



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
prednesené 30. marca 2017<sup>1</sup>

**Vec C-73/16**

**Peter Puškár**

**Ďalší účastníci konania:  
Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,  
Kriminálny úrad finančnej správy**

(návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Najvyšší súd Slovenskej republiky)

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spracovanie osobných údajov – Ochrana základných práv – Nevyhnutnosť predchádzajúceho konania – Zoznam s osobnými údajmi, ktorý bol vytvorený na účely predchádzania daňovým podvodom – Prípustnosť zoznamu ako dôkazného prostriedku – Zásada lojálnej spolupráce – Vzťah judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva“

## I. Úvod

1. Nie po prvýkrát vedie nejednotnosť medzi Najvyšším súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom tohto členského štátu k návrhu na začatie prejudiciálneho konania.<sup>2</sup> V tomto prípade je sporné, či daňové orgány môžu viesť dôverný zoznam fyzických osôb, ktoré fiktívne vykonávajú riadiace funkcie v určitých právnických osobách. Tento spor zároveň vyvoláva otázky týkajúce sa účinnej právnej ochrany, konkrétne po prvé toho, či vyčerpanie povinného administratívneho prostriedku nápravy môže byť podmienkou na podanie žaloby, a po druhé toho, či zoznam môže byť odmietnutý ako neprípustný dôkazný prostriedok, ak sa rozšíril bez súhlasu daňových orgánov. A nakoniec má Súdny dvor vnútroštátnemu súdu oznámiť, či sa má riadiť jeho judikatúrou alebo judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“), ak si oba sudy odporujú.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: nemčina.

<sup>2</sup> Pozri rozsudky z 8. novembra 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, body 36 až 38), a z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, body 38 až 46).

## II. Právny rámec

### A. Právo Únie

2. Základné právo na ochranu údajov zakotvené v článku 8 Charty základných práv Európskej únie je konkretizované v smernici o ochrane údajov<sup>3</sup>, ktorá sa čoskoro nahradí všeobecným nariadením o ochrane údajov<sup>4</sup>.

3. Článok 6 ods. 1 smernice o ochrane údajov obsahuje určité zásady spracovania osobných údajov:

„Členské štáty zabezpečia, že osobné údaje musia byť:

a) spracovávané spravodlivo a zákonne;

...

d) presné a tam, kde je to nevyhnutné, udržiavané aktuálne; musí sa vykonať každé primerané opatrenie, aby sa zaistilo, že údaje, ktoré sú nepresné alebo neúplné, so zreteľom na účely, pre ktoré boli zhromažďované, alebo pre ktoré sú ďalej spracovávané sa vymažú alebo skorigujú;

...“

4. V článku 7 smernice o ochrane údajov sa upravuje, za akých podmienok je spracovanie osobných údajov prípustné:

„Členské štáty zabezpečia, aby bolo možné osobné údaje spracovať, iba ak:

a) osoba pracujúca s údajmi poskytla svoj súhlas jednoznačne [dotknutá osoba vyjadrila svoj súhlas jednoznačne – *neoficiálny preklad*];

...

c) spracovanie je nevyhnutné na vyhovie právnemu záväzku, ktorého subjektom je kontrolór [na splnenie zákonnej povinnosti prevádzkovateľa – *neoficiálny preklad*], alebo

...

e) spracovanie je nevyhnutné na splnenie úlohy vykonávanej vo verejnom záujme alebo v uplatňovaní oficiálneho poverenia zvereného kontrolórovi [alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi – *neoficiálny preklad*], alebo tretej strane, ktorej sa údaje odhalia [ktorej sa údaje poskytnú – *neoficiálny preklad*];

f) spracovanie je nevyhnutné pre účely legitímnych záujmov, ktoré plní kontrolór [prevádzkovateľ – *neoficiálny preklad*], alebo tretia strana alebo strany, ktorým sú údaje odhalené [poskytnuté – *neoficiálny preklad*], s výnimkou, ak takéto záujmy sú prevýšené záujmami týkajúcimi sa základných práv a slobôd osoby pracujúcej s údajmi, ktoré potrebujú ochranu [s výnimkou prípadov, keď nad takýmito záujmami prevažujú záujmy alebo základné práva a slobody dotknutej osoby, ktoré si vyžadujú ochranu – *neoficiálny preklad*],...“

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355), zmenená a doplnená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003 (Ú. v. EÚ L 284, 2003, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447) (ďalej len „smernica o ochrane údajov“).

4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe týchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1).

5. Článok 10 smernice o ochrane údajov vyžaduje, aby sa dotknutej osobe poskytli určité informácie, ak sa osobné údaje zbierajú priamo od nej. Článok 11 obsahuje príslušné pravidlá pre prípad, že sa údaje nezberajú od dotknutej osoby. A článok 12 obsahuje právo dotknutej osoby na informácie o spracovaní jej údajov, ako aj právo na úpravu, vymazanie alebo zablokovanie údajov, ktorých spracovanie nezodpovedá ustanoveniam tejto smernice.

6. Výnimky z určitých pravidiel smernice o ochrane údajov sú stanovené v článku 13 ods. 1:

„Členské štáty môžu prijať legislatívne opatrenia na obmedzenie rozsahu povinností a práv uvedených v článk[u] 6 ods. 1, v článku 10 a 11 ods. 1, v článkoch 12 a 21, keď takéto obmedzenie vytvára nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie údajov o [na zabezpečenie – *neoficiálny preklad*]

- d) prevencii, vyšetrovaní, pátraní a trestnom konaní alebo porušení etiky pre predpísané profesie [predchádzania trestným činom alebo porušovaniam pravidiel etiky pre regulované profesie, ich vyšetrovania, odhaľovania a sťahania – *neoficiálny preklad*];
- e) dôležitom hospodárskom alebo finančnom záujme [dôležitého hospodárskeho alebo finančného záujmu – *neoficiálny preklad*] členského štátu alebo Európskej únie, vrátane peňažných, rozpočtových a daňových záležitostí;
- f) monitorovaní, inšpekcií alebo regulačnej funkcii spojenej aj s výkonom oficiálneho orgánu v prípadoch uvedených v písmenách c), d) a e) [monitorovacej, kontrolnej alebo regulačnej funkcie spojenej, hoci aj príležitostne, s výkonom verejnej moci v prípadoch uvedených v písmenách c), d) a e) – *neoficiálny preklad*];

...“

7. Článok 14 smernice o ochrane údajov obsahuje právo dotknutej osoby na vznesenie námietok:

„Členské štáty zaručia osobe pracujúcej s údajmi [dotknutej osobe právo – *neoficiálny preklad*]:

- a) aspoň v prípadoch uvedených v článku 7 písm. e) a f) kedykoľvek vzniesť námietky z nevyvrátiteľných zákonných [z vážnych a legitímnych – *neoficiálny preklad*] dôvodov týkajúcich sa jeho [jej – *neoficiálny preklad*] konkrétnej situácie proti spracovaniu údajov, ktoré sa ho týkajú [jej týka – *neoficiálny preklad*], iba ak to nie je upravené inak vnútroštátnym právom [ak vnútroštátne právo nestanoví inak – *neoficiálny preklad*]. Tam, kde existuje oprávnená námietka [Ak je námietka oprávnená – *neoficiálny preklad*], nesmie spracovanie zahájené kontrolórom [prevádzkovateľom – *neoficiálny preklad*] už viac zahŕňať tieto údaje;

...“

8. Článok 22 smernice o ochrane údajov obsahuje úpravu týkajúcu sa právnych prostriedkov nápravy:

„Bez toho, aby bol[i] dotknuté akékoľvek administratívne prostriedky nápravy, pre ktoré sa môže urobiť predpis [ktoré možno podať, – *neoficiálny preklad*] okrem iného pred dozorným orgánom uvedeným v článku 28[,] pred žiadosťou o súhlas súdneho orgánu [pred predložením veci súdnemu orgánu – *neoficiálny preklad*], zabezpečia členské štáty právo každej osoby na súdny opravný prostriedok za akékoľvek porušenie práv, ktoré [jej] zaručuje vnútroštátne právo, použiteľné na uvedené spracovanie.“

9. Článok 28 ods. 4 smernice o ochrane údajov stanovuje právo na podanie sťažnosti na kontrolnom orgáne:

„Každý dozorný orgán si vypočuje nároky uplatňované každou osobou alebo každou asociáciou predstavujúcou túto osobu, týkajúce sa ochrany jeho práv a slobôd vzhľadom na spracovanie osobných údajov [Na každý dozorný orgán sa môže obrátiť akákoľvek osoba alebo združenie zastupujúce túto osobu so žiadosťou o ochranu svojich práv a slobôd súvisiacich so spracúvaním osobných údajov – *neoficiálny preklad*]. Dotknutá osoba je informovaná o výsledku žaloby [o výsledku vybavenia žiadosti – *neoficiálny preklad*].

Každý dozorný orgán si vypočuje najmä nároky na kontrolu zákonnosti spracovania údajov, uplatnené každou osobou [Na dozorný orgán sa môže najmä obrátiť akákoľvek osoba so žiadosťou o kontrolu zákonnosti spracovania – *neoficiálny preklad*], keď sa uplatňujú vnútroštátne ustanovenia prijaté v súlade s článkom 13 tejto smernice. Táto osoba je v každom prípade informovaná o tom, že sa kontrola uskutočnila.“

### **B. Slovenské právo**

10. § 250v ods. 1 a 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej obsahuje právnu úpravu týkajúcu sa právnej ochrany: „(1) Fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

...

(3) Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis...“

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach stanovuje možnosť sťažnosti proti činnosti alebo nečinnosti orgánu verejnej správy.

12. § 164 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej sa týka spracovania osobných údajov:

„Na účely správy daní sú správca dane, finančné riaditeľstvo a ministerstvo oprávnené spracúvať osobné údaje daňových subjektov, zástupcov daňových subjektov a iných osôb podľa osobitného predpisu;<sup>95)</sup>[<sup>5</sup>] osobné údaje možno sprístupniť len obci ako správcovi dane, finančnej správe a ministerstvu a v súvislosti so správou daní a plnením úloh podľa osobitného predpisu<sup>96)</sup> aj inej osobe, súdu a orgánom činným v trestnom konaní. V informačných systémoch<sup>95)</sup> možno spracúvať meno a priezvisko fyzickej osoby, adresu jej trvalého pobytu a rodné číslo, ak jej nebolo pri registrácii pridelené identifikačné číslo.“

13. § 4 ods. 3 písm. d), e) a o) zákona č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva upravuje úlohy Finančného riaditeľstva relevantné v prejednávanej veci:

„Finančné riaditeľstvo plní tieto úlohy:

...

5 Poznámka pod čiarou 95 odkazuje na zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov.

- d) vytvára, rozvíja a prevádzkuje informačné systémy finančnej správy;... zámer vykonať činnosti týkajúce sa vytvárania a rozvoja informačných systémov finančnej správy predkladá ministerstvu,
- e) vytvára a vedie centrálny register hospodárskych subjektov a iných osôb, ktoré sa zaoberajú činnosťami, na ktoré sa vzťahujú colné predpisy, a zabezpečuje jeho zosúladenie s príslušnými registrami Európskej komisie,... vytvára a vedie centrálny register daňových subjektov, udržiava a aktualizuje bázu dát; uvedené registre vytvára a vedie prostredníctvom informačných systémov finančnej správy;
- o) ... informuje osoby o ich právach a povinnostiach vo veciach daní a poplatkov a o ich právach a povinnostiach podľa osobitného predpisu...”

14. Spracúvanie údajov o porušeníach je upravené v § 5 ods. 3 písm. b) zákona č. 333/2011 Z. z.:

„Kriminálny úrad finančnej správy používa informačné systémy finančnej správy, v ktorých zhromažďuje, spracúva, uchováva, odovzdáva, využíva, ochraňuje a vyraduje informácie a osobné údaje o osobách, ktoré porušili daňové predpisy alebo colné predpisy alebo je dôvodné podozrenie, že porušujú daňové predpisy alebo colné predpisy, alebo ktoré v oblasti pôsobnosti finančnej správy narušili alebo je dôvodné podozrenie, že narušajú verejný poriadok a ďalšie informácie o takýchto porušeníach daňových predpisov alebo colných predpisov alebo narušeníach verejného poriadku; takéto informácie a osobné údaje poskytne alebo sprístupní finančnému riaditeľstvu, daňovému úradu alebo colnému úradu v rozsahu potrebnom na plnenie ich úloh.“

### III. Skutkový stav

15. Pán Puškár sa na Najvyššom súde Slovenskej republiky návrhom podaným 19. novembra 2014 domáhal vydania rozsudku, ktorým Najvyšší súd zakáže Finančnému riaditeľstvu, všetkým podriadeným orgánom finančnej správy a Kriminálnemu úradu finančnej správy viesť jeho meno v zozname fyzických osôb (podľa neho 1 227 osôb), ktoré podľa orgánov verejnej správy majú predstavovať „biele kone“ (všeobecne zaužívané hovorové označenie osôb, ktoré fiktívne vykonávajú riadiace funkcie). V tomto zozname je spravidla k jednotlivej fyzickej osobe priradená právnická osoba, resp. právnické osoby (podľa žalobcu spolu 3 369 osôb), v ktorých mala byť takto označená osoba činná, s uvedením jej rodného čísla, daňového identifikačného čísla daňového subjektu, v ktorej je táto osoba činná, ako aj s uvedením jej funkčného obdobia. Súčasne sa navrhovateľ domáhal, aby vyššie uvedené orgány odstránili záznam o ňom v tomto či inom obdobnom zozname alebo v informačnom systéme finančnej správy.

16. Existenciu zoznamu „bielych koní“ potvrdil Kriminálny úrad finančnej správy, ktorý však uviedol, že tento zoznam vytvorilo Finančné riaditeľstvo.

17. Nezákonnosť zásahu Finančného riaditeľstva a Kriminálneho úradu finančnej správy vidí navrhovateľ najmä v tom, že jeho zaradením do uvedeného zoznamu sa porušuje jeho právo na ochranu osobnosti a predovšetkým jeho právo na ochranu cti, dôstojnosti a na dobrú povesť.

18. Najvyšší súd tento návrh, ako aj návrh iných dvoch osôb zapísaných v zozname zamietol v rôznych konaniach ako nedôvodný či už z procesných alebo z meritórnych dôvodov.

19. Na základe ústavnej sťažnosti navrhovateľa a ďalších vyššie uvedených osôb Ústavný súd rozhodol, že Najvyšší súd vyššie uvedenými rozsudkami porušil základné práva navrhovateľov na spravodlivé súdne konanie.

20. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania Ústavný súd okrem toho rozhodol, že okrem práva na súkromie sa v jednom prípade porušilo základné právo na ochranu osobných údajov pred neoprávneným zhromažďovaním a iným zneužívaním. Na uvedených právnych základoch Ústavný súd všetky vyššie uvedené rozsudky Najvyššieho súdu zrušil a vrátil veci Najvyššiemu súdu na ďalšie konania a rozhodnutia. Poukázal pritom na viazanosť Najvyššieho súdu judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti ochrany osobných údajov.

21. Vo zvyšných nálezoch Ústavný súd vytýkal Najvyššiemu súdu za okolností veci samej striktné formalistický prístup k výkladu aplikovanej právnej normy o neprípustnosti návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Najvyšší súd podľa neho neprihliadol na ústavný rozmer slovenského základného práva na súdnu ochranu. Tento rozmer umožňuje prístup k súdu na preskúmanie rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd. Ústavný súd však nevzal do úvahy judikatúru Súdneho dvora Európskej únie týkajúcu sa aplikácie práva Únie o ochrane osobných údajov.

22. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania slovenský Ústavný súd v posledných rokoch pod vplyvom judikatúry ESLP upúšťa od názoru, že sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach možno vždy považovať za efektívny prostriedok nápravy pri nezákonných zásahoch orgánov verejnej správy, prípadne ich nečinnosti. Jeho požiadavka, že v prejednávanej veci sa musí Najvyšší súd jednoznačne pridržiavať doterajšej judikatúry ESLP, je podľa slovenského práva záväzná pre ďalšie konanie vo veci bez toho, aby sa v rovnakom rozsahu zohľadňovali účinky práva Európskej únie a judikatúra Súdneho dvora Európskej únie.

#### IV. Návrh na začatie prejudiciálneho konania

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky preto predkladá Súdnemu dvoru tieto otázky:

1. Bráni článok 47 prvý odsek Charty základných práv Európskej únie, podľa ktorého každý, koho právo, t. j. aj právo na súkromie v súvislosti so spracovaním osobných údajov zakotvené v článku 1 ods. 1 a nasledujúcich ustanoveniach smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, je porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom, takému ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré podmieňuje použitie účinného prostriedku nápravy pred súdom, t. j. žaloby v správnom súdnictve, tým, že navrhovateľ musí na ochranu svojich práv a slobôd, pred jej podaním vyčerpať prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis taký, akým je slovenský zákon o sťažnostiach?
2. Je možné právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie, ktoré je zakotvené v článku 7, a právo na ochranu osobných údajov, ktoré je zakotvené v článku 8 Charty základných práv Európskej únie, v prípade tvrdeného porušenia práva na ochranu osobných údajov vykonaného pre podmienky Európskej únie predovšetkým citovanou smernicou 95/46/EHS, t. j. najmä
  - povinnosti členských štátov chrániť právo na súkromie osôb v súvislosti so spracovaním ich osobných údajov [článok 1 ods. 1] a
  - oprávnenia členských štátov spracovať osobné údaje, ak spracovanie je nevyhnutné na splnenie úlohy vykonávanej vo verejnom záujme [článok 7 písm. e)] alebo spracovanie je nevyhnutné na účely legitímnych záujmov, ktoré plní kontrolór, alebo tretia strana alebo strany, ktorým sú údaje odhalené,

- a to aj s prihliadnutím na výnimočné oprávnenie členského štátu [článok 13 ods. 1 písm. e) a f)], keď takéto obmedzenie vytvára nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie údajov o dôležitom hospodárskom alebo finančnom záujme členského štátu alebo Európskej únie, vrátane peňažných, rozpočtových a daňových záležitostí,

vykladať tak, že neumožňuje členskému štátu bez súhlasu dotknutej osoby vytvárať zoznamy osobných údajov na účely správy daní, t. j. že získanie osobných údajov do dispozičnej sféry orgánu verejnej moci na účely potlačania daňových podvodov je nebezpečné samo osebe?

3. Je možné označiť zoznam finančného orgánu členského štátu, ktorý obsahuje osobné údaje žalobcu a ktorého nedostupnosť bola zabezpečovaná príslušnými technickými a organizačnými opatreniami na ochranu osobných údajov pred neoprávneným prezradením alebo sprístupnením v zmysle článku 17 ods. 1 citovanej smernice 95/46/EHS, tým, že bol žalobcom získaný bez legálneho súhlasu dotknutého finančného orgánu členského štátu, za nezákonný dôkazný prostriedok, ktorého predloženie musí vnútroštátny súd odmietnuť v súlade s požiadavkou práva Únie na spravodlivý proces uvedenou v článku 47 druhom odseku Charty základných práv Európskej únie?
4. Je v súlade s uvedeným právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (najmä už citovaný článok 47 Charty základných práv Európskej únie) taký postup vnútroštátneho súdu, že v prípade existencie judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v prejednávanej veci rozdielnej od odpovede obdržanej od Súdneho dvora Európskej únie vnútroštátny súd v súlade so zásadou lojality podľa článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie uprednostní právny názor Súdneho dvora Európskej únie?

24. Písomné pripomienky predložili pán Puškár, Slovenská republika, Česká republika, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Taliansko, Poľsko a Európska komisia. Na pojednávaní uskutočnenom 16. februára 2017 sa okrem pána Puškára a Slovenskej republiky zúčastnili aj Španielsko a Komisia.

## **V. Právne posúdenie**

25. Prvá a tretia otázka Najvyššieho súdu sa týkajú postupu právnej ochrany. Preto ich treba analyzovať za sebou (body B a C nižšie), t. j. pred hmotnoprávnou druhou otázkou týkajúcou sa zlučiteľnosti sporného zoznamu s ochranou osobných údajov (bod D nižšie). Nakoniec budem analyzovať štvrtú otázku týkajúcu sa možných rozporov medzi judikatúrou Súdneho dvora a ESLP (bod E nižšie). V prvom rade je ale potrebné objasniť, v akom rozsahu je európske právo o ochrane údajov uplatniteľné na sporný zoznam (bod A nižšie).

### **A. O uplatniteľnosti európskeho práva o ochrane údajov**

26. Najmä Španielsko zastáva názor, že európske právo o ochrane údajov nie je v konaní vo veci samej uplatniteľné.

27. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať medzi smernicou o ochrane údajov a článkom 8 Charty.

28. Pôsobnosť smernice o ochrane údajov je obmedzená najmä jej článkom 3 ods. 2. Podľa tohto ustanovenia sa smernica neuplatňuje okrem iného na trestné stíhanie. To platí aj vtedy, ak sporný zoznam slúži na účely trestného práva.<sup>6</sup> Na rozdiel od toho je smernica o ochrane údajov v zásade uplatniteľná na výber daní a na použitie zoznamu v tejto súvislosti.<sup>7</sup> To vyplýva aj z článku 13 ods. 1 písm. e) smernice o ochrane údajov, ktorý výslovne pripúšťa obmedzenie ochrany údajov na daňové účely.

29. Na rozdiel od toho nie je pôsobnosť základného práva na ochranu údajov podľa článku 8 Charty článkom 3 ods. 2 smernice o ochrane údajov dotknutá. Táto pôsobnosť vyplýva najmä z článku 51 ods. 1 Charty. Podľa tohto ustanovenia základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie.<sup>8</sup> Ako sa už konštatovalo najmä v rozsudku Åkerberg Fransson, Charta je v súlade s tým uplatniteľná aj na daňové sankcie, pokiaľ ide o daňové požiadavky práva Únie.<sup>9</sup> Pritom je potrebné myslieť najmä na daň z obratu a spotrebné dane. Ale aj určité otázky priamych daní podliehajú právu Únie, napr. otázky v pôsobnosti konkrétnych harmonizačných opatrení<sup>10</sup> alebo ak sa obmedzili základné slobody.<sup>11</sup> V konkrétnych prípadoch bude preto musieť často vnútroštátny súd preskúmať, či je Charta uplatniteľná. Ak právo Únie a Charta nie sú uplatniteľné, budú okrem toho často vyplývať podobné požiadavky z článku 8 EDĽP.

30. Pre prejednávané konanie z toho vyplýva, že použitie zoznamu v súvislosti s výberom daní podlieha smernici o ochrane údajov a Charte, zatiaľ čo v oblasti trestného práva je, pokiaľ ide o otázky upravené právom Únie, uplatniteľná len Charta.

### ***B. O prvej otázke – obligatórny administratívny prostriedok nápravy***

31. Prvá otázka sa týka podmienok súdnej ochrany pri výkone práv týkajúcich sa osobných údajov. Najvyšší súd chce zistiť, či je s právom na účinnú právnu ochranu zakotveným v článku 47 prvom odseku Charty zlučiteľné podmieňovať prípustnosť žaloby tým, že žalobca predtým vyčerpal administratívny prostriedok nápravy.

32. Dôvodom tejto otázky je jednoznačne fakt, že slovenský Ústavný súd túto podmienku žaloby spochybnil.

33. Súdny dvor spravidla odpovedá na takéto otázky poukázaním na procesnú autonómiu členských štátov, ktorá sa musí vykonávať pri dodržiavaní zásad ekvivalencie a efektivity.<sup>12</sup> Procesná autonómia sa ale uplatňuje len vtedy, ak právo Únie neobsahuje žiadne požiadavky. V smernici o ochrane údajov sa ale v skutočnosti nachádzajú ustanovenia, ktoré s touto otázkou prinajmenšom súvisia. Bez ohľadu na možnosť izolovaného výkonu práv vyplývajúcich z článku 8 Charty<sup>13</sup> je preto potrebné sa najprv zaoberať týmito ustanoveniami smernice (bod 2 nižšie) predtým, ako sa následne vysvetlí vzťah zásady efektivity k právu na účinnú právnu ochranu (bod 3 nižšie). Následne možno stanoviť účinky týchto požiadaviek na povinný administratívny prostriedok nápravy (bod 4 nižšie). Najprv ale treba uviesť určité poznámky o prípustnosti týchto otázok (bod 1 nižšie).

6 Pozri rozsudky zo 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, bod 43), ako aj zo 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, bod 41).

7 Pozri rozsudok zo 16. decembra 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, bod 45).

8 Rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19), a zo 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 66).

9 Rozsudok z 26. februára 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 27).

10 Pozri napríklad rozsudok z 22. októbra 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, bod 23 a nasl.).

11 Rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 74 a citovaná judikatúra).

12 Pozri napríklad rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41 a citovanú judikatúru).

13 Pozri vyššie bod 29 týchto návrhov.



## 1. O prípustnosti prvej otázky

34. Najmä pán Puškár namieta prípustnosť prvej otázky. Uvádza, že podal rôzne právne prostriedky nápravy, ktoré boli všetky bezúspešné. Preto je podľa neho táto otázka hypotetická.

35. Ako ale pán Puškár sám pripustil, platí pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, prezumpcia relevantnosti. Odmietnutie Súdneho dvora rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podanom vnútroštátnym súdom je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na položené otázky.<sup>14</sup>

36. Návrh na začatie prejudiciálneho konania žiaľ nešpecifikuje, aké administratívne prostriedky nápravy pán Puškár vyčerpал. Uvádza však, že medzi Najvyšším súdom a Ústavným súdom Slovenskej republiky existuje nejednotnosť v súvislosti s nevyhnutnosťou vyčerpať administratívne prostriedky nápravy a s účinkami tejto nevyhnutnosti na prípustnosť žaloby. Preto táto otázka nie je zjavne hypotetická a je potrebné ju zodpovedať.

## 2. O požiadavkách smernice o ochrane údajov

37. Smernica o ochrane údajov sa zaoberá právnymi prostriedkami nápravy v článkoch 22 a 28. článok 22 stanovuje, že bez toho, aby boli dotknuté administratívne prostriedky nápravy podľa článku 28 ods. 4, má každá osoba právo na súdny opravný prostriedok za akékoľvek porušenie práv, ktoré jej zaručuje vnútroštátne právo použiteľné na uvedené spracovanie.

38. Podľa článku 28 ods. 4 smernice o ochrane údajov sa akákoľvek osoba môže obrátiť na takzvaný dozorný orgán so žiadosťou o ochranu svojich práv a slobôd súvisiacich so spracúvaním osobných údajov. Na dozorný orgán sa môže najmä obrátiť akákoľvek osoba so žiadosťou o kontrolu zákonnosti spracovania.

39. V článku 22 a článku 28 ods. 4 smernice o ochrane údajov je možné na prvý pohľad vidieť právnu úpravu, ktorá sa v oblasti výkonu práva na ochranu údajov týka vzťahu medzi žalobou a administratívnym prostriedkom nápravy dotknutej osoby.

40. Pri bližšom preskúmaní je ale zreteľné, že aspoň konanie o sťažnostiach vymedzené v článku 28 ods. 4 smernice o ochrane údajov nie je predmetom tohto prejudiciálneho konania. Konanie o sťažnostiach podľa smernice o ochrane údajov vykonáva tam stanovený nezávislý dozorný orgán.<sup>15</sup> Naopak správna sťažnosť, ktorá je podľa slovenského práva podmienkou podania žaloby, smeruje na príslušné správne orgány.

41. Širšie koncipované, v budúcnosti platné ustanovenie článku 79 ešte neuplatniteľného všeobecného nariadenia o ochrane údajov, však ilustruje, aký má byť vzťah medzi právom na podanie žaloby podľa práva o ochrane údajov a inými prostriedkami nápravy. Podľa neho má každá dotknutá osoba právo na účinný súdny prostriedok nápravy bez toho, aby bol dotknutý akýkoľvek dostupný administratívny alebo mimosúdny prostriedok nápravy, vrátane práva na podanie sťažnosti dozornému orgánu.

14 Pozri napríklad rozsudok zo 17. júla 2014, YS a i. (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 63 a citovanú judikatúru).

15 Pozri rozsudky z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 17 a nasl.); zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-614/10, EU:C:2012:631, bod 36 a nasl.), a zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 38 a nasl.).

42. Prinajmenšom v budúcnosti bude teda súdny prostriedok nápravy zaručený bez ohľadu na všetky iné prostriedky nápravy. To znamená, že právo na podanie žaloby bude platiť bez toho, aby boli dotknuté iné prostriedky nápravy.

43. Tým ale nie je vysvetlené, či vyčerpanie iného prostriedku nápravy môže byť povinnou predchádzajúcou podmienkou žaloby. Z článku 79 všeobecného nariadenia o ochrane údajov v tejto súvislosti vyplýva len to, že súdny prostriedok nápravy musí byť účinný. Povinnosť vyčerpať pred žalobou iný prostriedok nápravy bude teda neprípustná, ak súdny prostriedok nápravy z tohto dôvodu nie je účinný.

44. Článok 22 smernice o ochrane údajov sa síce týka len jedného špecifického prostriedku nápravy a takisto nevyžaduje výslovne účinnosť súdneho prostriedku nápravy, ale prinajmenšom znak účinnosti vyplýva automaticky.<sup>16</sup> A fakt, že právo na súdny prostriedok nápravy nemá spochybňovať iné prostriedky nápravy, je jednoznačný už preto, že to nie je upravené v článku 22.

45. Na základe uvedeného aj právo na podanie žaloby podľa smernice o ochrane údajov platné v konaní vo veci samej smeruje k tomu, že vyčerpanie predchádzajúceho konania možno požadovať len vtedy, ak to nebude obmedzovať účinnosť súdneho prostriedku nápravy. Je to taká istá hranica, akú stanovuje zásada efektivity vnútroštátnej procesnej autonómie.

### *3. O zásade efektivity a práve na účinnú právnu ochranu*

46. Zásada procesnej autonómie členských štátov hovorí, že je vecou vnútroštátneho právneho poriadku upraviť procesné postupy žalôb, ktoré majú zaručovať ochranu práv subjektov vyplývajúcich z práva Únie, pokiaľ chýbajú uplatniteľné právne úpravy Únie.

47. Tradične sa táto autonómia ohraničuje zásadami ekvivalencie a efektivity. V prejednávanej veci je relevantná len zásada efektivity. Podľa nej vnútroštátne procesné postupy nesmú v praxi znemožňovať alebo nadmerne sťažovať výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie.<sup>17</sup>

48. Súdny dvor opakovane konštatoval, že každý prípad, v ktorom sa vynára otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie znemožňuje alebo nadmerne sťažuje uplatňovanie práva Spoločenstva, sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, na priebeh konania a jeho osobitosti pred rôznymi vnútroštátnymi inštanciami; pritom treba prípadne vziať do úvahy zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho systému právnej ochrany, akými sú napríklad ochrana práva na obhajobu, zásada právnej istoty a zásada riadneho priebehu konania.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Pozri napríklad rozsudky z 9. júla 1985, *Bozzetti* (179/84, EU:C:1985:306, bod 17); z 15. apríla 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 45); z 8. marca 2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 47), a z 8. novembra 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65).

<sup>17</sup> Pozri napríklad rozsudky zo 16. decembra 1976, *Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); z 9. novembra 1983, *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318, bod 12); zo 14. decembra 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 12); zo 7. januára 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, bod 67); z 20. októbra 2016, *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 29), a z 21. decembra 2016, *TDC* (C-327/15, EU:C:2016:974).

<sup>18</sup> Rozsudky zo 14. decembra 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 14); z 10. apríla 2003, *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, bod 66), a z 20. októbra 2016, *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 42).

49. V poslednom období sa ale zásada efektivity stále častejšie asociuje s právom na účinnú právnu ochranu podľa článku 47 prvého odseku Charty.<sup>19</sup> V posledných mesiacoch boli prijaté dokonca dva relevantné rozsudky, ktoré sa už nezakladajú na zásade efektivity, ale výlučne na článku 47 prvom odseku.<sup>20</sup>

50. Odvolávanie sa na článok 47 prvý odsek Charty stanovuje štruktúru nevyhnutnej analýzy relevantného opatrenia, keďže nevyhnutne upozorňuje na hranice základných práv podľa článku 52 ods. 1<sup>21</sup> Podľa tohto ustanovenia je obmedzenie základných práv oprávnené len vtedy, ak je ustanovené zákonom a rešpektuje podstatu relevantného práva. Okrem toho za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných. Zásada proporcionality je okrem toho aj súčasťou zásady efektivity. Je v nej vyjadrená ako hranica *nadmerného* sťaženia.

51. Článok 47 prvý odsek Charty a zásada efektivity teda nakoniec stelesňujú rovnakú právnu zásadu a je možné ich skúmať spoločne pri uplatnení kritérií podľa článku 47 prvého odseku a článku 52 ods. 1 Charty.

#### 4. O zlučiteľnosti obligatórneho predchádzajúceho konania s účinnou právnou ochranou

52. Na základe toho je potrebné preskúmať, či obligatórne vyčerpanie administratívneho prostriedku nápravy pred podaním žaloby je zlučiteľné s článkom 47 prvým odsekom Charty a zásadou efektivity.

53. Takýto procesný postup spôsobí oneskorenie prinajmenšom prístupu k súdnemu prostriedku nápravy. Okrem toho môže vyvolať dodatočné náklady. Správne orgány za vykonanie tohto prostriedku nápravy pravdepodobne vyberajú poplatky. Takisto môže byť zmysluplné alebo dokonca nevyhnutné nechať sa zastupovať advokátom alebo predložiť znalecký posudok.

54. Povinnosť vyčerpať administratívny prostriedok nápravy pred podaním žaloby teda ovplyvňuje právo na účinný súdny prostriedok nápravy.

55. Takýto procesný postup ale môže byť odôvodnený podľa článku 52 ods. 1 Charty.

56. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania je tento postup na Slovensku stanovený zákonom. Je nepravdepodobné, že by tento postup narušal podstatu práva na účinnú právnu ochranu, keďže neobmedzuje okruh tých, ktorí by sa v zásade mohli súdnej právnej ochrany domáhať.<sup>22</sup> Ukladá sa im len dodatočný procesný krok.

57. Rozhodujúca je preto proporcionality obligatórneho administratívneho prostriedku nápravy.

19 Pozri napríklad rozsudky z 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, body 28 a 31); z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33); zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 52), a z 13. októbra 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, body 23 a 24), ako aj moje návrhy vo veciach 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 Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, bod 99).

20 Rozsudky z 15. septembra 2016, Star Storage a i. (C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 46), a z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65).

21 Na ilustráciu rozsudky zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 51); zo 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 67 a nasl.), a z 15. septembra 2016, Star Storage a i. (C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 49 a nasl.).

22 Pozri rozsudky zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 95), a zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 161).

58. Zásada proporcionality vyžaduje, že opatrenie musí byť „vo vzťahu k cieľu, ktorý sleduje, vhodné, potrebné a primerané“<sup>23, 24</sup>. Ako zdôrazňuje článok 52 ods. 1 Charty, musí byť tento cieľ uznaný Úniou a musí slúžiť všeobecnému záujmu alebo musí byť potrebný na ochranu práv a slobôd iných.

59. Podľa Najvyššieho súdu sľubuje vyčerpanie administratívneho prostriedku nápravy zvýšenie efektivity, keďže dáva správnym orgánom príležitosť odstrániť namietaný protiprávny zásah a ušetriť ich od nečakaného súdneho konania. Okrem toho sa v tomto predchádzajúcom konaní spresňuje predmet sporu medzi stranami, čo súdom uľahčuje ďalšie prejednanie sporu. Je potrebné doplniť, že administratívny prostriedok nápravy chráni súdy pred nepotrebným konaním a môže podporovať právne uspokojenie aj tým, že dotknutá osoba akceptuje zásah bez vykonania súdneho konania, napr. na základe presvedčivého odôvodnenia. A nakoniec je administratívny prostriedok nápravy spravidla pre všetkých účastníkov zreteľne finančne výhodnejší ako súdny prostriedok nápravy.

60. Takéto stanovenie cieľa je v práve Únie uznané, čo vyplýva aj z podobných predchádzajúcich konaní, napríklad v práve verejnej služby<sup>25</sup> alebo v práve na prístup k dokumentom.<sup>26</sup> Aj odvolacie inštalácie, ktoré sa zriadili pri EUIPO<sup>27</sup> alebo pri Európskej agentúre pre chemikálie<sup>28</sup>, slúžia tomuto cieľu. V poslednom rade aj činnosť Európskeho ombudsmana predpokladá správnu sťažnosť.<sup>29</sup>

61. Chcela by som podotknúť, že aj nemecký právny poriadok uznáva takýto cieľ. V nemeckom správnom konaní je uplatnenie administratívneho prostriedku nápravy podľa § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (Správny súdny poriadok) spravidla podmienkou žaloby. Užitočnosť tejto podmienky sa väčšinou<sup>30</sup> nespochybňuje. Naopak, súdy už museli rozhodovať o tom, či čiastočné zrušenie administratívneho prostriedku nápravy je zlučiteľné s právom vyššej právnej sily.<sup>31</sup>

62. Obligatórne predchádzajúce konanie je nepochybne vhodné na dosiahnutie cieľov vymenovaných v bode 59. Neexistuje ani žiadny miernejší prostriedok, ktorý by ich realizoval v rovnakom rozsahu.

63. Zostáva teda otázka, či je obligatórny administratívny prostriedok nápravy vo vzťahu k sledovanému cieľu primeraný, resp. adekvátny. Jej zodpovedanie závisí od konkrétnej podoby administratívneho prostriedku nápravy. Túto otázku teda môžu s konečnou platnosťou posúdiť len vnútroštátne súdy.

64. To platí najmä pre jeden bod uvedený pánom Puškárom, a to údajnú neistotu o tom, či lehota na podanie žaloby začína plynúť už predtým, ako sa rozhodne o administratívnom prostriedku nápravy. Ak vnútroštátne súdy konštatujú, že takáto neistota k rozhodujúcemu dátumu skutočne existovala, je ťažko predstaviteľné, že by prípustnosť žaloby mohla byť podmienená vyčerpaním administratívneho prostriedku nápravy.

23 V súvislosti s formuláciou pozri moje návrhy vo veci G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 98), ktoré vychádzajú z francúzskej Conseil constitutionnel, rozhodnutia č. 2015-527 QPC z 22. decembra 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, body 4 a 12) a č. 2016-536 QPC z 19. februára 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, body 3 a 10); v podobnom zmysle francúzska Conseil d'État, rozsudok č. 317827 z 26. októbra 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); pozri aj nemecký Bundesverfassungsgericht, *BVerfGE* 120, 274, 318 a 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, bod 218).

24 Pozri napríklad rozsudok zo 4. mája 2016, *Pillbox* 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 48 a citovanú judikatúru).

25 Pozri články 90 a 91 služobného poriadku.

26 Článok 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

27 Článok 58 a nasl. nariadenia Rady (ES) č. 207/2009 z 26. februára 2009 o ochrannej známke Únie (Ú. v. EÚ L 78, 2009, s. 1).

28 Článok 89 a nasl. nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) (Ú. v. EÚ L 396, 2006, s. 1).

29 Článok 2 ods. 4 druhá veta rozhodnutia Európskeho parlamentu z 9. marca 1994 o úprave a všeobecných podmienkach upravujúcich výkon funkcie ombudsmana (Ú. v. ES L 113, 1994, s. 15; Mim. vyd. 01/001, s. 283).

30 Pozri ale rozhodnutie Bundesverfassungsgericht (Ústavný súd, Nemecko) z 28. októbra 1975 [2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 (36 a 37)].

31 Rozhodnutie Bundesverfassungsgericht (Ústavný súd) z 9. mája 1973 (2 BvL 43 a 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) a rozhodnutia Bayerisches Verfassungsgerichtshof (Bavorský ústavný súd) z 15. novembra 2006, R. R. a K. N. (6-VII-05 a 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), ako aj z 23. októbra 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

65. Okrem toho Súdny dvor v spotrebiteľskom práve rozhodol, že obligatórne zmierovacie konanie pred obrátením sa na súdy bolo prípustné, pretože to okrem iného nespôsobilo podstatné oneskorenie podania súdnej žaloby a spotrebiteľovi to nespôsobilo žiadne alebo len veľmi nízke výdavky.<sup>32</sup>

66. Oba tieto aspekty sú dôležité aj pre posúdenie obligatórneho administratívneho prostriedku nápravy. Podstatné oneskorenia alebo neprimerané náklady sťažovateľa by určite spochybnili adekvátnosť tohto procesného postupu.

67. Čo sa týka oneskorení, už článok 47 druhý odsek Charty zakladá právo každého na to, aby jeho záležitosť bola prejednaná v primeranej lehote. Toto právo sa síce vzťahuje na súdne konanie, ale samozrejme nesmie byť obmedzené ani podmienkou týkajúcou sa podania žaloby. V súlade s tým ESLP začleňuje trvanie obligatórných administratívnych prostriedkov nápravy do posúdenia trvania súdnych konaní.<sup>33</sup> Aj keby sa zamietla uplatniteľnosť článku 47 druhého odseku Charty, tak podobné požiadavky vyplývajú zo všeobecnej zásady práva Únie.<sup>34</sup>

68. V súvislosti s nákladmi požaduje článok 47 tretí odsek Charty právnu pomoc síce len vtedy, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti. A v zásade proti primeraným poplatkom za výkon správneho konania nemožno namietat.<sup>35</sup>

69. Ale výber poplatkov za obligatórny administratívny prostriedok nápravy musí podliehať prísnejším hraniciam, pretože toto predchádzajúce konanie je prekážkou uplatnenia súdneho prostriedku nápravy zaručeného článkom 47 Charty a jeho náklady patria k nákladom súdneho prostriedku nápravy.<sup>36</sup> Zásada, na ktorej sa zakladá právo na právnu pomoc, sa teda vzťahuje aj na náklady obligatórneho administratívneho prostriedku nápravy. Okrem toho v rámci Únie založenej na zásadách právneho štátu je vlastná kontrola spojená s administratívnym prostriedkom nápravy nielen v záujme dotknutej osoby, ale aj vo verejnom záujme.

## 5. Predbežný záver

70. Právo na účinnú právnu ochranu podľa článku 47 Charty základných práv a zásada efektivity nebránia administratívne prostriedku nápravy, ktorý sa musí obligatórne vyčerpať pred podaním žaloby, ak postupy tohto prostriedku nápravy neprimerane neobmedzujú účinnosť súdnej ochrany práv. Obligatórny administratívny prostriedok nápravy preto najmä nesmie neprimerane predĺžiť celkové konanie týkajúce sa prostriedkov nápravy alebo spôsobiť neprimerané náklady.

71. Na doplnenie je ale potrebné objasniť, že zlučiteľnosť obligatórneho administratívneho prostriedku nápravy s právom Únie nevylučuje nezlučiteľnosť tohto procesného postupu súdnej ochrany práv s vnútroštátnym ústavným právom.

32 Rozsudok z 18. marca 2010, Alassini a i. (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, body 55 a 57).

33 Rozsudky ESLP z 28. júna 1978, König v. Nemecko (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, bod 98); z 20. decembra 2001, Janssen v. Nemecko (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, body 13 a 40), a z 2. decembra 2014, Siermiński v. Poľsko (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, bod 65).

34 Rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 50).

35 Rozsudok z 9. novembra 2006, Komisia/Írsko (C-216/05, EU:C:2006:706, bod 33). Pozri aj rozsudky ESLP z 19. júna 2001, Kreuz v. Poľsko (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, bod 59), a z 24. mája 2006, Weissman a i. v. Rumunsko (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, bod 35).

36 Pozri rozsudok z 12. decembra 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, bod 29), týkajúci sa nákladov za získanie informácií o spracovaní osobných údajov.

### *C. O tretej otázke – Vylúčenie zoznamu ako dôkazného prostriedku*

72. Treťou otázkou, ktorú je potrebné zodpovedať pred druhou otázkou, chce Najvyšší súd zistiť, či je možné vylúčiť sporný zoznam ako dôkazný prostriedok, pretože ho pán Puškár získal bez súhlasu príslušných orgánov.

#### *1. O prípustnosti otázky*

73. Slovenská republika a pán Puškár považujú túto otázku za neprípustnú, pretože sa z dôvodu absencie príslušných ustanovení práva Únie týka len výkladu vnútroštátneho práva.

74. Táto námietka ale neberie do úvahy, že podobne ako obligatórny administratívny prostriedok nápravy aj pravidlá dokazovania sú procesné postupy, ktoré môžu obmedziť účinnosť právnej ochrany pri výkone práv zaručených právom Únie. Právo Únie preto môže obmedziť procesnú autonómiu členských štátov aj v tejto oblasti.

75. Česká republika naopak pochybuje o tom, že táto otázka je nevyhnutná pre rozhodnutie vo veci samej, keďže jeden z účastníkov konania vo veci samej, Kriminálny úrad finančnej správy, uznal, že zoznam existuje a že ho pripravil iný orgán, ďalší účastník konania vo veci samej, Finančné riaditeľstvo. Z toho by malo vyplývať, že zoznam si nevyžaduje žiadne ďalšie dokazovanie a že otázka je hypotetická.

76. Na pojednávaní však vyšlo najavo, že ten iný orgán, Finančné riaditeľstvo, v konaní vo veci samej poprel, že by zoznam vytvoril alebo že o ňom vedel. Okrem toho je v každom prípade nejasné, či sú informácie týkajúce sa pána Puškára súčasťou tohto zoznamu. A nakoniec nemožno vylúčiť, že Najvyšší súd bude musieť bez ohľadu na výsledok právneho sporu aj tak rozhodnúť o prípustnosti zoznamu ako dôkazného prostriedku.

77. Z vyššie uvedeného vyplýva, že zodpovedanie tejto otázky je pre rozhodnutie v konaní vo veci samej nevyhnutné.

#### *2. O zodpovedaní otázky*

78. Tak ako v rámci prvej otázky, aj v súvislosti s pravidlami dokazovania sa uplatňuje procesná autonómia členských štátov. Pretože v prípade absencie právnej úpravy Únie prináleží členským štátom určiť dôkazne prostriedky, ktoré možno predložiť, a to pod podmienkou dodržania zásad ekvivalencie a efektivity.<sup>37</sup>

79. Ani v súvislosti s touto otázkou nič nenasvedčuje tomu, že by bola porušená zásada ekvivalencie. Na základe toho opäť záleží len na zásade efektivity, ktorú je potrebné uplatňovať v súvislosti s právom na účinnú právnu ochranu podľa článku 47 Charty.

80. Obmedzenie prípustných dôkazných prostriedkov na dokázanie porušenia práva priznaného právom Únie zasahuje do základného práva na účinnú právnu ochranu. Musí byť preto odôvodnené v zmysle článku 52 ods. 1 Charty.

<sup>37</sup> Rozsudky z 9. februára 1999, Dilexport [C-343/96, EU:C:1999:59, bod 48 (uvádza len zásadu efektivity)]; z 10. apríla 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, bod 63); z 28. januára 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, body 33 a 34), z 23. októbra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, bod 27); zo 4. júna 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, bod 64); z 15. októbra 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, body 27 a 28), ako aj zo 6. októbra 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, bod 44).

81. Keďže je dotknutý len jeden možný dôkazný prostriedok, zostáva podstata účinnej právnej ochrany nedotknutá. Z toho vyplýva, že sa musí opäť posudzovať proporcionalita.

82. Cieľ, ktorým je zakázať v súdnom konaní nepovolené použitie interných dokumentov, Súdny dvor už v zásade uznal.<sup>38</sup> Ako správne zdôrazňuje Najvyšší súd, tento cieľ je potrebné zaradiť k zásade spravodlivého konania, najmä k myšlienke procesnej rovnosti zbraní, ktorá je zakotvená v článku 47 Charty,<sup>39</sup> pretože ilegálny prístup k interným informáciám môže dotknutú stranu výrazne znevýhodniť. Na tieto zásady sa môžu odvolávať aj štátne orgány, ak sú účastníkmi právneho sporu.<sup>40</sup> Odmietnutie interného dokumentu, ktorý bol predložený bez povolenia, ako dôkazného prostriedku je vhodné na dosiahnutie tohto cieľa.

83. Bezpodmienečné odmietnutie takýchto dôkazných prostriedkov ale nie je najmiernejším prostriedkom. Skôr by sa malo preskúmať, či má dotknutá osoba právo na prístup k sporným informáciám. V takomto prípade by sa záujem zabrániť nepovolenému použitiu už nemusel chrániť.

84. Súdny dvor totiž pri odmietnutí nepovolene použitých dokumentov považuje za možné to, že ich predloženie môže sám nariadiť.<sup>41</sup> Okrem toho zdôrazňuje, že ochrana pred nepovoleným použitím sa zakladá na tom, že sporné dokumenty nie sú verejné.<sup>42</sup> A napokon jeho judikatúra týkajúca sa práva na prístup k dokumentom poukazuje na to, že na zamedzenie prístupu k interným dokumentom sa môže vyžadovať odôvodnenie.<sup>43</sup> Preto má právo na prístup k dokumentom nepriamy účinok na zväzanie odmietnutia nepovolene použitých interných dokumentov.<sup>44</sup>

85. V konaní vo veci samej je potrebné zohľadniť, že podľa článku 8 ods. 2 druhej vety Charty základných práv a článku 12 smernice o ochrane údajov má každý právo na prístup k zhromaždeným údajom, ktoré sa ho týkajú. To v zásade platí aj v súvislosti so zaradením do sporného zoznamu. Okrem toho mali byť dotknuté osoby či už na základe článku 10 alebo článku 11 smernice o ochrane údajov z dôvodu zhromažďovania údajov informované o ich použití.

86. Je pravda, že článok 13 ods. 1 smernice o ochrane údajov síce umožňuje obmedzenie tohto práva na informácie, ak je opatrenie nevyhnutné najmä na zabezpečenie predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania a stíhania [písmeno d)] alebo dôležitého hospodárskeho alebo finančného záujmu členského štátu vrátane daňových záležitostí [písmeno e)], ako aj súvisiacej monitorovacej, kontrolnej alebo regulačnej funkcie [písmeno f)]. Článok 13 však výslovne vyžaduje, aby boli tieto obmedzenia prijaté prostredníctvom legislatívnych opatrení.<sup>45</sup>

87. Ak takéto právne ustanovenia existujú, je možné, že obmedzenie informačných práv dotknutej osoby je nutné. Pravdepodobne existuje riziko, že monitorovacie a kontrolné činnosti vykonávané na základe zoznamu sú menej účinné, ak je známe, kto je v nich uvedený.

38 Uznesenia z 23. októbra 2002, Rakúsko/Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, bod 12); z 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19), a z 29. januára 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neuvěřené, EU:C:2009:40, bod 13).

39 Rozsudky zo 6. novembra 2012, Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 48), a z 30. júna 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, body 36 a 47).

40 Rozsudky z 9. júna 2005, Španielsko/Komisia (C-287/02, EU:C:2005:368, bod 37, o právach na obranu členských štátov); z 2. decembra 2009, Komisia/Írsko a i. (C 89/08 P, EU:C:2009:742, bod 53, o inštitúciách Únie), a z 18. februára 2016, Rada/Bank Mellat (C 176/13 P, EU:C:2016:96, bod 49, o subjekte Iránu).

41 Uznesenia z 23. októbra 2002, Rakúsko/Rada (C-445/00, EU:C:2002:607, bod 12); z 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19), a z 29. januára 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neuvěřené, EU:C:2009:40, bod 13).

42 Uznesenie z 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, bod 19).

43 Pozri rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), a z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 77 a nasl.).

44 Uznesenie z 29. januára 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neuvěřené, EU:C:2009:40, bod 17).

45 Rozsudok z 1. októbra 2015, Bara a i (C-201/14, EU:C:2015:638, bod 39).

88. Predtým, ako príslušné súdy budú môcť odmietnuť použitie sporného zoznamu ako dôkazného prostriedku, budú preto musieť preskúmať, či takéto obmedzenie informačného práva je stanovené zákonom a prípadne odôvodnené. V konaní pred Súdny dvorom nebolo v každom prípade k žiadnemu z týchto aspektov nič uvedené.

89. Aj keď existujú dôvody oprávneného záujmu na prípadnom právom stanovenom utajovaní sporného zoznamu, musia vnútroštátne súdy okrem toho preskúmať, či v konkrétnom prípade prevažujú nad záujmom na ochrane práv jednotlivca.

90. V colnom práve Súdny dvor rozhodol, že výkon práv dotknutej osoby je neprimerane sťažený, ak musí predložiť údaje, ktorými nemôže disponovať.<sup>46</sup> Toto posúdenie proporcionality môže v iných oblastiach skončiť inak, ak sú obmedzené závažnejšie záujmy ako colné príjmy.<sup>47</sup> Nezdá sa však byť zrejme, že daňové príjmy sú nutne dôležitejšie ako colné príjmy.

91. Okrem toho záujem na dôvernosti zoznamu v konaní vo veci samej stratil výrazne na závažnosti, keďže už bol zverejnený treťou osobou a Kriminálny úrad finančnej správy potvrdil jeho existenciu. Prípadná škoda teda už mohla vzniknúť.

92. Do úvahy však pripadá, aby sa dotknutej osobe zakázalo odvolávať sa na zoznam, ak sa sama zúčastnila na jej nedovolenom verejnom rozšírení. Účastníkom konania sa totiž môže zabrániť, aby mali úžitok z ich vlastného protiprávneho konania. Ale veľmi ťažko by sa dalo odôvodniť, že by sa dotknutej osobe, akou je pán Puškár, vytýkalo správanie tretej osoby.

93. Na tretiu otázku je preto potrebné odpovedať tak, že zásada spravodlivého konania zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty v zásade pripúšťa, aby sa interné dokumenty orgánu, účastníka konania vo veci samej, ktoré si bez súhlasu tohto orgánu zaobstaral iný účastník konania, odmietli ako neprípustný dôkazný prostriedok. Odmietnutie je ale vylúčené, ak ide o zoznam finančného orgánu členského štátu, ktorý obsahuje osobné údaje žalobcu, ktoré musí tento orgán oznámiť žalobcovi podľa článkov 12 a 13 smernice o ochrane údajov.

#### ***D. O druhej otázke – prípustnosť zoznamu z hľadiska práva o ochrane osobných údajov***

94. Druhá otázka sa týka hmotnoprávnej podstaty sporu vo veci samej. Týka sa toho, či základné práva na súkromie a ochranu osobných údajov, ako aj smernica o ochrane údajov zakazujú členskému štátu, aby bez súhlasu dotknutej osoby vytváral zoznamy osobných údajov na účely správy daní. Podľa Najvyššieho súdu by v takom prípade už získanie osobných údajov do dispozičnej sféry orgánu verejnej moci na účely potlačania daňových podvodov bolo nebezpečné samo osebe.

95. Konanie vo veci samej ale nevyžaduje zodpovedanie všeobecnej otázky, či daňové orgány smú bez súhlasu dotknutých osôb zbierať osobné údaje. Toto žiaden účastník nespochybňuje. Naopak je potrebné objasniť, či daňová správa smie na účely potlačania daňových podvodov viesť zoznam osôb, ktoré fiktívne zastávajú riadiace funkcie v určitých právnických osobách a ktoré nedali súhlas s ich uvedením na tomto zozname. Túto otázku je primárne potrebné zodpovedať na základe smernice o ochrane údajov, keďže táto konkretizuje základné práva na súkromie a ochranu údajov. Ak, najmä v oblasti trestného stíhania v pôsobnosti práva Únie, platia len základné práva, musí sa ešte preveriť, či z toho vyplývajú odlišné požiadavky.

<sup>46</sup> Rozsudok z 23. októbra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, bod 28).

<sup>47</sup> Na ukážku rozsudky zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, body 64 až 68), a z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 128 a 129).



96. Medzi účastníkmi konania existuje zhoda v tom, že uvedenie osoby do takéhoto zoznamu a jej priradenie k určitým právnickým osobám sa považuje za spracovanie osobných údajov v zmysle článku 2 písm. b) smernice o ochrane údajov.

97. Podľa ustanovení kapitoly II smernice o ochrane údajov („Všeobecné nariadenia týkajúce sa zákonnosti spracovania osobných údajov“) musí byť okrem výnimiek pripustených na základe článku 13 tejto smernice akékoľvek spracovanie osobných údajov jednak v súlade so zásadami o kvalite údajov vymenovanými v článku 6 uvedenej smernice a jednak musí zodpovedať jednej zo zásad týkajúcich sa legitímnosti spracovania údajov uvedených v článku 7 danej smernice.<sup>48</sup>

98. Ako už naznačuje prejudiciálna otázka, prichádzajú do úvahy ako základ vytvorenia sporného zoznamu jednak článok 7 (pozri bod 1 nižšie), ako aj článok 13 smernice o ochrane údajov (pozri bod 2 nižšie).

### *1. O článku 7 smernice o ochrane údajov*

99. Podľa článku 7 smernice o ochrane údajov je možné osobné údaje spracovať iba vtedy, ak je splnená jedna zo šiestich podmienok vymenovaných v tomto ustanovení. Prejudiciálna otázka sa týka prípadov uvedených v písmenách e) a f), konkrétne nevyhnutnosti na splnenie úlohy vykonávanej vo verejnom záujme a na účely legitímnych záujmov, ktoré plní prevádzkovateľ alebo tretia strana. Pre úplnosť je možné zohľadniť aj článok 7 písm. c), konkrétne nevyhnutnosť na splnenie zákonnej povinnosti.

100. Takisto chcem už na tomto mieste uviesť, že v prejednávanej veci považujem posúdenie článku 7 písm. c) alebo f) za nadbytočné. Ako totiž uznávajú všetci účastníci konania, výber dane a potláčanie daňových podvodov sú úlohami vo verejnom záujme v zmysle článku 7 písm. e) smernice o ochrane údajov.

101. Pán Puškár ale zastáva názor, že zoznam bol vytvorený Finančným riaditeľstvom bez právneho základu, keďže takýto zoznam je oprávnený vytvoriť len Kriminálny úrad finančnej správy. Tento názor sa zakladá na § 5 ods. 3 písm. b) zákona č. 333/2011, ktorý poveruje Kriminálny úrad finančnej správy zbierať údaje o porušeníach, prípadne o podozreniach z porušení.

102. Pri posúdení článku 7 písm. e) smernice o ochrane údajov je možné toto tvrdenie vykladať v tom zmysle, že podľa pána Puškára nebolo Finančné riaditeľstvo poverené úlohou postupovať proti bielym koňom.

103. Slovenská republika proti tomu namieta, že už § 164 zákona č. 563/2009 Z. z. je dostatočným právnym základom. Podľa neho sú na účely správy daní správca dane, Finančné riaditeľstvo a ministerstvo (financií) oprávnené spracúvať osobné údaje daňových subjektov, zástupcov daňových subjektov a iných osôb.

104. To, aké úlohy patria podľa týchto ustanovení na Slovensku akému orgánu verejnej moci, môžu rozhodnúť len vnútroštátne súdy. To isté platí pre otázku, či je možné jednu alebo obe právne úpravy vykladať v tom zmysle, že povoľujú orgánom verejnej moci uvedeným v danom ustanovení zostavenie sporného zoznamu.

105. Súdny dvor sa ale môže vyjadriť k otázke, aké požiadavky práva Únie musí spĺňať zverenie relevantnej úlohy nevyhnutné podľa článku 7 písm. e) smernice o ochrane údajov.

<sup>48</sup> Rozsudky zo 16. decembra 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, bod 48), a z 1. októbra 2015, Bara a i. (C-201/14, EU:C:2015:638, bod 30).

106. Článok 7 písm. e) smernice o ochrane údajov síce v tejto súvislosti neobsahuje žiadne pokyny, ale toto ustanovenie je potrebné vykladať v spojení so zásadami podľa článku 6. Podľa článku 6 ods. 1 písm. b) osobné údaje musia byť zhromaždené na špecifikované, explicitné a zákonné účely. V pôsobnosti článku 7 písm. e) je účel spracovania údajov neoddeliteľne spojený so zverenými úlohami. Na základe toho musí zverenie úloh jednoznačne zahŕňať účel daného spracovania.

107. Keďže návrh na začatie prejudiciálneho konania ďalej nešpecifikuje účel sporného zoznamu, je povinnosťou Najvyššieho súdu, aby sa touto otázkou hlbšie zaoberal. V každom prípade nie je podľa všetkého od začiatku vylúčené, že sporný zoznam je využiteľný „na účely správy daní“ podľa § 164 zákona č. 563/2009 Z. z. Hoci sa v tomto ustanovení výslovne nehovorí o uchovávaní osobných údajov o podozreniach z porušení, musia dotknuté osoby počítať s tým, že daňové úrady takéto údaje uchovávajú, aby vedeli, voči ktorým osobám majú byť špeciálne pozorné. Oveľa jasnejšie je ale využitie týchto údajov na plnenie úloh Kriminálneho úradu finančnej správy podľa § 5 ods. 3 písm. b) zákona č. 333/2011. Preto je ich uchovávanie týmto orgánom v každom prípade predvídateľné.

108. V ďalšom kroku musí Najvyšší súd preskúmať, či vytvorenie a použitie sporného zoznamu a najmä uvádzanie pána Puškára je nevyhnutné na účely konštatovaného verejného záujmu. Ochrana základného práva na rešpektovanie súkromia garantovaného v článku 7 Charty totiž vyžaduje, aby výnimky a obmedzenia v súvislosti s ochranou osobných údajov nepôsobili nad rámec toho, čo je prísne nevyhnutné.<sup>49</sup> To znamená, že sa musí dodržiavať zásada proporcionality,<sup>50</sup> teda spracovanie údajov musí byť „vo vzťahu k cieľu, ktorý sleduje, vhodné, potrebné a primerané“.

109. Najvyšší súd musí preto jednotlivo preskúmať, či uvedenie pána Puškára je vhodné na realizáciu rozličných účelov použitia zoznamu, či môžu existovať miernejšie, ale rovnako účinné prostriedky, predovšetkým ale, či je jeho uvedenie vo vzťahu k týmto cieľom primerané.

110. Konkrétne údaje o účele zoznamu síce chýbajú, je však nepochybné, že uvedenie na spornom zozname výrazne zasahuje do práv dotknutého. Poškodzuje to jeho povesť a môže viesť aj k závažným praktickým nevýhodám v jeho vzťahu k daňovým orgánom. Jeho uvedenie súčasne porušuje prezumpciu neviny stanovenú v článku 48 ods. 1 Charty.<sup>51</sup> Okrem toho je poškodená sloboda podnikania podľa článku 16 Charty tých právnických osôb, ktoré boli spojené s dotknutou osobou.

111. Takýto závažný zásah môže byť primeraný len vtedy, ak existujú *dostatočné dôvody* na podozrenie, že dotknutá osoba fiktívne vykonáva riadiace funkcie v právnických osobách, s ktorými bola spojená, a tým poškodzuje verejný záujem na výbere daní a na potláčaní daňových podvodov.<sup>52</sup>

## 2. O článku 13 smernice o ochrane údajov

112. Článok 13 smernice o ochrane údajov umožňuje členským štátom, aby sa z určitých dôvodov odklonili od niektorých ustanovení smernice. Článok 7 medzi týmito ustanoveniami ale nie je uvedený. Preto článok 13 nemôže spochybňovať výsledok výkladu článku 7 písm. e).

49 Rozsudky zo 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, bod 56); zo 7. novembra 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, bod 39); z 11. decembra 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, bod 28), a zo 6. októbra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 92).

50 Rozsudok z 21. decembra 2016, Tele2 Sverige a Watson a i. (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 96).

51 Pozri rozsudky ESLP zo 4. decembra 2008, S. a Marper v. Spojené kráľovstvo (30562/04 a 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, bod 122), ako aj z 18. októbra 2011, Khelili v. Švajčiarsko (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, bod 68).

52 Pozri rozsudky z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 58 a 59), a z 21. decembra 2016, Tele2 Sverige a Watson a i. (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, body 105 a 106), ako aj rozsudok ESLP z 18. októbra 2011, Khelili v. Švajčiarsko (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, body 66 až 68).

113. Ako je uvedené vyššie,<sup>53</sup> článok 13 je naopak dôležitý pre odpoveď na otázku, či sa sporný zoznam smie viesť dôverným spôsobom, hoci z článkov 10, 11 a 12 smernice o ochrane údajov vyplýva, že dotknuté osoby sa spravidla majú informovať o spracovaní údajov. Toto informovanie je potrebným predpokladom na to, aby si dotknutá osoba mohla uplatňovať práva, ktoré jej vyplývajú zo smernice o ochrane údajov a zo základných práv na súkromie a ochranu osobných údajov.<sup>54</sup> Ale otázka, či sa so sporným zoznamom oprávnene zaobchádzalo ako s dôverným, nakoniec nemôže mať žiaden vplyv na to, či bol pán Puškár oprávnene uvedený na tomto zozname.

### *3. O základných právach na súkromie a ochranu údajov*

114. Základné práva na súkromie (článok 7 Charty) a na ochranu údajov (článok 8 Charty), ktoré sú dôležité najmä pre trestnoprávne opatrenia v rámci pôsobnosti práva Únie, vedú k rovnakému výsledku ako uplatnenie článku 7 písm. e) smernice o ochrane údajov.

115. Uvedenie osoby na spornom zozname by zasahovalo do oboch základných práv. Takéto zásahy sú podľa článku 52 ods. 1 Charty odôvodnené len vtedy, ak sa zakladajú na dostatočnom právnom základe, rešpektujú podstatu oboch základných práv a dodržiavajú zásadu proporcionality.

116. Z týchto aspektov sa doteraz neanalyzovalo len rešpektovanie podstaty. Ale napriek dopadom spojeným so zaradením do sporného zoznamu nedosahujú prah porušenia podstaty, ak sa inak rešpektuje zásada proporcionality.

### *4. Predbežný záver*

117. Na tretiu otázku je preto potrebné odpovedať tak, že podľa článku 7 písm. e) smernice o ochrane údajov môže daňová správa viesť na svoje účely zoznam osôb, ktoré fiktívne zastávajú riadiace funkcie v určitých právnických osobách a ktoré nedali súhlas so svojím uvedením na tomto zozname. Na to musia byť splnené podmienky, že táto úloha bola daňovej správe zverená zákonom, použitie zoznamu je skutočne na účely správy daní vhodné a potrebné a existujú dostatočné dôvody pre domnienku, že tieto osoby sú uvedené na tomto zozname oprávnene. Ani základné práva na súkromie (článok 7 Charty) a na ochranu údajov (článok 8 Charty) by v takomto prípade nebránili vytvoreniu a využívaniu tohto zoznamu.

### *E. O štvrtej otázke – Vzťah medzi Súdnyim dvorom a ESĽP*

118. Štvrtou otázkou sa má objasniť, či sa vnútroštátny súd môže riadiť judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie, ak táto odporuje judikatúre ESĽP.

119. Ako poznamenávajú rôzni účastníci konania vo veci samej, je prípustnosť tejto otázky v tejto forme sporná, najmä keďže Najvyšší súd nevysvetľuje, v akej otázke si oba európske súdy odporujú a v akom rozsahu je tento rozpor podstatný pre rozhodnutie v konaní vo veci samej. Prejudiciálne konanie totiž neslúži na získanie stanovísk o všeobecných alebo hypotetických otázkach.<sup>55</sup>

120. Napriek tomu táto otázka obsahuje aspekt, ktorý môže mať význam pre konečné rozhodnutie sporu vo veci samej. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž existuje v tomto prípade polemika medzi slovenským Ústavným súdom a slovenským Najvyšším súdom, pričom Ústavný súd sa odvoláva na judikatúru ESĽP, ale nevyjadruje sa k judikatúre Súdneho dvora. A ďalšie prejudiciálne

<sup>53</sup> Pozri bod 86 a nasl. vyššie.

<sup>54</sup> Rozsudky zo 7. mája 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, bod 49), a zo 17. júla 2014, YS a i. (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 44).

<sup>55</sup> Rozsudok z 21. decembra 2016, Tele2 Sverige a Watson a i. (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 130 a citovaná judikatúra).

otázky ukazujú, že súd podávajúcí návrh na začatie prejudiciálneho konania si nie je istý, či judikatúra nášho Súdneho dvora vedie k rovnakému výsledku ako judikatúra slovenského Ústavného súdu. Preto má zmysel ukázať, ako sa má postupovať, ak súd podávajúcí návrh na začatie prejudiciálneho konania – pravdepodobne so zreteľom na rozhodnutie slovenského Ústavného súdu – dospeje k záveru, že si oba európske súdy odporujú v otázke významnej pre rozhodnutie sporu vo veci samej.

121. Okrem toho podobne už rozhodol aj Súdny dvor, keď bol požiadaný, aby špecifikoval rozsah oprávnenia, resp. povinnosti podať návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ.<sup>56</sup> Tieto návrhy na začatie prejudiciálneho konania často obsahujú už konkrétne otázky, ktorých zodpovedanie je nevyhnutné na rozhodnutie daného sporu vo veci samej. Súdny dvor ale odpovedá podľa článku 267 ZFEÚ aj na všeobecnejšiu otázku. Inak by totiž bolo veľmi nepravdepodobné, že by Súdny dvor dostal príležitosť vyjadriť sa k takýmto otázkam. A súčasne by bolo potrebné sa obávať, že vnútroštátne súdy by nevedeli o ich oprávnení alebo povinnosti podať návrh na začatie prejudiciálneho konania, a preto by sa pri uplatňovaní práva Únie dopustili chýb, ktorým možno zabrániť.

122. Čo sa týka preformulovania prejudiciálnej otázky, článok 52 ods. 3 prvá veta Charty stanovuje, že zmysel a rozsah práv Charty, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Podľa vysvetliviek k tomuto ustanoveniu sú zmysel a rozsah zaručených práv určené nielen znením EDĽP, ale najmä aj judikatúrou ESĽP.<sup>57</sup> Článok 52 ods. 3 druhá veta Charty ale pripúšťa, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

123. Z toho vyplýva, že právo Únie umožňuje Súdnemu dvoru odchýlku od judikatúry ESĽP len v takom prípade, ak Súdny dvor priznáva určitým základným právam rozsiahlejšiu ochranu ako ESĽP. Aj táto odchýlka je prípustná len vtedy, ak súčasne nevedie k tomu, že inému základnému právu Charty, ktoré zodpovedá právu podľa EDĽP, je poskytnutá menšia ochrana ako v judikatúre ESĽP. Myslí sa najmä na prípady, v ktorých sa musí vytvoriť rovnováha medzi určitými základnými právami.<sup>58</sup>

124. Ak z judikatúry Súdneho dvora vyplýva prípustná širšia ochrana základného práva, zaväzuje prednosť práva Únie vnútroštátne súdy, aby sa v rozsahu pôsobnosti práva Únie riadili judikatúrou Súdneho dvora a tomuto základnému právu poskytli ochranu.

125. Ak však vnútroštátny súd dospeje k záveru, že judikatúra Súdneho dvora poskytuje v súvislosti s určitým základným právom, ktoré je zakotvené tak v Charte, ako aj v EDĽP, menšiu ochranu ako judikatúra ESĽP, tak z toho nevyhnutne vyplýva otázka týkajúca sa výkladu práva Únie, konkrétne so zreteľom na dotknuté základné právo a článok 52 ods. 3 Charty. Takýto názor vnútroštátneho súdu by totiž znamenal, že výklad predmetného základného práva Súdny dvorom by bol v rozpore s článkom 52 ods. 3 Charty.

126. Pokiaľ je takáto otázka nevyhnutná pre vydanie rozhodnutia v právnom spore predloženom vnútroštátnemu súdu, vnútroštátny súd sa môže podľa článku 267 druhého odseku ZFEÚ obrátiť na Súdny dvor, aby o nej rozhodol. Ak proti rozhodnutiu vnútroštátneho súdu nie je prípustný opravný prostriedok, je podľa článku 267 tretieho odseku ZFEÚ dokonca *povinný*, obrátiť sa na Súdny dvor.

<sup>56</sup> Pozri rozsudky z 27. júna 1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, bod 42 a nasl.); zo 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 80 a nasl.), a z 8. júla 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, bod 21 a nasl.).

<sup>57</sup> Rozsudky z 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, body 35 a 37), a z 30. júna 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, bod 41).

<sup>58</sup> Pozri napríklad rozsudok z 29. januára 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, bod 68).

127. Na štvrtú otázku je preto potrebné odpovedať takto: Ak vnútroštátny súd dospeje k názoru, že rozhodnutie v konaní, ktoré pred ním prebieha, by bolo ovplyvnené judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie, podľa ktorej práva podľa Charty, zodpovedajúce právam garantovaným EDLP, sú chránené slabšie ako podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, môže sa obrátiť na Súdny dvor Európskej únie, aby zistil, ako sa má vykladať právo Únie vzhľadom na tento prípad. Ak proti rozhodnutiam vnútroštátneho súdu už nie sú prípustné opravné prostriedky podľa vnútroštátneho práva, je povinný obrátiť sa na Súdny dvor.

## VI. Návrh

128. Na základe vyššie uvedeného navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Použitie osobných údajov pri výbere daní podlieha smernici Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, zmenenej a doplnenej nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. septembra 2003, ako aj článkom 7 a 8 Charty základných práv Európskej únie, zatiaľ čo v oblasti trestného práva je, pokiaľ ide o otázky upravené právom Únie, uplatniteľný len článok 8 Charty.
2. Právo na účinnú právnu ochranu podľa článku 47 Charty a zásada efektivity nebránia administratívnejmu prostriedku nápravy, ktorý sa musí obligatórne vyčerpať pred podaním žaloby, ak postupy tohto prostriedku nápravy neprímerane neobmedzujú účinnosť súdnej ochrany práv. Obligatórny administratívny prostriedok nápravy preto najmä nesmie neprímerane predĺžiť celkové konanie týkajúce sa prostriedkov nápravy alebo spôsobiť neprímerané náklady.
3. Daňová správa môže podľa článku 7 písm. e) smernice 95/46 viesť na svoje účely zoznam osôb, ktoré fiktívne zastávajú riadiace funkcie v určitých právnických osobách a ktoré nedali súhlas so svojím uvedením na tomto zozname. Na to musia byť splnené podmienky, že táto úloha bola daňovej správe zverená zákonom, použitie zoznamu je skutočne na účely správy daní vhodné a potrebné a existujú dostatočné dôvody pre domnienku, že tieto osoby sú uvedené na tomto zozname oprávnené. Ani základné práva na súkromie (článok 7 Charty) a na ochranu údajov (článok 8 Charty) by v takomto prípade nebránili vytvoreniu a využívaniu tohto zoznamu.
4. Zásada spravodlivého konania zakotvená v článku 47 druhom odseku Charty v zásade pripúšťa, aby sa interné dokumenty orgánu, účastníka konania vo veci samej, ktoré si bez súhlasu tohto orgánu zaobstaral iný účastník konania, odmietli ako neprípustný dôkazný prostriedok. Odmietnutie je ale vylúčené, ak ide o zoznam finančného orgánu členského štátu obsahujúci osobné údaje žalobcu, ktoré musí tento orgán oznámiť žalobcovi podľa článkov 12 a 13 smernice 95/46.
5. Ak vnútroštátny súd dospeje k názoru, že rozhodnutie v konaní, ktoré pred ním prebieha, by bolo ovplyvnené judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie, podľa ktorej práva podľa Charty, zodpovedajúce právam garantovaným EDLP, sú chránené slabšie ako podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, môže sa obrátiť na Súdny dvor Európskej únie, aby zistil, ako sa má vykladať právo Únie vzhľadom na tento prípad. Ak proti rozhodnutiam vnútroštátneho súdu už nie sú prípustné opravné prostriedky podľa vnútroštátneho práva, je povinný obrátiť sa na Súdny dvor.