych wytycznych. W dyrektywie o ochronie danych osobowych znajdują się jednak postanowienia, które przynajmniej poruszają tę kwestię. Dlatego niezależnie od możliwości odrębnej realizacji praw wynikających z art. 8 karty<sup>13</sup> należy najpierw zająć się postanowieniami dyrektywy (zob. niżej pkt 2), zanim następnie zbadany zostanie wzajemny stosunek zasady skuteczności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. niżej pkt 3). Na koniec należy zająć się skutkami tych wytycznych dla obowiązkowego administracyjnego środka zaskarżenia (zob. niżej pkt 4). Najpierw należy jednak poświęcić kilka słów kwestii dopuszczalności tego pytania (zob. niżej pkt 1).

### **1. W przedmiocie dopuszczalności pytania pierwszego**

34. Peter Puškár kwestionuje w szczególności dopuszczalność pytania pierwszego. Podnosi, że wniosł różne środki zaskarżenia, które jednak okazały się bezskuteczne. Dlatego pytanie to ma charakter hipotetyczny.

35. Jak jednak P. Puškár sam przyznaje, pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione<sup>14</sup>.

36. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie precyzuje niestety, jakie administracyjne środki prawne P. Puškár już wyczerpał. Jednak wynika z niego, że pomiędzy Najwyższym sądem (sądem najwyższym) a Ústavný súd (trybunałem konstytucyjnym) panuje spór co do konieczności wyczerpania administracyjnych środków prawnych i jego skutków względem dopuszczalności skargi. Dlatego to pytanie prejudycjalne nie może być w sposób oczywisty uznane za pytanie natury hipotetycznej, lecz należy na nie udzielić odpowiedzi.

<sup>12</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>13</sup> Zobacz wyżej, pkt 29.

<sup>14</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Y.S. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

## **2. W przedmiocie przepisów dyrektywy o ochronie danych osobowych**

37. Dyrektywa o ochronie danych osobowych porusza kwestię środków sądowych w art. 22 i 28. Artykuł 22 stanowi, iż bez uszczerbku dla odwoławczych środków administracyjnych określonych w art. 28 ust. 4 każdej osobie przysługuje prawo do korzystania z sądowych środków prawnych w związku z naruszeniem praw zagwarantowanych jej przez przepisy krajowe dotyczące przetwarzania danych.

38. Zgodnie z art. 28 ust. 4 dyrektywy o ochronie danych osobowych każdy organ nadzorczy rozpatruje skargi zgłaszane przez dowolną osobę odnośnie do ochrony jej praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych. Organ nadzorczy w szczególności rozpatruje skargi dotyczące kontroli legalności przetwarzania danych, zgłaszane przez dowolną osobę.

39. Artykuł 22 oraz art. 28 ust. 4 dyrektywy o ochronie danych można by na pierwszy rzut oka postrzegać jako regulacje, które w zakresie egzekwowania prawa ochrony danych osobowych dotyczą stosunku pomiędzy skargą a administracyjnoprawnym środkiem zaskarżenia przysługującym zainteresowanemu podmiotowi.

40. Po bliższej analizie staje się jednak jasne, że co najmniej postępowanie skargowe, o którym mowa w art. 28 ust. 4 dyrektywy o ochronie danych osobowych, nie jest przedmiotem niniejszego postępowania o wydanie wyroku w trybie prejudycjalnym. Zgodnie z treścią dyrektywy o ochronie danych osobowych przewidziane w niej postępowanie skargowe prowadzone jest bowiem przez niezależny organ nadzorczy<sup>15</sup>. Zażalenie administracyjne, którego złożenie jest zgodnie z prawem słowackim niezbędną przesłanką złożenia skargi, adresowane jest natomiast do właściwych organów administracyjnych.

41. Mający szerszy zakres art. 79 nieznajdującego jeszcze zastosowania rozporządzenia o ochronie danych osobowych ilustruje natomiast, jak powinien się kształtować stosunek pomiędzy prawem do wniesienia skargi wynikającym z prawa ochrony danych osobowych a innymi środkami ochrony prawnej. Zgodnie z jego treścią każda osoba, której dane dotyczą, bez uszczerbku dla dostępnych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej, w tym prawa do wnoszenia skargi do organu nadzorczego, ma prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem.

42. Tak więc przynajmniej w przyszłości środek ochrony prawnej przed sądem będzie zagwarantowany bez względu na dostępność innych środków ochrony prawnej. Oznacza to, że prawo do wniesienia skargi nie ma wpływu na inne środki ochrony prawnej.

43. Jednocześnie wciąż niewyjaśniona pozostaje kwestia, czy wyczerpanie możliwości skorzystania z innych środków ochrony prawnej może stanowić konieczny etap wstępny skargi. Artykuł 79 rozporządzenia o ochronie danych osobowych należy zatem rozumieć w ten sposób, że środek ochrony prawnej przed sądem musi być skuteczny. Zobowiązanie do wyczerpania możliwości skorzystania z innych środków ochrony prawnej przed wniesieniem skargi będzie zatem niedopuszczalne, gdy środek ochrony prawnej przed sądem nie jest skutecznym z powodu powyższej przesłanki.

<sup>15</sup> Zobacz wyroki: z dnia 9 marca 2010 r., Komisja/Niemcy (C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 17 i nast.); z dnia 16 października 2012 r., Komisja/Austria (C-614/10, EU:C:2012:631, pkt 36 i nast.); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 38 i nast.).

44. Wprawdzie art. 22 dyrektywy o ochronie danych osobowych odnosi się do konkretnego środka ochrony prawnej i nie wymaga w sposób dosłowny, żeby środek ochrony prawnej przed sądem był skuteczny, jednak spełnienie przynajmniej przesłanki skuteczności rozumie się samo przez się<sup>16</sup>. Prawo do środka ochrony prawnej przed sądem nie powinno podważać innych środków ochrony prawnej, co wynika już z faktu, że art. 22 nie zawiera żadnej stosownej regulacji w tym zakresie.

45. W związku z powyższym znaczenie mającego zastosowanie w postępowaniu głównym prawa do skargi przewidzianego w dyrektywie o ochronie danych osobowych polega na tym, że przeprowadzenia postępowania poprzedzającego można domagać się tylko wówczas, gdy nie zmniejsza to skuteczności środka ochrony prawnej przed sądem. Takie samo ograniczenie zasada skuteczności nakłada zasadzie autonomii proceduralnej prawa krajowego.

### **3. W przedmiocie zasady skuteczności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej**

46. Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich stanowi, że do krajowego porządku prawnego należy uregulowanie szczegółowych zasad proceduralnych dla skarg, które mają zapewnić ochronę praw przysługujących jednostce na podstawie prawa Unii, jeżeli brakuje stosownych regulacji unijnych.

47. Ta autonomia z reguły ograniczana jest poprzez zasady równoważności oraz skuteczności. W niniejszym przypadku znaczenie ma jedynie ta ostatnia. Zgodnie z tą zasadą krajowe szczegółowe zasady proceduralne nie mogą praktycznie uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii<sup>17</sup>.

48. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że każdy przypadek, w którym pojawia się pytanie, czy przepis proceduralny prawa krajowego uniemożliwia lub nadmiernie utrudnia stosowanie prawa wspólnotowego, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych przed poszczególnymi instancjami krajowymi. W świetle powyższego pod uwagę muszą być brane w stosownym przypadku zasady leżące u podstaw krajowego systemu sądowego, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz prawidłowego przebiegu postępowania<sup>18</sup>.

49. W najnowszym orzecznictwie zasada skuteczności coraz bardziej jest jednak kojarzona z prawem do skutecznej ochrony sądowej wynikającym z art. 47 ust. 1 karty<sup>19</sup>. W ostatnich miesiącach zostały nawet wydane dwa istotne wyroki, które nie odwołują się do zasady skuteczności, lecz opierają się wyłącznie na art. 47 ust. 1 karty<sup>20</sup>.

16 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 lipca 1985 r., Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, pkt 17); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 45); z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 47); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65).

17 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); z dnia 9 listopada 1983 r., San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, pkt 12); z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 12); z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 67); z dnia 20 października 2016 r., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 29); z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 Wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 14); z dnia 10 kwietnia 2003 r., Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, pkt 66); z dnia 20 października 2016 r., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 42).

19 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 28, 31); z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33); z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 52); z dnia 13 października 2016 r., Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 23, 24); a także moje opinie w sprawach: Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, pkt 28); Alassini (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2009:720, pkt 42); Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, pkt 99).

20 Wyroki: z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in. (C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 46); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65).

50. Odwołanie się do art. 47 ust. 1 karty systematyzuje niezbędną kontrolę danego środka, ponieważ w sposób konieczny zwraca uwagę na ograniczenia praw podstawowych wynikające z art. 52 ust. 1<sup>21</sup>. Zgodnie z tym artykułem ograniczenie praw podstawowych jest usprawiedliwione jedynie wówczas, gdy jest przewidziane ustawą i szanuje istotę tego prawa. Ponadto z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Zasada proporcjonalności jest zresztą również częścią składową zasady skuteczności. Wyraża się w niej jako zakaz stosowania *nadmiernych* ograniczeń.

51. Tak więc art. 47 ust. 1 karty oraz zasada skuteczności odnoszą się ostatecznie do tej samej zasady prawnej i mogą być badane wspólnie według kryteriów art. 47 ust. 1 oraz art. 52 ust. 1 karty.

#### **4. W przedmiocie zgodności obowiązkowego postępowania poprzedzającego z zasadą skutecznej ochrony sądowej**

52. Należy zatem zbadać, czy obowiązkowe wyczerpanie administracyjnego środka prawnego przed wniesieniem skargi jest zgodne z art. 47 ust. 1 karty, a także z zasadą skuteczności.

53. Takie rozwiązanie prawnoprocesowe opóźnia bowiem co najmniej dostęp do środka ochrony sądowej. Ponadto może powodować powstanie dodatkowych kosztów. Jest bowiem możliwe, że organy administracyjne pobierają opłaty za przeprowadzenie postępowania zainicjowanego poprzez wniesienie środka ochrony prawnej. Ponadto rozsądnym albo nawet koniecznym krokiem może się okazać skorzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika lub przedłożenie opinii eksperta.

54. Obowiązek wykorzystania administracyjnego środka prawnego przed wniesieniem skargi ma zatem wpływ na prawo do skutecznego środka ochrony sądowej.

55. Takie rozwiązanie proceduralne może być jednak uzasadnione w świetle art. 52 ust. 1 karty.

56. Zgodnie z treścią wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest ono w Słowacji uregulowane ustawą. Należy uznać za mało prawdopodobne, by mogło ono naruszać istotę prawa do skutecznego środka prawnego, ponieważ nie ogranicza ono kręgu podmiotów, które co do zasady mogą skorzystać z sądowego środka prawnego<sup>22</sup>. Został na nie jedynie nałożony obowiązek przeprowadzenia dodatkowego kroku proceduralnego.

57. Decydujące jest natomiast kryterium proporcjonalności obowiązkowego administracyjnego środka prawnego.

58. Zasada proporcjonalności wymaga, żeby środek „był odpowiedni, konieczny i proporcjonalny z punktu widzenia realizowanego przez niego celu”<sup>23 24</sup>. Jak zaznaczono w art. 52 ust. 1 karty, cel ten musi być uznawany przez Unię i służyć interesowi ogólnemu albo być konieczny do ochrony praw i swobód innych osób.

21 Zobacz na przykład wyroki z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 51); z dnia 17 września 2014 r., Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, pkt 67 i nast.); z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in. (C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 49 i nast.).

22 Zobacz wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95); z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 161).

23 Jeśli chodzi o sformułowanie, zob. moja opinia w sprawie G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, pkt 98). Odwołuje się ono do orzeczeń Conseil constitutionnel (francuskiej rady konstytucyjnej): z dnia 22 grudnia 2015 r. (nr 2015–527 QPC, FR:CC:2015:2015.527.QPC, pkt 4, 12); z dnia 19 lutego 2016 r. (nr 2016–536 QPC, FR:CC:2016:2016.536.QPC, pkt 3, 10); podobnie Conseil d'État (francuska rada stanu), wyrok z dnia 26 października 2011 r. (nr 317827, FR:CEASS:2011:317827.20111026); zob. także Bundesverfassungsgericht (niemiecki federalny trybunał konstytucyjny), BVerfGE 120, 274, 318, 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, pkt 218).

24 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).



59. Zdaniem Najvyšší súd (sądu najwyższego) wyczerpanie administracyjnych środków prawnych prowadzi do wzrostu efektywności, ponieważ dzięki nim administracja uzyskuje możliwość zaradzenia podnoszonej niezgodności z prawem oraz uniknięcia nieprzewidywanego postępowania sądowego. Ponadto w postępowaniu poprzedzającym następuje doprecyzowanie stanu sporu pomiędzy stronami, co ułatwia sądom dalsze zajmowanie się sporem prawnym. Należy również dodać, że administracyjny środek prawny chroni sądy przed zbędnymi postępowaniami i może wspierać pokój prawny również w ten sposób, że podmiot, którego to dotyczy, zaakceptuje naruszenie na przykład pod wpływem przekonującego uzasadnienia, rezygnując tym samym ze wszczynania postępowania sądowego. Wreszcie administracyjny środek prawny jest co do zasady wyraźnie tańszy dla wszystkich uczestników sporu aniżeli środek ochrony sądowej.

60. Tak sformułowany cel jest uznany w prawie Unii, co ilustrują podobne przykłady postępowania poprzedzających z zakresu prawa służby publicznej<sup>25</sup> lub też prawa dostępu do dokumentów<sup>26</sup>. Celowi temu służy także powołanie instancji odwoławczych w EUIPO<sup>27</sup> lub w Europejskiej Agencji Chemikaliów<sup>28</sup>. Również zwrócenie się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga przedniego złożenia skargi administracyjnej<sup>29</sup>.

61. Chciałabym dodać, że także prawo niemieckie uznaje taki cel. W niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym skorzystanie z administracyjnych środków prawnych na podstawie § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi) jest co do zasady przesłanką dopuszczalności skargi. Korzyści płynące z wprowadzenia tej przesłanki wśród większości<sup>30</sup> nie są kwestionowane. Co więcej, w przeszłości sądy musiały rozstrzygnąć, czy częściowe zniesienie wymogu skorzystania z administracyjnego środka prawnego jest zgodne z prawem nadrzędnym<sup>31</sup>.

62. Obowiązek przeprowadzenia postępowania poprzedzającego jest bez wątpienia środkiem odpowiednim do osiągnięcia celów wymienionych w pkt 59. Nie jest oczywisty również żaden inny, mniej restrykcyjny środek, który realizowałby je w takim samym stopniu.

63. Tak więc otwarte pozostaje pytanie, czy obowiązek skorzystania z administracyjnego środka prawnego jest proporcjonalny tudzież odpowiedni w stosunku do celu, którego realizacji ma służyć. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od konkretnego sposobu skonstruowania administracyjnego środka prawnego. Oceny takiej mogą jednakowoż ostatecznie dokonać jedynie sądy krajowe.

64. W szczególności odnosi się to do podniesionego przez P. Puškára argumentu dotyczącego ewentualnej niepewności co do tego, czy termin do wniesienia skargi zaczyna biec, mimo że nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcie w kwestii administracyjnego środka prawnego. Jeśli sądy krajowe stwierdzą, że powyższa niepewność prawna rzeczywiście istniała w decydującym dla sprawy czasie, uzależnianie dopuszczalności skargi od wyczerpania administracyjnego środka prawnego trudno byłoby uznać za zasadne.

25 Zobacz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej.

26 Artykuł 8 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

27 Artykuł 58 i nast. rozporządzenia (WE) nr 207/2009 Rady z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz.U. 2009, L 78 s. 226).

28 Artykuł 89 i nast. rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz.U. 2006, L 396, s. 1).

29 Artykuł 2 ust. 4 zdanie drugie decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (Dz.U. 1994, L 113, s. 15).

30 Zobacz jednak postanowienie Bundesverfassungsgericht z dnia 28 października 1975 r. [2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 (36, 37)].

31 Postanowienie Bundesverfassungsgericht z dnia 9 maja 1973 r. (2 BvL 43 i 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) oraz orzeczenia Bayerisches Verfassungsgerichtshof (bawarskiego trybunału konstytucyjnego) z dnia 15 listopada 2006 r., R.R. i K.N. (6-VII-05 i 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219); a także z dnia 23 października 2008 r., A.D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).



65. Ponadto w zakresie prawa konsumenckiego Trybunał rozstrzygnął, że obowiązkowe postępowanie pojednawcze przed wszczęciem drogi sądowej było dopuszczalne, ponieważ między innymi nie opóźniało istotnie wniesienia powództwa sądowego, a jego przeprowadzenie nie wiązało się z żadnymi – bądź wiązało się z jedynie nieznacznymi – kosztami dla konsumenta<sup>32</sup>.

66. Obydwa powyższe aspekty są także istotne dla oceny obowiązkowego administracyjnego środka prawnego. Znaczące opóźnienia lub też nadmierne koszty obciążające skarżącego z pewnością pozwalałyby na zakwestionowanie adekwatności tego rozwiązania proceduralnego.

67. W kwestii opóźnienia należy wskazać na treść art. 47 ust. 2 karty, który ustanawia prawo każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie. Prawo to obejmuje wprowadzenie postępowania sądowego, nie można go jednak oczywiście osłabiać jednym z warunków wniesienia skargi. Dlatego ETPC w ramach kontroli długości postępowania sądowego uwzględnia długość postępowania związanego z rozpatrzeniem obowiązkowego administracyjnego środka prawnego<sup>33</sup>. Nawet gdyby uznać, że art. 47 ust. 2 karty nie ma zastosowania, podobne wymogi wynikałyby z ogólnej zasady prawa Unii<sup>34</sup>.

68. Prawdą jest, że w kwestii kosztów art. 47 ust. 3 karty wymaga jedynie przyznania pomocy w zakresie kosztów postępowania, gdy jest to konieczne dla zagwarantowania skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Tak więc stosowne opłaty za przeprowadzenie postępowania administracyjnego co do zasady nie budzą zastrzeżeń<sup>35</sup>.

69. Pobieranie opłat z tytułu obowiązkowego administracyjnego środka prawnego musi jednak podlegać surowszym ograniczeniom, ponieważ to postępowanie poprzedzające stanowi przeszkodę dla wykonywania zagwarantowanego w art. 47 karty prawa do sądowego środka prawnego, a jego koszty kumulują się z kosztami sądowego środka ochrony prawnej<sup>36</sup> – dlatego też zasada leżąca u podstaw prawa do pomocy w zakresie kosztów postępowania obejmuje także koszty rozpatrzenia obowiązkowego administracyjnego środka prawnego. Ponadto w Unii prawa samokontrola organu administracji wiążąca się z rozpatrzeniem administracyjnego środka prawnego leży nie tylko w interesie zainteresowanego podmiotu, ale także w interesie publicznym.

## 5. Wniosek częściowy

70. Prawo do skutecznego środka ochrony sądowej według art. 47 karty oraz zasada skuteczności nie są zatem sprzeczne z administracyjnym środkiem prawnym, z którym należy obowiązkowo wystąpić przed wniesieniem skargi, jeżeli tryb rozpatrywania tego środka prawnego nie narusza niewspółmiernie skuteczności ochrony sądowej. Obowiązkowy administracyjny środek prawny nie może zatem w szczególności nadmiernie opóźniać całego postępowania odwoławczego ani powodować nadmiernych kosztów.

71. Tytułem uzupełnienia należy jednak wyjaśnić, że zgodność obowiązkowego administracyjnego środka prawnego z prawem Unii nie wyklucza tego, że takie uwarunkowanie proceduralne ochrony sądowej może być niezgodne z krajowym prawem konstytucyjnym.

32 Wyrok z dnia 18 marca 2010 r., *Alassini i in.* (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, pkt. 55, 57).

33 Wyroki ETPC: z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie *König* przeciwko Niemcom (skarga 6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, § 98); z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie *Janssen* przeciwko Niemcom (skarga nr 23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, §§ 13, 40); z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie *Siermiński* przeciwko Polsce (skarga nr 53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, § 65).

34 Wyrok z dnia 8 maja 2014 r., *H.N.* (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 50).

35 Wyrok z dnia 9 listopada 2006 r., *Komisja/Irlandia* (C-216/05, EU:C:2006:706, pkt 33). Zobacz także wyroki ETPC: z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz* przeciwko Polsce (skarga nr 28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, § 59); z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie *Weissman i in.* przeciwko Rumunii (skarga nr 63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, § 35).

36 Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., *X* (C-486/12, EU:C:2013:836, pkt 29, na temat kosztów z tytułu udzielenia informacji o przetworzeniu danych osobowych).

### **C. W przedmiocie pytania trzeciego – wyłączenie wykazu jako środka dowodowego**

72. Poprzez pytanie trzecie, na które należy odpowiedzieć przed pytaniem drugim, Najwyższy sąd (sąd najwyższy) dąży do ustalenia, czy sporny wykaz może zostać wykluczony jako środek dowodowy, ponieważ P. Puškár wszedł w jego posiadanie bez zgody właściwych organów.

#### **1. W przedmiocie dopuszczalności pytania**

73. Słowacja oraz P. Puškár uznają to pytanie za niedopuszczalne, ponieważ z braku stosownych postanowień prawa Unii odnosi się ono jedynie do wykładni prawa krajowego.

74. Ten zarzut pomija jednak fakt, że podobnie jak w przypadku obowiązkowego administracyjnego środka prawnego również reguły dowodowe należą do szczegółowych zasad proceduralnych, które mogą naruszać skuteczność ochrony prawnej przy wykonywaniu praw gwarantowanych przez prawo Unii. Prawo Unii może więc ograniczać autonomię proceduralną państw członkowskich również w tym obszarze.

75. Republika Czeska zgłasza wątpliwości, czy to pytanie jest istotne dla wydania orzeczenia w sprawie, ponieważ jeden z organów będących stroną postępowania głównego, a mianowicie urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością przyznał, że wykaz istnieje i został utworzony przez inny organ będący stroną postępowania, tzn. dyrekcję ds. finansów. Na tej podstawie można byłoby przyjąć, że dalszy dowód nie jest konieczny, zaś samo pytanie jest hipotetyczne.

76. Na rozprawie okazało się jednak wyraźnie, że drugi organ będący stroną postępowania, a mianowicie dyrekcja ds. finansów, w postępowaniu głównym zaprzeczył, by sporządził wykaz lub wiedział o jego istnieniu. Ponadto jest w każdym razie niejasne, czy informacje dotyczące P. Puškára stanowią część tego wykazu. Wreszcie nie można wykluczyć, że Najwyższy sąd (sąd najwyższy) niezależnie od wyniku sporu będzie musiał wydać orzeczenie na temat dopuszczalności wykazu jako środka dowodowego.

77. Należy zatem uznać, że odpowiedź na to pytanie jest konieczna dla wydania orzeczenia w sporze wyjściowym.

#### **2. Odpowiedź na pytanie**

78. Tak jak w przypadku pytania pierwszego autonomia proceduralna państw członkowskich obowiązuje również w odniesieniu do reguł dowodowych. Na państwach członkowskich spoczywa bowiem, z zastrzeżeniem zasad równoważności oraz skuteczności, obowiązek określenia dopuszczalnych dowodów, kiedy nie istnieją regulacje wynikające z prawa Unii<sup>37</sup>.

79. Również w odniesieniu do tego pytania brakuje podstaw do przyjęcia, że została naruszona zasada równoważności. Zatem także w tym przypadku decydująca jest jedynie zasada skuteczności, która znajduje zastosowanie razem z prawem do skutecznej ochrony prawnej wynikającym z art. 47 karty.

80. Ograniczenie dopuszczalnych środków dowodowych służących wykazaniu naruszenia prawa przyznanego przez prawo Unii narusza prawo podstawowe do skutecznej ochrony prawnej. Wymaga zatem usprawiedliwienia na gruncie art. 52 ust. 1 karty.

<sup>37</sup> Wyroki: z dnia 9 lutego 1999 r., Dilexport Srl [C-343/96, EU:C:1999:59, pkt 48 (wymienia jedynie zasadę skuteczności)]; z dnia 10 kwietnia 2003 r., Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, pkt 63); z dnia 28 stycznia 2010 r., Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, pkt 33, 34); z dnia 23 października 2014 r., Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, pkt 27); z dnia 4 czerwca 2015 r., Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, pkt 64); z dnia 15 października 2015 r., Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, pkt 27, 28); z dnia 6 października 2015 r., Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, pkt 44).

81. Ponieważ spór dotyczy tylko jednego ewentualnego środka dowodowego, istota skutecznej ochrony prawnej pozostaje nienaruszona. A zatem ponownie należy zbadać przesłankę proporcjonalności.

82. Cel, jakim jest uniemożliwienie nieupoważnionego korzystania z wewnętrznych dokumentów w postępowaniu sądowym, Trybunał co do zasady już uznał w swym orzecznictwie<sup>38</sup>. Jak słusznie wywodzi Najwyższy sąd (sąd najwyższy), cel ten należy odnieść do zasady rzetelnego procesu, w szczególności do koncepcji procesowej równości broni, które wynikają z art. 47 karty<sup>39</sup>, ponieważ nielegalny dostęp do informacji wewnętrznej może prowadzić do znacznego osłabienia pozycji procesowej drugiej strony. Na te zasady mogą powoływać się również organy państwa, o ile są stronami sporu prawnego<sup>40</sup>. Wykluczenie dokumentu wewnętrznego, zgłoszonego jako środek dowodowy w sposób niedozwolony, stanowi okoliczność mogącą urzeczywistnić ten cel.

83. Bezwarunkowe odrzucenie takich środków dowodowych nie jest jednak najmniej restrykcyjnym środkiem. Należałoby raczej sprawdzić, czy zainteresowana osoba ma prawo dostępu do przedmiotowych informacji. W takim przypadku interes prawny polegający na uniemożliwieniu nieupoważnionego korzystania nie zasługiwałby już na ochronę.

84. Trybunał uznaje bowiem za dopuszczalną możliwość zarządzenia przedłożenia dokumentów, które podlegają odrzuceniu ze względu na nieupoważnione korzystanie<sup>41</sup>. Ponadto podkreśla, że ochrona przed nieupoważnionym wykorzystaniem wynika z faktu, że przedmiotowe dokumenty nie mają charakteru publicznego<sup>42</sup>. Wreszcie z jego orzecznictwa w sprawach dotyczących dostępu do dokumentów zasadnie wynika, że odmowa udostępnienia wewnętrznych dokumentów może wymagać uzasadnienia<sup>43</sup>. Dlatego prawo dostępu do dokumentów ma walor orientacyjny dla rozważenia względów przemawiających za odrzuceniem dokumentów wewnętrznych uzyskanych w sposób nieuprawniony<sup>44</sup>.

85. W okolicznościach postępowania głównego należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 8 ust. 2 zdanie drugie karty oraz art. 12 dyrektywy o ochronie danych osobowych każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą. Odnosi się to zasadniczo również do umieszczenia w spornym wykazie. Ponadto zainteresowane podmioty na podstawie art. 10 lub art. 11 dyrektywy o ochronie danych osobowych powinny być zostać poinformowane o zastosowaniu zgromadzonych danych ich dotyczących.

86. Wprawdzie art. 13 ust. 1 dyrektywy o ochronie danych osobowych zezwala na ograniczenie tego prawa do informacji, jeśli jest to konieczne dla działań prewencyjnych, prowadzonych czynności dochodzeniowo-śledczych i prokuratorskich w sprawach karnych (lit. d) lub dla celów ważnego interesu ekonomicznego lub finansowego państwa członkowskiego, łącznie z kwestiami podatkowymi (lit. e) oraz związanymi z tym funkcjami kontrolnymi, inspekcyjnymi i regulacyjnymi (lit. f), jednak art. 13 wymaga wyraźnie, aby ograniczenia te były przyjęte w drodze środków ustawodawczych<sup>45</sup>.

38 Postanowienia: z dnia 23 października 2002 r., Austria/Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, pkt 12); z dnia 23 marca 2007 r., Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, pkt 19); z dnia 29 stycznia 2009 r., Donnici/Parlament (C-9/08, EU:C:2009:40, pkt 13).

39 Wyroki: z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 48); z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 36, 47).

40 Wyroki: z dnia 9 czerwca 2005 r., Hiszpania/Komisja (C-287/02, EU:C:2005:368, pkt 37, odnośnie do prawa do obrony przysługującego państwom członkowskim); z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 53, odnośnie do instytucji Unii); z dnia 18 lutego 2016 r., Rada/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, pkt 49, odnośnie do instytucji irańskiej).

41 Postanowienia: z dnia 23 października 2002 r., Austria/Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, pkt 12); z dnia 23 marca 2007 r., Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, pkt 19); z dnia 29 stycznia 2009 r., Donnici/Parlament (C-9/08, EU:C:2009:40, pkt 13).

42 Postanowienie z dnia 23 marca 2007 r., Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, pkt 19).

43 Zobacz wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (od C-39/05 P do C-52/05 P, EU:C:2008:374); z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 77 i nast.).

44 Postanowienie z dnia 29 stycznia 2009 r., Donnici/Parlament (C-9/08, EU:C:2009:40, pkt 17).

45 Wyrok z dnia 1 października 2015 r., Smaranda Bara i in. (C-201/14, EU:C:2015:638, pkt 39).

87. W sytuacji gdy takie regulacje istnieją, można sobie wyobrazić, że ograniczenie prawa do informacji osoby zainteresowanej jest konieczne. Nie jest bowiem wykluczone, że czynności kontrolne i nadzorcze przeprowadzane na podstawie wykazu staną się mniej skuteczne, jeśli będzie wiadome, kto jest w nim ujęty.

88. Właściwe sądy przed odrzuceniem spornego wykazu jako środka dowodowego będą zatem musiały zbadać, czy wspomniane ograniczenie prawa do informacji jest przewidziane i ewentualnie zasadne. W postępowaniu przed Trybunałem kwestie te nie zostały jednak poruszone.

89. Nawet jeśli istnieją przesłanki przemawiające za uznaniem uzasadnionego interesu w przewidzianym przepisami prawa utajnieniu rozpatrywanego wykazu, to sądy krajowe i tak muszą sprawdzić, czy w konkretnym przypadku przeważa on nad interesem prawnym jednostki.

90. W zakresie prawa celnego Trybunał rozstrzygnął, że egzekwowanie praw przez zainteresowaną osobę może być nadmiernie utrudnione, jeśli ta osoba musi sama przedłożyć dane, którymi nie dysponuje<sup>46</sup>. Ta kontrola proporcjonalności na innych obszarach prawa może doprowadzić do odmiennych wniosków, gdy naruszone są ważniejsze interesy prawne niż pobór cła<sup>47</sup>. Jednak nie wydaje się w sposób oczywisty konieczne przypisywanie większej wagi wpływom z tytułu podatków aniżeli wpływom z tytułu ceł.

91. Ponadto interes w utrzymaniu poufnego charakteru wykazu stracił w postępowaniu głównym w dużym stopniu na znaczeniu, ponieważ osoby trzecie już opublikowały wykaz, zaś urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością potwierdził jego istnienie. Dlatego też ewentualna szkoda powinna była już wystąpić.

92. Wprawdzie można byłoby rozważyć możliwość odmówienia prawa do powołania się na wykaz osobie, której dotyczyło naruszenie, gdyby osoba ta sama brała udział w jego nieupoważnionym publicznym rozpowszechnieniu, i w ten sposób można byłoby uniemożliwić stronom postępowania czerpanie korzyści z ich własnych bezprawnych zachowań, jednak czynienie zarzutu z działań osób trzecich podmiotowi pokrzywdzonemu, jak P. Puškárowi, byłoby trudne do usprawiedliwienia.

93. Na trzecie pytanie należy zatem odpowiedzieć, że zawarte w art. 47 ust. 2 karty prawo do rzetelnego procesu co do zasady dopuszcza możliwość odrzucenia jako niedopuszczalnego dowodu z wewnętrznych dokumentów organu będącego stroną postępowania, do których druga strona postępowania uzyskała dostęp bez zgody organu. Odrzucenie środka dowodowego jest jednak wykluczone, gdy chodzi o wykaz organu podatkowego państwa członkowskiego zawierający dane osobowe skarżącego, o których organ administracji jest zobowiązany powiadomić skarżącego na podstawie art. 12 i 13 dyrektywy o ochronie danych osobowych.

#### **D. W przedmiocie pytania drugiego – dopuszczalność wykazu w świetle prawa ochrony danych osobowych**

94. Pytanie drugie dotyczy materialnoprawnego sedna sporu w postępowaniu głównym. Pytanie odnosi się do tego, czy prawo podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych oraz dyrektywa o ochronie danych osobowych zabraniają państwu członkowskiemu sporządzenia wykazu zawierającego dane osobowe dla celów administracji podatkowej bez zgody zainteresowanego. W opinii Najwyższy sąd (sądu najwyższego) w tym wypadku już uzyskanie władztwa w zakresie dysponowania danymi osobowymi przez organ w celu zwalczania oszustw podatkowych stanowiłoby takie niebezpieczeństwo.

<sup>46</sup> Wyrok z dnia 23 października 2014 r., Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, pkt 28).

<sup>47</sup> Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 64–68); z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 128, 129).



95. Postępowanie główne nie wymaga jednak odpowiedzi na ogólne pytanie, czy organy podatkowe mogą gromadzić dane osobowe bez zgody zainteresowanych. Nie jest to kwestionowane przez żadnego z uczestników postępowania. Chodzi raczej o wyjaśnienie, czy w celu zwalczania oszustw podatkowych administracja podatkowa może prowadzić wykaz osób, które pozornie zajmują kierownicze stanowiska w ramach struktur konkretnych osób prawnych, a które nie wyraziły zgody na umieszczenie ich nazwisk w tym wykazie. Na to pytanie należy odpowiedzieć przede wszystkim w świetle dyrektywy o ochronie danych osobowych, ponieważ konkretyzuje prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych. W mierze, w jakiej zwłaszcza na obszarze postępowania karnego w zakresie objętym stosowaniem prawa Unii obowiązują jedynie prawa podstawowe, należy jeszcze raz zweryfikować, czy wynikają z tego odmienne przesłanki.

96. Uczestnicy sporu są słusznie zgodni co do tego, że wpisanie osoby do takiego wykazu i jej przyporządkowanie do konkretnych osób prawnych należy postrzegać jako przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy o ochronie danych osobowych.

97. Zgodnie z przepisami rozdziału II dyrektywy o ochronie danych osobowych, zatytułowanego „Ogólne zasady legalności przetwarzania danych osobowych”, z zastrzeżeniem dozwolonych na mocy jej art. 13 odstępstw, każda operacja przetwarzania danych osobowych musi być zgodna z jednej strony z wyrażonymi w art. 6 zasadami odnoszącymi się do charakteru danych, a z drugiej strony – z jednym z kryteriów legalności przetwarzania danych, wymienionych w art. 7<sup>48</sup>.

98. Jak wynika już z samego pytania prejudycjalnego, podstawę prawną do utworzenia spornego wykazu może stanowić zarówno art. 7 (zob. niżej pkt 1), jak również art. 13 dyrektywy o ochronie danych osobowych (zob. niżej pkt 2).

### ***1. W przedmiocie zastosowania art. 7 dyrektywy o ochronie danych osobowych***

99. Zgodnie z art. 7 dyrektywy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych osobowych może nastąpić jedynie wówczas, gdy spełniona jest jedna z sześciu przesłanek określonych w tym przepisie. W pytaniu prejudycjalnym mowa jest o przypadkach określonych w lit. e) oraz f), mianowicie o konieczności przetwarzania dla celu realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym oraz dla potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora lub osoby trzeciej. Tytułem uzupełnienia można również przywołać art. 7 lit. c), mianowicie konieczność dla celów wykonania zobowiązania prawnego.

100. Jednocześnie już w tym miejscu pragnę wyjaśnić, że w niniejszym przypadku badanie zastosowania art. 7 lit. c) lub f) uważam za zbędne. Jak zgodnie bowiem uznają wszyscy uczestnicy postępowania, pobór podatku oraz zwalczanie oszustw podatkowych stanowią zadania w interesie publicznym w rozumieniu art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych.

101. Jednak P. Puškár jest zdania, że wykaz został sporządzony przez dyrekcję ds. finansów bez podstawy prawnej, ponieważ jedynie urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością jest uprawniony do tego, by taki wykaz sporządzić. Ten pogląd opiera się na § 5 ust. 3 lit. b) ustawy nr 333/2011, która upoważnia urząd administracji podatkowej ds. walki z przestępczością do gromadzenia danych dotyczących naruszeń lub podejrzeń naruszenia.

102. W ramach kontroli odnoszącej się do art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych można byłoby interpretować ten argument w ten sposób, że według P. Puškára dyrekcji ds. finansów nie powierzono zadania ścigania „słupów”.

<sup>48</sup> Wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, pkt 48); z dnia 1 października 2015 r., Bara i in. (C-201/14, EU:C:2015:638, pkt 30).



103. Zdaniem Słowacji, która z powyższym argumentem się nie zgadza, wystarczającą podstawę prawną stanowi § 164 ustawy nr 563/2009. Zgodnie z jego treścią organy podatkowe, dyrekcja ds. finansów oraz ministerstwo (finansów) są uprawnione do przetwarzania danych osobowych podatników, ich przedstawicieli i innych osób do celów administracji podatkowej.

104. Tylko sądy krajowe mogą rozstrzygnąć, jakie zadania są przypisane poszczególnym organom w Słowacji na podstawie powyższych regulacji. To samo dotyczy pytania, czy któryś z tych przepisów należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one określonym w nich organom na utworzenie rozpatrywanego wykazu.

105. Trybunał może jednak odnieść się do kwestii, jakie warunki według prawa Unii musi spełniać wymagane zgodnie z art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych przekazanie odnośnego zadania.

106. Artykuł 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych nie zawiera wprawdzie żadnych wskazówek w tym zakresie, przepis ten należy jednak interpretować w związku z zasadami zawartymi w art. 6. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) dane osobowe muszą być gromadzone w określonych, jednoznacznych i legalnych celach. W zakresie zastosowania art. 7 lit. e) cel przetwarzania danych osobowych wiąże się nierozdzielnie z przekazywanymi zadaniami. Tak więc przekazanie zadania musi jednoznacznie obejmować cel każdorazowego przetwarzania danych.

107. Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie precyzuje celu spornego wykazu, jest zadaniem Najwyższy sąd (sądu najwyższego) zgłębić tę kwestię. Nie można jednak od samego początku wykluczać, że rozpatrywany wykaz byłby użyteczny dla realizacji wspomnianych w § 164 ustawy nr 563/2009 „celów dyrekcji ds. finansowych”. Mimo że przepis ten nie wspomina wprost o gromadzeniu danych osobowych w przypadku podejrzenia naruszenia prawa, osoby zainteresowane muszą się liczyć z faktem, że organy podatkowe zbierają takie dane, aby wiedzieć, na które osoby należy zwrócić szczególną uwagę. Takie dane są jednak znacznie bardziej użyteczne dla realizacji zadań urzędu administracji podatkowej ds. walki z przestępczością na podstawie § 5 ust. 3 lit. b) ustawy nr 333/2011. Dlatego też gromadzenie danych przez ten organ należy uznać za możliwe do przewidzenia.

108. W kolejnym kroku Najwyższy sąd (sąd najwyższy) będzie musiał sprawdzić, czy utworzenie i używanie rozpatrywanego wykazu, a w szczególności ujęcie w nim P. Puškára jest konieczne dla celów przywołanego interesu publicznego. Ochrona gwarantowanego przez art. 7 karty prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego wymaga bowiem ograniczenia zakresu wyjątków i ograniczeń ochrony danych osobowych do poziomu absolutnie koniecznego<sup>49</sup>. Oznacza to, że należy przestrzegać zasady proporcjonalności<sup>50</sup>, a zatem przetworzenie danych musi być „odpowiednie, konieczne i proporcjonalne z punktu widzenia realizowanego przez nie celu”.

109. Najwyższy sąd (sąd najwyższy) będzie musiał zatem szczegółowo sprawdzić, czy ujęcie danych osobowych P. Puškára w wykazie jest środkiem odpowiednim dla realizacji różnych celów stosowania tego wykazu, czy dostępne są mniej restrykcyjne, ale równie skuteczne środki, i przede wszystkim czy ujęcie danych osobowych P. Puškára jest współmierne w stosunku do tych celów.

49 Wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, pkt 56); z dnia 7 listopada 2013 r., IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, pkt 39); z dnia 11 grudnia 2014 r., Rynes (C-212/13, EU:C:2014:2428, pkt 28); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 92).

50 Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Tele2 Sverige i Watson i in. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, pkt 96).

110. Wprawdzie brak jest konkretnych informacji na temat celów realizowanych przez ten wykaz, nie ulega jednak wątpliwości, że ujęcie w przedmiotowym wykazie stanowi znaczne naruszenie praw zainteresowanego. Szkodzi ono jego dobremu imieniu i może również skutkować daleko idącymi praktycznymi utrudnieniami w kontaktach z organami podatkowymi. Jednocześnie jego ujęcie w wykazie narusza zawarte w art. 48 ust. 1 karty domniemanie niewinności<sup>51</sup>. Ponadto naruszona zostaje także określona w art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby prawne skojarzone z zainteresowanymi osobami.

111. Takie daleko idące naruszenie może być współmierne jedynie wtedy, gdy istnieją *dostateczne powody* uzasadniające podejrzenie, że zainteresowany pozornie zajmuje stanowiska kierownicze w ramach struktur osób prawnych z nim łączonych i w ten sposób działa sprzecznie z interesem publicznym dotyczącym poboru podatków i zwalczania oszustw podatkowych<sup>52</sup>.

## **2. W przedmiocie art. 13 dyrektywy o ochronie danych osobowych**

112. Artykuł 13 dyrektywy o ochronie danych osobowych zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od niektórych postanowień dyrektywy z konkretnych powodów. Jednak art. 7 nie jest wśród nich wymieniony. Tak więc art. 13 nie może podważać wyniku interpretacji art. 7 lit. e).

113. Artykuł 13 jest natomiast, jak wyjaśniono powyżej<sup>53</sup>, istotny dla rozstrzygnięcia kwestii, czy rozpatrywany wykaz może być prowadzony w sposób niejawnny, mimo że z art. 10, 11 i 12 dyrektywy o ochronie danych osobowych zasadniczo wynika obowiązek informowania osób, których dotyczą dane, o ich przetwarzaniu. Ta informacja jest przesłanką konieczną do tego, żeby osoba zainteresowana mogła wykonywać prawa wywodzące się z dyrektywy o ochronie danych osobowych i prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych<sup>54</sup>. Jednak w ostatecznym rozrachunku pytanie, czy sporny wykaz zasadnie został potraktowany w sposób poufny, nie może mieć wpływu na ocenę kwestii, czy P. Puškár został w nim umieszczony w sposób prawnie uzasadniony.

## **3. W przedmiocie prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych**

114. Prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego z art. 7 karty oraz do ochrony danych osobowych z art. 8 karty, które w sposób szczególny mają znaczenie dla środków prawno-karnych na obszarze stosowania prawa Unii, prowadzą do takiego samego wniosku jak zastosowanie art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych.

115. Umieszczenie podmiotu w spornym wykazie stanowiłoby naruszenie obydwu tych praw podstawowych. Takie naruszenia mogą być usprawiedliwione na podstawie art. 52 ust. 1 karty jedynie wówczas, gdy znajdują dostateczne oparcie w ustawie, szanują istotę obydwu praw podstawowych i zachowują zasadę proporcjonalności.

51 Zobacz wyroki ETPC: z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skargi nr 30562/04 i 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 122); z dnia 18 października 2011 r. w sprawie Khelili przeciwko Szwajcarii (skarga nr 16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, § 68).

52 Zobacz wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland i in. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 58, 59); z dnia 21 grudnia 2016 r., Tele2 Sverige oraz Watson i in. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, pkt 105, 106); a także wyrok ETPC z dnia 18 października 2011 r. w sprawie Khelili przeciwko Szwajcarii (skarga nr 16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 66–68).

53 Patrz wyżej, pkt 86 i nast.

54 Wyroki: z dnia 7 maja 2009 r., Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, pkt 49); z dnia 17 lipca 2014 r., Y.S. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 44).

116. Spośród tych warunków dotychczas nie omówiono jedynie poszanowania istoty obydwu praw podstawowych. Jednak mimo naruszeń związanych z ujęciem w spornym wykazie nie osiągną one poziomu wymaganego do uznania naruszenia istoty regulacji, jeśli w pozostałym zakresie zasada proporcjonalności została zachowana.

#### 4. Wniosek częściowy

117. Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć, że zgodnie z art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych administracja podatkowa może do własnych celów prowadzić wykaz osób, które pozornie zajmują kierownicze stanowiska w ramach struktur konkretnych osób prawnych, a które nie wyraziły zgody na umieszczenie ich nazwisk w tym wykazie. Zakłada to jednak, że zadanie to zostało powierzone administracji podatkowej w drodze ustawy, stosowanie wykazu jest rzeczywiście odpowiednie i konieczne dla celów administracji podatkowej i istnieją wystarczające podstawy do przyjęcia, iż osoby te zostały umieszczone w tym wykazie zasadnie. Również prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego z art. 7 karty oraz do ochrony danych osobowych z art. 8 karty w tym przypadku nie stałyby na przeszkodzie utworzeniu i stosowaniu takiego wykazu.

#### E. W przedmiocie pytania czwartego – stosunek pomiędzy orzecznictwem Trybunału a orzecznictwem ETPC

118. Czwarte pytanie prejudycjalne ma na celu wyjaśnienie, czy sąd krajowy może stosować się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdy to orzecznictwo jest sprzeczne z orzecznictwem ETPC.

119. Jak wskazują różni uczestnicy postępowania, dopuszczalność pytania zadanego w tej formie jest wątpliwa, w szczególności dlatego, że Najwyższy sąd (sąd najwyższy) nie wyjaśnił, w jakiej kwestii orzecznictwa tych dwóch sądów europejskich są ze sprzeczne i w jakim zakresie ta sprzeczność ma znaczenie dla wydania orzeczenia w postępowaniu głównym. Postępowanie w sprawie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie służy bowiem uzyskaniu opinii doradczych w ogólnych lub hipotetycznych kwestiach<sup>55</sup>.

120. Jednocześnie jednak rozpatrywane pytanie zawiera element, który może mieć znaczenie dla wydania ostatecznego orzeczenia w postępowaniu głównym. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w niniejszym przypadku zachodzi rozbieżność zdań pomiędzy Ústavný súd (trybunałem konstytucyjnym) a Najvyšší súd (sądem najwyższym), przy czym ten pierwszy powołuje się na orzecznictwo ETPC, ale nie wypowiada się na temat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Również pozostałe pytania prejudycjalne pokazują, że sąd odsyłający nie jest pewien, czy orzecznictwo naszego Trybunału prowadzi do takiego samego wyniku co orzecznictwo Ústavný súd (trybunału konstytucyjnego). Z tego powodu zasadne jest pokazanie, co należy uczynić, kiedy sąd odsyłający – najprawdopodobniej w świetle konkretnego orzeczenia Ústavný súd (trybunału konstytucyjnego) – dochodzi do wniosku, że orzecznictwa dwu trybunałów europejskich przeczą sobie w kwestii istotnej dla wydania orzeczenia w sporze wyjściowym.

121. Podobnie zresztą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł już w sprawie, w której wniesiono o doprecyzowanie zakresu uprawnienia tudzież zobowiązania do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 TFUE<sup>56</sup>. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym często zawierają już konkretne pytania, które wymagają odpowiedzi dla celów rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Jednocześnie Trybunał

<sup>55</sup> Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Tele2 Sverige i Watson i in. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>56</sup> Zobacz wyroki: z dnia 27 czerwca 1991 r., Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, pkt 42 i nast.); z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 80 i nast.); z dnia 18 lipca 2013 r., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, pkt 21 i nast.).

odpowiada również na bardziej ogólne pytanie zadane zgodnie z art. 267 TFUE. W przeciwnym wypadku byłoby bowiem nader mało prawdopodobne, żeby Trybunał uzyskał możliwość wypowiedzenia się w takich kwestiach. Jednocześnie należałoby się obawiać, że sądy krajowe pozostawałyby w niepewności co do swoich uprawnień lub zobowiązań do skorzystania z możliwości wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i tym samym, stosując prawo Unii, popełniałyby błędy, których można by uniknąć.

122. Co się tyczy przeformułowanego pytania prejudycjalnego, art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty przewiduje, że w zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Zgodnie z wyjaśnieniami do tego postanowienia znaczenie i zakres praw zagwarantowanych są określone nie tylko w treści EKPC, ale między innymi również przez orzecznictwo ETPC<sup>57</sup>. Artykuł 52 ust. 3 zdanie drugie karty dopuszcza jednak, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

123. A zatem prawo Unii pozwala Trybunałowi na odstępstwo od orzecznictwa ETPC jedynie w takim zakresie, w jakim Trybunał pewnym konkretnym prawom podstawowym przyznaje szerszą ochronę niż ETPC. Takie odstępstwo jest dozwolone jedynie wówczas, gdy nie prowadzi jednocześnie do sytuacji, w której inne prawo podstawowe wynikające z karty, równoważne prawu wynikającemu z EKPC, zostałyby objęte mniejszym zakresem ochrony niż w orzecznictwie ETPC. Należy tu przywołać przypadki, w których należy zapewnić równowagę pomiędzy określonymi prawami podstawowymi<sup>58</sup>.

124. Jeśli z orzecznictwa Trybunału wynika dopuszczalna i dalej idąca ochrona praw podstawowych, zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje sądy krajowe do podążania za orzecznictwem Trybunału w zakresie zastosowania prawa Unii i do zapewnienia tej ochrony.

125. Jeśli jednak sąd krajowy dojdzie do wniosku, że orzecznictwo Trybunału w przedmiocie określonego prawa podstawowego gwarantowanego zarówno przez kartę, jak i przez EKPC zapewnia mniejszą ochronę niż orzecznictwo ETPC, wówczas nieuchronnie nasuwa się pytanie o sposób interpretacji prawa Unii, mianowicie w odniesieniu do danego prawa podstawowego oraz art. 52 ust. 3 karty. Takie stanowisko sądu krajowego sprowadzałoby się bowiem do poglądu, że wykładnia nadawana przez Trybunał rozpatrywanemu prawu podstawowemu stoi w sprzeczności ze wspomnianym art. 52 ust. 3.

126. W sytuacji gdy takie pytanie jest istotne dla wydania orzeczenia w sprawie wniesionej przed sąd krajowy, sąd ten może wnieść pytanie przed Trybunał na podstawie art. 267 akapit drugi TFUE. Jeśli orzeczenia sądu krajowego nie można już podważyć za pomocą środków prawnych, wówczas na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE sąd krajowy jest nawet *zobowiązany* do wniesienia pytania przed Trybunał.

127. Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć: W sytuacji gdy sąd krajowy dochodzi do wniosku, że na orzeczenie w toczącym się przed tym sądem postępowaniu wpływ miałoby orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym prawa wynikające z karty, a odpowiadające prawom wynikającym z EKPC, są objęte węższym zakresem ochrony niż zgodnie z orzecznictwem ETPC, może on wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby ustalić, jak należy interpretować prawo Unii w odniesieniu do tego przypadku. Jeśli orzeczenia sądu krajowego nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd krajowy jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

57 Wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 35, 37); z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 41).

58 Zobacz na przykład wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r., Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, pkt 68).



## VI. Wnioski

128. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Korzystanie z danych osobowych przy poborze podatków podlega dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, zmienionej rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r., oraz art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, podczas gdy w dziedzinie karnoprawnej zastosowanie znajdują jedynie art. 7 i 8 karty – w zakresie, w jakim chodzi o zagadnienia dotyczące prawa Unii.
- 2) Prawo do skutecznego środka ochrony sądowej według art. 47 karty oraz zasada skuteczności nie są sprzeczne z administracyjnym środkiem prawnym, z którym należy obowiązkowo wystąpić przed wniesieniem skargi, jeżeli tryb rozpatrywania tego środka prawnego nie narusza niewspółmiernie skuteczności ochrony sądowej. Obowiązkowy administracyjny środek prawny nie może zatem w szczególności nadmiernie opóźnić całego postępowania odwoławczego ani powodować nadmiernych kosztów.
- 3) Zgodnie z art. 7 lit. e) dyrektywy o ochronie danych osobowych administracja podatkowa może do własnych celów prowadzić wykaz osób, które pozornie zajmują kierownicze stanowiska w ramach struktur konkretnych osób prawnych, a które nie wyraziły zgody na umieszczenie ich nazwisk w tym wykazie. Zakłada to jednak, że zadanie to zostało powierzone administracji podatkowej w drodze ustawy, stosowanie wykazu jest rzeczywiście odpowiednie i konieczne dla celów administracji podatkowej i istnieją wystarczające podstawy do przyjęcia, iż osoby te zostały umieszczone w tym wykazie zasadnie. Również prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego z art. 7 karty oraz do ochrony danych osobowych z art. 8 karty w tym przypadku nie stałyby na przeszkodzie utworzeniu i stosowaniu takiego wykazu.
- 4) Zawarte w art. 47 ust. 2 karty prawo do rzetelnego procesu co do zasady dopuszcza możliwość odrzucenia jako niedopuszczalnego dowodu z wewnętrznych dokumentów organu będącego stroną postępowania, do których druga strona uzyskała dostęp bez zgody organu. Odrzucenie środka dowodowego jest jednak wykluczone, gdy chodzi o wykaz organu podatkowego państwa członkowskiego zawierający dane osobowe skarżącego, o których organ administracji jest zobowiązany powiadomić skarżącego na podstawie art. 12 i 13 dyrektywy o ochronie danych osobowych.
- 5) W sytuacji gdy sąd krajowy dochodzi do wniosku, że na orzeczenie w toczącym się przed tym sądem postępowaniu wpływ miałoby orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z którym prawa wynikające z karty, a odpowiadające prawom wynikającym z EKPC, są objęte węższym zakresem ochrony niż zgodnie z orzecznictwem ETPC, może on wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby ustalić, jak należy interpretować prawo Unii w odniesieniu do tego przypadku. Jeśli orzeczenia sądu krajowego nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd krajowy jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.