



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 30. marca 2017¹

Zadeva C-73/16

**Peter Puškár,
ob udeležbi
Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,
Kriminálny úrad finančnej správy
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike))

„Predlog za sprejetje predhodne določbe – Obdelava osebnih podatkov – Varstvo temeljnih pravic – Nujnost izvedbe predhodnega postopka – Seznam osebnih podatkov, ki je bil sestavljen zaradi boja proti davčni goljufiji – Dopustnost seznama kot dokaznega sredstva – Načelo lojalnega sodelovanja – Razmerje med sodno prakso Sodišča Evropske unije in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice“

I. Uvod

1. Razhajanje med vrhovnim sodiščem Slovaške in ustavnim sodiščem te države članice je ponovno privedlo do vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe.² Tokrat je sporno, ali lahko davčni organi vodijo zaupni seznam fizičnih oseb s fiktivnimi vodstvenimi položaji pri določenih pravnih osebah. V okviru tega spora se hkrati postavljata vprašanji glede učinkovitega pravnega varstva, in sicer, ali je lahko izčrpanje obveznega upravnega sredstva pogoj za vložitev pritožbe in ali je mogoče predložitev seznama zavriniti kot nedopustno dokazno sredstvo, če se je razširjal brez privolitve davčnih organov. Končno mora Sodišče nacionalnemu sodišču še pojasniti, ali je dolžno slediti njegovi sodni praksi ali sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), če se njuni sodni praksi razlikujeta.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Glej sodbi z dne 8. novembra 2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, točke od 36 do 38), in z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točke od 38 do 46).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

2. V členu 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah urejeno temeljno načelo varstva osebnih podatkov konkretizira Direktiva o varstvu podatkov,³ ki bo v kratkem razveljavljena s Splošno uredbo o varstvu podatkov.⁴

3. Člen 6(1) Direktive o varstvu podatkov ureja načela za obdelavo osebnih podatkov:

„Države članice določijo, da morajo biti osebni podatki:

(a) pošteno in zakonito obdelani;

[...]

(d) točni in po potrebi ažurirani; uporabiti je treba vse primerne ukrepe za zagotovitev, da se podatki, ki so netočni ali nepopolni, zbršejo ali popravijo, ob upoštevanju namenov, za katere so bili zbrani ali za katere se naprej obdelujejo;

[...]“

4. Člen 7 Direktive o varstvu podatkov ureja pogoje za zakonitost obdelave osebnih podatkov:

„Države članice določijo, da se lahko osebni podatki obdelujejo samo, če:

(a) je posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, nedvoumno dal svojo privolitev; ali

[...]

(c) je obdelava potrebna za skladnost z zakonsko obveznostjo, ki velja za upravljavca; ali

[...]

(e) je obdelava potrebna za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu ali pri izvrševanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu ali tretji stranki, ki so ji posredovani podatki; ali

(f) je obdelava potrebna zaradi zakonitih interesov, za katere si prizadeva upravljavec ali tretja stranka ali stranke, ki so jim osebni podatki posredovani, razen kadar nad takimi interesi prevladajo temeljne pravice in svoboščine posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ki se varujejo na podlagi člena 1(1).“

5. Člen 10 Direktive o varstvu podatkov zahteva, da se morajo posamezniku, od katerega se neposredno zbirajo podatki, ki se nanašajo nanj, zagotoviti določene informacije. Člen 11 vsebuje ustrezne določbe za primer, kadar podatki niso bili pridobljeni od posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo. Člen 12 pa ureja pravico posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, do dostopa do podatkov, ki so predmet obdelave in pravico do popravka, izbrisa ali blokiranja podatkov, katerih obdelava ni v skladu z določbami te direktive.

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

4 Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL 2016, L 119, str. 1).

6. Izjeme od posameznih določb Direktive o varstvu podatkov ureja člen 13(1):

„Države članice lahko sprejmejo predpise za omejitev obsega obveznosti in pravic, opredeljenih v členih 6(1), 10, 11(1), 12 in 21, kadar taka omejitev predstavlja potreben ukrep za zaščito:

[...]

- (d) preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ali kršitve etike za zakonsko urejene poklice;
- (e) pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice ali Evropske unije, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami;
- (f) spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, četudi občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz (c), (d) in (e);

[...]“

7. Člen 14 Direktive o varstvu podatkov ureja pravico posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, do ugovora:

„Države članice priznavajo posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico:

- (a) da vsaj v primerih iz člena 7(e) in (f) na podlagi zakonitih in nujnih razlogov, povezanih z njegovim posebnim položajem kadar koli ugovarja obdelavi podatkov, ki se nanašajo nanj, razen kjer nacionalna zakonodaja določa drugače. Kadar obstaja utemeljen ugovor, obdelava, ki jo uvede upravljavec, ne sme več vključevati teh podatkov;

[...]“

8. Člen 22 Direktive o varstvu podatkov ureja pravna sredstva:

„Brez poseganja v upravno pravna sredstva pred predložitvijo zadeve sodnemu organu, ki jih je možno med drugim predvideti pred nadzornim organom iz člena 28, države članice zagotovijo, da ima vsaka oseba v primeru kršitve pravic, zagotovljenih z nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na zadevno obdelavo, pravico vložiti pravno sredstvo na sodišču.“

9. Člen 28(4) Direktive o varstvu podatkov ureja pravico do vložitve pritožbe pri nadzornem organu:

„Vsak nadzorni organ obravnava zahteve, ki jih je vložila katera koli oseba ali združenje, ki predstavlja to osebo, v zvezi z varstvom svojih pravic in svoboščin glede obdelave osebnih podatkov. Zadevna oseba je obveščena o odločitvah o zahtevkih.“

Vsak nadzorni organ obravnava predvsem zahteve za preverjanje zakonitosti obdelave podatkov, ki jih vложи katera koli oseba, kadar se uporabljajo nacionalne določbe, sprejete v skladu s členom 13 te direktive. Oseba mora biti v vsakem primeru obveščena, da je bilo opravljeno preverjanje.“

B. Slovaško pravo

10. Člen 250v(1) in (3) Občiansky súdny poriadok (zakonik o civilnem postopku, v nadaljevanju: z. c. p.), v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, vsebuje določbe o pravnem varstvu: „1. Fizična ali pravna oseba, ki meni, da so bili zaradi nezakonitega poseganja javnega organa njene zaščitene pravice in interesi kršeni z zakonom, ki se razlikuje od posamezne odločitve, pri čemer gre za neposredno poseganje v njen položaj ali za poseganje, ki je imelo nanjo učinke, lahko zoper to poseganje zahteva pravno varstvo, če se navedeno poseganje ali njegovi učinki nadaljujejo ali bi se lahko ponovili.

[...]

3. Pravno sredstvo ni dopustno, če tožeča stranka ni izčrpala sredstev, zagotovljenih na podlagi določb posebnega zakona [...]"

11. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (zakon št. 9 iz leta 2010 o upravnih pritožbah) ureja možnost vložitve pritožbe zoper ravnanja ali opustitve javnega organa.

12. Člen 164 Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (zakon št. 563 iz leta 2009 o davčni upravi (davčni zakonik)) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, ureja obdelavo osebnih podatkov:

„Davčni organi, finančni urad in ministrstvo [za finance] imajo za namene davčne uprave pravico do obdelave osebnih podatkov davčnih zavezancev, njihovih zastopnikov in drugih subjektov v skladu z določbami posebnega zakona (95);^[5] osebne podatke je mogoče posredovati samo občini, kadar nastopa kot davčni organ, finančnim organom in ministrstvu ter v zvezi z davčno upravo in opravljanjem njihovih nalog v smislu posebnega zakona drugi osebi, sodišču ali organu, ki ukrepa v kazenskem postopku. V informacijskih sistemih (95) se lahko obdelujejo ime in priimek fizične osebe, naslov njenega stalnega prebivališča in nacionalna identifikacijska številka, če navedeni osebi ob registraciji ni bila dodeljena identifikacijska številka podjetja.“

13. Člen 4(3)(d), (e) in (o) Zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánach štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva (zakon št. 333 iz leta 2011 o organih državne uprave v zvezi z davki, prispevki in carinami) ureja za obravnavani primer upoštevne naloge finančnega urada:

„Finančni urad ima naslednje naloge:

- (d) vzpostavi, razvija in upravlja informacijske sisteme finančne uprave...; ministrstvu sporoči namero o opravljanju dejavnosti, povezanih z vzpostavitvijo in razvojem informacijskih sistemov;
- (e) uvede in vodi centralni register gospodarskih subjektov in drugih oseb, ki opravljajo dejavnosti, za katere se uporablja carinska zakonodaja, in ga usklajuje z ustreznimi registri Evropske komisije, uvede in vodi centralni register davčnih zavezancev ter upravlja in posodablja podatkovno zbirko; uvede zgoraj navedena registra in ju vodi prek informacijskih sistemov finančne uprave;
- (o) obvešča osebe o zadevnih pravicah in obveznostih na področju davkov in dajatev ter o prispevkih in obveznostih v smislu določb posebnega zakona...“

5 Opomba 95 napotuje na Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (zakon št. 428 iz leta 2002 o varstvu osebnih podatkov, kakor je bil spremenjen).

14. Obdelavo podatkov o kršitvah ureja člen 5(3)(b) zakona št. 333 iz leta 2011:

„Urad finančne uprave za kazniva dejanja uporablja informacijske sisteme finančne uprave, v katerih ta zbira, obdeluje, hrani, posreduje, uporablja, ščiti in briše informacije in osebne podatke o osebah, ki so kršile davčno ali carinsko zakonodajo, osebah, o katerih obstaja razumen dvom, da kršijo davčno ali carinsko zakonodajo, ali o osebah, ki so v okviru pristojnosti finančne uprave kršile – ali obstaja razumen dvom, da kršijo – javni red, pa tudi druge informacije o takih kršitvah davčne ali carinske zakonodaje ali o kršitvah, ki pomenijo motenje javnega reda; navedene informacije in osebni podatki se predložijo ali se do njih zagotovi dostop finančnemu uradu, davčnemu uradu ali carinskemu uradu v obsegu, potrebnem za izpolnitev njihovih nalog.“

III. Dejansko stanje

15. P. Puškár je s pritožbo z dne 19. novembra 2014 Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike) predlagal izdajo sodbe, s katero bi se direktoratu za finance in vsem podrejenim finančnim organom ter uradu finančne uprave za kazniva dejanja prepovedalo, da uvrsti njegovo ime na seznam fizičnih oseb (ki jih je po njegovih navedbah 1227) – ki so po mnenju upravnih organov „biele kone“ (to je pogovorni izraz, ki običajno označuje osebe s fiktivnimi vodstvenimi položaji). Na tem seznamu naj bi za posamezno fizično osebo praviloma stale ena ali več pravnih oseb (po navedbah pritožnika 3369), ki naj bi delovale za tako osebo, in sicer pod njeno nacionalno identifikacijsko številko, identifikacijsko številko davčnega subjekta, v okviru katerega deluje navedena oseba, in v okviru trajanja njenega pooblastila. Hkrati je predlagal, naj zgoraj navedeni organi izbrišejo njegovo ime z navedenega ali podobnega seznama in iz informacijskih sistemov finančne uprave.

16. Obstoj seznama „Biele kone“ je potrdil urad finančne uprave za kazniva dejanja, ki pa je izjavil, da je navedeni seznam sestavil direktorat za finance.

17. Pritožnik uveljavlja nezakonitost poseganja direktorata za finance in urada finančne uprave za kazniva dejanja, zlasti ker naj bi se z njegovim vpisom na navedeni seznam kršila njegova osebna pravica, natančneje pravica do zaščite ugleda, dostojanstva in dobrega imena.

18. Vrhovno sodišče je navedeno pritožbo in pritožbi drugih dveh oseb, vpisanih na seznam, zavrnilo oziroma zavrglo v ločenih postopkih kot neutemeljene oziroma nedopustne bodisi iz procesnih bodisi iz vsebinskih razlogov.

19. Ústavný súd (Slovaško ustavno sodišče) je na podlagi pritožnikove ustavne pritožbe in ustavnih pritožb drugih, zgoraj navedenih oseb ugotovilo, da je vrhovno sodišče v svojih sodbah kršilo temeljne pravice pritožnikov do poštenega sojenja.

20. Kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, je ustavno sodišče v enem primeru odločilo tudi, da je bila poleg pravice do zasebnega življenja kršena tudi temeljna pravica do varstva osebnih podatkov pred nepooblaščenim zbiranjem in drugimi zlorabami osebnih podatkov. Na taki pravni podlagi je razveljavilo vse zgoraj navedene sodbe vrhovnega sodišča ter mu navedene zadeve vrnilo v ponovno obravnavo zaradi sprejetja novih vsebinskih odločitev. Hkrati je poudarilo, da je vrhovno sodišče v zvezi z varstvom osebnih podatkov zavezano k upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zvezi z varstvom osebnih podatkov.

21. Ustavno sodišče je v preostalih sodbah vrhovnemu sodišču očitalo, da je v okoliščinah obravnavanega primera za razlago pravila o nedopustnosti pravnega sredstva zoper nezakonito poseganje javnega organa uporabilo strogo formalistični pristop, pri katerem naj se ne bi upošteval ustavni obseg temeljne pravice do sodnega varstva v smislu ustave, ki zagotavlja možnost vložitve pravnega sredstva za preverjanje odločitev in praks javnih organov, ki posegajo v temeljne pravice in svoboščine. Ustavno sodišče ni upoštevalo sodne prakse Sodišča Evropske unije v zvezi z uporabo prava Evropske unije na področju varstva osebnih podatkov.

22. Slovaško ustavno sodišče je v zadnjih letih, kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, pod vplivom sodne prakse ESČP opustilo stališče, da je mogoče pritožbo v smislu zakona o upravnih pritožbah vedno šteti za učinkovito pravno sredstvo zoper nezakonito poseganje javnih organov ali njihovo opustitev. Njegova smernica, v skladu s katero mora vrhovno sodišče v obravnavanem primeru nedvoumno upoštevati prejšnjo sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, je v skladu s slovaškim pravom zavezujoča za nadaljevanje meritornega postopka, ne da bi se v enakem obsegu upoštevali učinki prava Evropske unije in sodne prakse Sodišča Evropske unije.

IV. Predlog za sprejetje predhodne odločbe

23. Vrhovno sodišče Slovaške republike je zato Sodišču predložilo naslednja vprašanja:

1. Ali člen 47, prvi odstavek, Listine – na podlagi katerega ima vsak, ki so mu kršene pravice, torej tudi pravica do zasebnega življenja v zvezi z varstvom obdelave osebnih podatkov, določena v členu 1(1) in naslednjih določbah Direktive o varstvu osebnih podatkov, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenem členu Listine – nasprotuje nacionalni določbi, ki za uporabo takega učinkovitega pravnega sredstva pred upravnim sodiščem določa pogoj, da pritožnik, zaradi varstva svojih pravic in svoboščin, pred vložitvijo pravnega sredstva izčrpa sredstva, ki jih ima na voljo na podlagi določb *lex specialis*, kakršen je slovaški zakon o upravnih pritožbah?
2. Ali je mogoče pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij, določeno v členu 7 Listine, in pravico do varstva osebnih podatkov, določeno v členu 8 navedene listine – v primeru zatrjevane kršitve pravice do varstva osebnih podatkov, ki se na ravni Evropske unije izvaja zlasti z Direktivo o varstvu podatkov, v skladu s katero:
 - imajo države članice obveznost, da pri obdelavi osebnih podatkov zagotovijo pravico do zasebnega življenja (člen 1(1)),
 - imajo države članice pristojnost za obdelavo osebnih podatkov, kadar je to potrebno za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu (člen 7(e)) ali zaradi zakonitih interesov, za katere si prizadeva upravljavec ali tretja stranka ali stranke, ki so jim osebni podatki posredovani, in
 - ima država članica izjemoma pristojnost, da omeji obseg obveznosti in pravic (člen 13(1)(e) in (f)), če taka omejitev pomeni potreben ukrep za zaščito pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice ali Evropske unije, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami,
 - razlagati tako, da država članica brez privolitve zadevne osebe ne sme sestavljati seznamov osebnih podatkov za davčno upravo, tako da je pridobivanje osebnih podatkov – ki so na voljo javnemu organu z namenom boja proti davčni goljufiji – tvegano početje?
3. Ali je mogoče seznam finančnega organa države članice, ki vsebuje osebne podatke pritožnika in katerega zaupnost je bila zagotovljena z ustreznimi tehničnimi in organizacijskimi ukrepi za varstvo osebnih podatkov pred nepooblaščenim širjenjem ali dostopom v smislu člena 17(1) zgoraj

navedene Direktive o varstvu podatkov, ki si ga je pritožnik priskrbel brez zakonite odobritve navedenega finančnega organa države članice, obravnavati kot nezakonit dokaz, ki ga mora nacionalno sodišče zavrnilo v skladu z načelom prava Unije, ki nalaga pošteno sojenje, določeno v členu 47, drugi odstavek, Listine?

4. Ali je pristop nacionalnega sodišča – pri katerem da nacionalno sodišče, če se v posameznem primeru sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice razlikuje od odgovora Sodišča Evropske unije, na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU in člena 267 PDEU, prednost pravni usmeritvi Sodišča Evropske unije – v skladu z zgoraj navedeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja (zlasti na podlagi člena 47 Listine)?

24. Pisna stališča so podali P. Puškár, Slovaška republika, Češka republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Italija, Poljska in Evropska komisija. Obravnave z dne 16. februarja 2017 sta se poleg P. Puškárja in Slovaške udeležili Španija in Komisija.

V. Pravno stanje

25. Prvo in tretje vprašanje vrhovnega sodišča se nanašata na postopek pravnega varstva. Zaradi tega ju je treba preučiti drugo za drugim (točki B in C), to je pred obravnavo materialnopravnega drugega vprašanja glede združljivosti zadevnega seznama z varstvom osebnih podatkov (točka D). Na koncu bo treba preučiti četrto vprašanje, ki se nanaša na morebitno neskladje med sodno prakso Sodišča in ESČP (točka E). Uvodoma pa je treba pojasniti, ali se za sporni seznam uporablja evropsko pravo o varstvu podatkov (točka A).

A. Uporaba evropskega prava o varstvu osebnih podatkov

26. Zlasti Španija zastopa stališče, da se evropsko pravo o varstvu osebnih podatkov v obravnavanem primeru ne uporablja.

27. Zaradi tega je treba razlikovati med Direktivo o varstvu podatkov in členom 8 Listine.

28. Področje uporabe Direktive o varstvu podatkov je omejeno zlasti s členom 3(2) te direktive. V skladu z navedeno določbo se ta direktiva med drugim ne uporablja za kazenski pregon. Navedeno velja, tudi če se sporni seznam uporablja za kazenskopravne namene.⁶ V nasprotju z navedenim se Direktiva o varstvu podatkov načeloma uporablja na področju pobiranja davkov in pri uporabi seznama v tej zvezi.⁷ To izhaja tudi iz člena 13(1)(e) Direktive o varstvu podatkov, ki izrecno dopušča omejevanje varstva podatkov za davčne namene.

29. Člen 3(2) Direktive o varstvu podatkov ne posega v področje uporabe temeljne pravice do varstva osebnih podatkov, določeno s členom 8 Listine. To izhaja zlasti iz člena 51(1) Listine. V skladu z navedeno določbo se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije.⁸ Kot izhaja že iz sodbe Åkerberg Fransson, se Listina uporablja tudi za davčne globe, če gre za davčne cilje prava Unije.⁹ S tem so mišljeni zlasti prometni davki in trošarine. Pravo Unije pa se uporablja tudi za določena vprašanja na področju neposrednih davkov, na

⁶ Glej sodbi z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točka 43), in z dne 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, točka 41).

⁷ Glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, točka 45).

⁸ Sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19), in z dne 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, točka 66).

⁹ Sodba z dne 26. februarja 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 27).

primer vprašanja pravočasnosti ukrepov usklajevanja¹⁰ ali omejevanja temeljnih svoboščin.¹¹ Nacionalno sodišče bo zaradi tega v posameznem primeru moralo pogosto preizkusiti, ali se Listina uporablja. Če se Listina in pravo Unije ne uporabljata, bodo podobne zahteve praviloma izhajale iz člena 8 EKČP.

30. Navedeno v obravnavanem primeru pomeni, da se za uporabo seznama na področju pobiranja davkov uporabljata Direktiva o varstvu podatkov in Listina, medtem ko se na kazenskopравnem področju, če gre za vprašanja s področja prava Unije, uporablja samo Listina.

B. Prvo vprašanje – obveznost vložitev upravnega sredstva

31. Prvo vprašanje se nanaša na pogoje za sodno varstvo pri uveljavljanju pravic v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Vrhovno sodišče sprašuje, ali pravica do učinkovitega pravnega varstva, določena v členu 47, prvi odstavek, Listine, nasprotuje temu, da je dopustnost pritožbe odvisna od tega, ali je pritožnik predhodno izčrpal upravna sredstva.

32. To vprašanje se očitno postavlja zaradi tega, ker je slovaško ustavno sodišče podvomilo v ta pogoj za vložitev predloga za uvedbo sodnega postopka.

33. Sodišče na takšna vprašanja praviloma odgovarja s sklicevanjem na procesno avtonomijo držav članic, ki se mora izvajati ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti.¹² Procesna avtonomija je upoštevana, samo če pravo Unije ne vsebuje nobenih upoštevnih določb. Vendar Direktiva o varstvu podatkov vsebuje določbe, ki urejajo to vprašanje. Zaradi tega bo treba ne glede na možnost ločenega uveljavljanja pravic iz člena 8 Listine¹³ najprej preučiti določbe Direktive (del 2) in v nadaljevanju razmerje med načelom učinkovitosti in pravico do učinkovitega pravnega varstva (del 3). Na koncu se bodo preučile njune posledice glede obveznosti upravnih sredstev (del 4). Najprej pa bo treba preučiti nekaj izvajanj glede dopustnosti tega vprašanja (del 1).

1. Dopustnost prvega vprašanja

34. Dopustnost prvega vprašanja prereka zlasti P. Puškár. Navaja, da je vložil različna pravna sredstva, ki pa niso bila uspešna. Zaradi tega je to vprašanje hipotetično.

35. Vendar za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, kot navaja tudi P. Puškár, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga sama pristojna opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrže, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na zastavljena vprašanja.¹⁴

36. Iz predloga za sprejetje prehodne odločbe žal ne izhaja, katera upravna sredstva je P. Puškár izčrpal. Vendar iz njega izhaja, da vrhovno sodišče in ustavno sodišče Slovaške nista enotnega mnenja glede nujnosti izčrpanja upravnih sredstev in njihovih posledic za dopustnost uvedbe sodnega postopka. Zaradi tega to vprašanje očitno ni hipotetično, temveč je treba nanj odgovoriti.

10 Glej na primer sodbo z dne 22. oktobra 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, točka 23 in naslednje).

11 Sodba z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točka 74 in navedena sodna praksa).

12 Glej sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 41 in navedena sodna praksa).

13 Glej zgoraj, točka 29.

14 Glej na primer sodbo z dne 17. julija 2014, Y S (C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 63 in navedena sodna praksa).

2. Določbe Direktive o varstvu podatkov

37. Direktiva o varstvu podatkov ureja pravna sredstva v členih 22 in 28. Člen 22 določa, da ima vsaka oseba – brez poseganja v pravna sredstva na podlagi člena 28(4) – v primeru kršitve pravic, zagotovljenih z nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na zadevno obdelavo, pravico vložiti pravno sredstvo na sodišču.

38. Na podlagi člena 28(4) Direktive o varstvu podatkov lahko katera koli oseba v zvezi z varstvom svojih pravic in svoboščin glede obdelave osebnih podatkov vloži zahtevek pred tako imenovanim nadzornim organom. Nadzorni organ obravnava predvsem zahtevke za preverjanje zakonitosti obdelave podatkov, ki jih vloži katera koli oseba.

39. Člena 22 in 28(4) Direktive o varstvu podatkov bi se lahko na prvi pogled štela za določbi, ki na področju uveljavljanja varstva osebnih podatkov urejata razmerje med sodnim in upravnim pravim sredstvom zadevne osebe.

40. Pri podrobnejšem pregledu pa se lahko ugotovi, da vsaj pravno sredstvo iz člena 28(4) Direktive o varstvu podatkov ni predmet obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Pritožba na podlagi Direktive o varstvu podatkov se vloži pred neodvisnim nadzornim organom,¹⁵ ki ga ureja ta direktiva. V nasprotju z navedenim mora biti upravna pritožba, ki je na podlagi slovaškega prava pogoj za uvedbo sodnega postopka, vložena pred pristojnimi upravnimi organi.

41. Širša določba člena 79 Splošne uredbe o varstvu podatkov, ki se še ne uporablja, vendar se bo kmalu začela, pa ureja razmerje med pravico do uvedbe sodnega postopka s področja varstva posebnih podatkov in drugimi pravnimi sredstvi. V skladu z navedeno določbo ima vsak posameznik – brez poseganja v katero koli razpoložljivo upravno ali izvensodno sredstvo, vključno s pravico do vložitve pritožbe pri nadzornem organu – na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

42. Vsaj v prihodnosti se bo tako sodno pravno varstvo zagotavljalo ne glede na vsa druga pravna sredstva. To pomeni, da pravica do vložitve tožbe ne vpliva na druga pravna sredstva.

43. Vendar s tem še ni pojasnjeno, ali se lahko vložitev tožbe pogojuje z obveznim izčrpanjem drugega pravnega sredstva. Iz člena 79 Splošne uredbe o varstvu podatkov izhaja zgolj, da mora biti pravno sredstvo učinkovito. Obveznost izčrpanja drugega pravnega sredstva pred vložitvijo tožbe tako ne bo dopustna, če zaradi tega pogoja pravno sredstvo pred sodiščem ne bo učinkovito.

44. Člen 22 Direktive o varstvu podatkov sicer ureja zgolj posebno pravno sredstvo in izrecno tudi ne določa, da mora biti pravno sredstvo učinkovito, vendar se učinkovitost zahteva sama po sebi.¹⁶ Da se s pravico do sodnega varstva ne sme podvomiti o drugih pravnih sredstvih, pa izhaja že iz tega, ker člen 22 glede tega ne vsebuje posebnih določb.

45. Posledično je treba pravico do tožbe na podlagi Direktive o varstvu podatkov, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, razlagati tako, da se lahko izčrpanje predhodnih pravnih sredstev zahteva, samo če to ne vpliva na učinkovitost pravnega sredstva pred sodiščem. To omejitev je mogoče primerjati z omejevanjem nacionalne procesne avtonomije z načelom učinkovitosti.

¹⁵ Glej sodbe z dne 9. marca 2010, Komisija/Nemčija (C-518/07, EU:C:2010:125, točka 17 in naslednje), z dne 16. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-614/10, EU:C:2012:631, točka 36 in naslednje), in z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 38 in naslednje).

¹⁶ Glej na primer sodbo z dne 9. julija 1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, točka 17), z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 45), z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 47), in z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 65).

3. Načelo učinkovitosti in pravica do učinkovitega pravnega varstva

46. V skladu z načelom procesne avtonomije držav članic je treba v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, ob neobstoju predpisov Unije na tem področju.

47. Praviloma je ta avtonomija omejena z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. V obravnavanem primeru je upošteveno samo slednje. V skladu s tem načelom nacionalna postopkovna pravila v praksi ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije.¹⁷

48. Sodišče je ponovno ugotovilo, da je treba vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Skupnosti, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. S tega vidika je treba zlasti upoštevati, če je to primerno, načela nacionalnega pravnega sistema, kot so na primer načelo varstva pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka.¹⁸

49. V novejšem času se načelo učinkovitosti pogosto povezuje tudi s pravico do učinkovitega pravnega varstva na podlagi člena 47, prvi odstavek, Listine.¹⁹ V zadnjih mesecih sta bili izdani celo dve sodbi, ki se ne sklicujeta več na načelo učinkovitosti, temveč izključno na člen 47, prvi odstavek.²⁰

50. Sklicevanje na člen 47, prvi odstavek, Listine zahteva preizkus ukrepa, ker nedvomno pomeni omejitev temeljnih pravic iz člena 52, prvi odstavek.²¹ V skladu z navedeno določbo je omejitev temeljnih pravic upravičena, le če je predpisana z zakonom in če spoštuje bistveno vsebino navedene pravice. Poleg tega se zahteva, da je potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Evropska unija, oziroma je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. Načelo sorazmernosti pa je tudi sestavni del načela učinkovitosti. Tam prihaja do izraza pri omejevanju *prekomernega* oteževanja.

51. Zaradi tega člen 47, prvi odstavek, Listine in načelo učinkovitosti v bistvu predstavljata enako pravno načelo in ju je mogoče preizkusiti skupaj, z uporabo meril iz členov 47, prvi odstavek, in 52, prvi odstavek, Listine.

4. Združljivost obveznega predhodnega postopka z učinkovitim pravnim varstvom

52. Tako je treba preizkusiti, ali člen 47, prvi odstavek, Listine in načelo učinkovitosti nasprotujeta obveznemu izčrpanju upravnega sredstva pred vložitvijo tožbe.

17 Glej na primer sodbe z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, točka 5), z dne 9. novembra 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, točka 12), z dne 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 12), z dne 7. januarja 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točka 67), z dne 20. oktobra 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, točka 29), in z dne 21. decembra 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 Sodbe z dne 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 14), z dne 10. aprila 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, točka 66), in z dne 20. oktobra 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, točka 42).

19 Glej na primer sodbe z dne 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, točki 28 in 31), z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 33), z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točka 52) in z dne 13. oktobra 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, točki 23 in 24), ter tudi moje sklepe predloge v zadevah Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, točka 28), Alassini (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2009:720, točka 42), in Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, točka 99).

20 Sodbi z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi (C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 46), in z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 65).

21 Sodbe z dne 4. junija 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, točka 51), z dne 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, točka 67 in naslednje), in z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi (C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 49 in naslednje).

53. Takšno postopkovno pravilo lahko zavleče dostop do pravnega sredstva pred sodiščem. Poleg tega lahko povzroča dodatne stroške. Upravni organi za izvedbo postopka s pravnim sredstvom morda pobirajo takse. Morda je tudi smiselno ali celo nujno zaprositi za pomoč odvetnika ali predložiti izvedenska mnenja.

54. Tako obveznost izčrpanja upravnega sredstva pred vložitvijo tožbe vpliva na pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

55. Vendar je takšno postopkovno pravilo lahko upravičeno na podlagi člena 52, prvi odstavek, Listine.

56. Kot izhaja iz predloga za sprejetje prehodne odločbe, je tako pravilo na Slovaškem uvedeno z zakonom. Ker ne omejuje kroga oseb, ki lahko načeloma uveljavljajo sodno varstvo, ne vpliva na pravico do učinkovitega pravnega varstva.²² Nalaga jim samo dodatni postopkovni korak.

57. Zaradi tega je odločilno, da je obvezno upravno sredstvo sorazmerno.

58. Načelo sorazmernosti zahteva, da mora biti ukrep „primeren za uresničitev cilja, ki ga zasleduje, nujen in sorazmeren“^{23, 24} Kot izhaja iz člena 52, prvi odstavek, Listine mora dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali biti potreben zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

59. Po mnenju vrhovnega sodišča se z izčrpanjem upravnih sredstev zagotavlja večja učinkovitost, ker javnemu organu omogoča odpravo zatrjevanega nezakonitega poseganja, s čimer se prihrani presenečenje zaradi sodnega postopka. Poleg tega v tem predhodnem postopku obe stranki prikažeta svoj položaj, kar sodiščem olajša nadaljnjo obravnavo spora. Upravno sredstvo prav tako preprečuje nepotrebne sodne postopke in lahko spodbuja pravni mir tudi tako, da prizadeta oseba na ukrep morda pristane brez izvedbe sodnega postopka zaradi prepričljivejše obrazložitve. In končno je upravno sredstvo praviloma za vse udeležence občutno cenejše od sodnega pravnega sredstva.

60. Kot izhaja iz primerljivih predhodnih postopkov, ta cilj priznava pravo Unije, na primer v okviru kadrovskega prava²⁵ ali v okviru dostopa do dokumentov.²⁶ Tudi pritožbeni organi pri EUIPO²⁷ ali pri Evropskem uradu za kemikalije²⁸ sledijo temu namenu. Ne nazadnje je tudi vložitev pritožbe pri evropskem varuhu človekovih pravic pogojena s predhodno vložitvijo upravne pritožbe.²⁹

22 Glej sodbi z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 95), in z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, točka 161).

23 Glej moje sklepne predloge v zadevi G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, točka 98), v katerih se sklicujem na francoski Conseil constitutionnel, sodbi št. 2015-527 QPC z dne 22. decembra 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, točki 4 in 12) in št. 2016-536 QPC z dne 19. februarja 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, točki 3 in 10); podobno francoski Conseil d'État, sodba št. 317827 z dne 26. oktobra 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); glej tudi Bundesverfassungsgericht (nemško zvezno ustavno sodišče), *BVerfGE* 120, 274, str. 318 in 319 (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, točka 218).

24 Glej na primer sodbo z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, točka 48 in navedena sodna praksa).

25 Glej člena 90 in 91 Kadrovske predpisev.

26 Člen 8 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

27 Člen 58 in naslednji Uredbe Sveta (ES) št. 207/2009 z dne 26. februarja 2009 o blagovni znamki Skupnosti (UL 2009, L 78, str. 226).

28 Člen 89 in naslednji Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) (UL 2006, L 396, str. 1).

29 Člen 2(4), drugi stavek, Sklepa Evropskega parlamenta o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje funkcije varuha človekovih pravic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 283).

61. K temu želim dodati, da ta cilj priznava tudi nemški pravni red. V nemškem upravnem postopku je na podlagi člena 68 zakona o upravnih sodiščih (Verwaltungsgerichtsordnung) vložitev upravnega sredstva praviloma pogoj za vložitev tožbe. Pomena tega pogoja večina³⁰ ne prereka. Sodišča so že odločala o tem, ali je delna odprava upravnega sredstva združljiva s pravom višjega ranga.³¹

62. Obvezni predhodni postopek je nedvomno primeren za doseg ciljev, navedenih v točki 59. Prav tako ne obstajajo milejša sredstva, s katerimi bi bilo mogoče navedene cilje doseči v enaki meri.

63. Tako je treba odgovoriti na vprašanje, ali je obveznost vložitve upravne pritožbe sorazmerna oziroma primerna za doseg cilja, ki se z njo zasleduje. Odgovor na to vprašanje je odvisen od konkretne upravne pritožbe. To pa lahko presojuje samo nacionalna sodišča.

64. To velja zlasti za od P. Puškárja izpostavljeno domnevno negotovost, ali začne rok za vložitev tožbe teči že pred odločitvijo o upravni pritožbi. Če bodo nacionalna sodišča ugotovila, da je takšna negotovost v upoštevnem obdobju dejansko obstajala, dopustnosti tožbe ne bi bilo primerno pogojevati z izčrpanjem upravnega pravnega sredstva.

65. Sodišče je sicer na področju prava potrošnikov odločilo, da je obvezni postopek poravnave pred začetkom sodnega postopka dopusten, ker posledica tega postopka med drugim ni bila bistvena zamuda in za potrošnika niso nastali stroški ali pa so bili ti neznatni.³²

66. Navedena vidika sta pomembna tudi pri presoji obveznosti upravne pritožbe. Zaradi bistvenih zamud ali visokih stroškov za pritožnika bi primernost tega postopkovnega pravila gotovo postala vprašljiva.

67. Kar zadeva zamude, člen 47, drugi odstavek, Listine določa, da ima vsak pravico, da se o njegovi zadevi odloča v razumnem roku. Ta pravica se sicer nanaša na sodni postopek, ki pa se seveda ne more omejevati s pogojem za vložitev tožbe. V skladu z navedenim ESČP trajanje obveznih upravnih pritožb upošteva pri določanju trajanja sodnega postopka.³³ Tudi v primeru, če člena 47, drugi odstavek, Listine, ne bi bilo mogoče uporabiti, podobne zahteve izhajajo že iz splošnih načel prava Unije.³⁴

68. Glede stroškov člen 47, tretji odstavek, Listine določa, da se odobri zgolj pravna pomoč, če je ta potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva. Načeloma plačila primernih taks za izvedbo upravnega postopka ni mogoče prerekati.³⁵

30 Glej sklep Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče) z dne 28. oktobra 1975 (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 (36 in 37)).

31 Sklep Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče) z dne 9. maja 1973 (2 BvL 43 in 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) in sodbi Bayrisches Verfassungsgerichtshof (bavarsko ustavno sodišče) z dne 15. novembra 2006, R. R. in K. N. (6-VII-05 in 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219), in z dne 23. oktobra 2008, A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

32 Sodba z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točki 55 in 57).

33 Sodbe ESČP z dne 28. junija 1978, König proti Nemčiji (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, točka 98), z dne 20. decembra 2001, Janssen proti Nemčiji (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, točki 13 in 40), in z dne 2. decembra 2014, Siermiński proti Poljski (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, točka 65).

34 Sodba z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 50).

35 Sodba z dne 9. novembra 2006, Komisija/Irska (C-216/05, EU:C:2006:706, točka 33). Glej tudi sodbi ESČP z dne 19. junija 2001, Kreuz proti Poljski (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, točka 59), in z dne 24. maja 2006, Weissman in drugi proti Romuniji (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, točka 35).

69. V primeru obvezne upravne pritožbe pa mora biti pobiranje taks podvrženo strožjim omejitvam, ker ta prehodni postopek pomeni oviro za uveljavljanje sodnega pravnega sredstva na podlagi člena 47 Listine, in ker se ti stroški prištevajo k stroškom sodnega postopka.³⁶ Načelo, na katerem temelji pravica do pravne pomoči, se zato nanaša tudi na stroške obvezne upravne pritožbe. Poleg tega samonadzor upravljanja, ki se zagotavlja z upravno pritožbo, v Uniji prava ni zgolj v interesu prizadete osebe, temveč tudi v javnem interesu.

5. Vmesna sklepna ugotovitev

70. Pravica do učinkovitega pravnega varstva na podlagi člena 47 Listine o temeljnih pravicah in načelo učinkovitosti tako ne nasprotujeta obvezni upravni pritožbi, ki jo je treba izčrpati pred vložitvijo tožbe, če posebnosti tega pravnega sredstva nesorazmerno ne vplivajo na učinkovitost sodnega pravnega varstva. Obvezna upravna pritožba zato zlasti ne sme povzročati prekomernega zavlačevanja celotnega postopka s pravnim sredstvom ali povzročati prekomernih stroškov.

71. Vendar združljivost obvezne upravne pritožbe s pravom Unije ne izključuje, da takšno postopkovno pravilo sodnega pravnega varstva ni združljivo z nacionalnim ustavnim pravom.

C. Tretje vprašanje – zavrnitev seznama kot dokaznega sredstva

72. S tretjim vprašanjem, na katero je treba odgovoriti pred drugim vprašanjem, želi vrhovno sodišče izvedeti, ali je mogoče sporni seznam zavriniti kot dokazno sredstvo, ker si ga je P. Puškár priskrbel brez odobritve pristojnih organov.

1. Dopustnost vprašanja

73. Po mnenju Slovaške in P. Puškárja to vprašanje ni dopustno, ker se zaradi neobstoja upoštevanih določb prava Unije nanaša samo na razlago nacionalnega prava.

74. Vendar ta ugovor ne upošteva, da so tudi dokazna pravila, podobno kot obvezna upravna pritožba, postopkovna pravila, ki lahko vplivajo na učinkovitost pravnega varstva pri uveljavljanju pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije. Pravo Unije lahko torej tudi na tem področju omejuje procesno avtonomijo držav članic.

75. Češka republika v nasprotju z navedenim dvomi, da je to vprašanje pomembno za odločitev v sporu, ker je eden od organov, udeleženih v postopku v glavni stvari, urad finančne uprave za kazniva dejanja, ugotovil, da seznam obstaja in da ga je sestavil drug udeležen organ, in sicer direktorat za finance. V skladu z navedenim bi se lahko domnevalo, da dodaten dokaz ni potreben in da je vprašanje hipotetično.

76. Zlasti na obravnavi pa se je izkazalo, da je drugi udeležen organ, direktorat za finance, v postopku v glavni stvari zanikal sestavo seznama oziroma svojo seznanjenost z njim. Poleg tega vsekakor ni jasno, ali so informacije, ki se nanašajo na P. Puškárja, del tega seznama. Prav tako ni izključeno, da bo moralo vrhovno sodišče, ne glede na rešitev tega spora, kljub temu odločiti o dopustnosti seznama kot dokaznega sredstva.

77. Posledično je treba izhajati iz tega, da je odgovor na to vprašanje nujen za odločitev v sporu o glavni stvari.

³⁶ Glej sodbo z dne 12. decembra 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, točka 29) glede stroškov dostopa do informacij o obdelavi osebnih podatkov.

2. Odgovor na vprašanje

78. Kot v okviru prvega vprašanja je treba procesno avtonomijo držav članic upoštevati tudi na področju dokaznih pravil. Države članice so pristojne, ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti, da določijo dokazna sredstva, ki jih je v zvezi s tem mogoče predložiti, če v pravu Unije ni ureditve.³⁷

79. Tudi glede tega vprašanja kazalniki o kršitvi načela enakovrednosti ne obstajajo. Posledično je ponovno upoštevno samo načelo učinkovitosti, ki se uporablja v povezavi s pravico do učinkovitega pravnega varstva na podlagi člena 47 Listine.

80. Omejevanje dopustnih dokaznih sredstev za dokazovanje kršitve pravice, ki se zagotavlja s pravom Unije, posega v temeljno pravico do učinkovitega pravnega varstva. Zaradi tega mora biti na podlagi člena 52, prvi odstavek, Listine upravičeno.

81. Ker se to nanaša samo na eno dokazno sredstvo, to ne vpliva na bistvo učinkovitega pravnega varstva. Posledično je treba ponovno preizkusiti sorazmernost.

82. Sodišče je cilj preprečevanja nedopustne uporabe notranjih dokumentov v postopkih pred sodiščem načeloma že priznalo.³⁸ Kot pravilno poudarja vrhovno sodišče, ta cilj izhaja iz načela poštenega sojenja in zlasti iz načela enakosti orožij, ki sta določeni v členu 47 Listine,³⁹ ker lahko nezakonit dostop do notranjih informacij prizadene interese zadevne osebe. Na navedeni načeli se lahko sklicujejo tudi državni organi, če so udeleženci spora.⁴⁰ Zavrnitev nedopustno predloženega notranjega dokumenta kot dokaznega sredstva je primerna za doseg tega cilja.

83. Brezpogojna zavrnitev takšnih dokaznih sredstev pa ni najmilejše sredstvo. Preizkusiti je namreč treba, ali ima prizadeta oseba pravico do dostopa do spornih informacij. V tem primeru interes preprečevanja nedopustne uporabe ne bi več užival varstva.

84. Sodišče namreč v primeru zavrnitve nedopustno uporabljenih dokumentov meni, da se lahko odredi njihova predložitev.⁴¹ Poleg tega poudarja, da je pogoj za varstvo pred nedopustno uporabo, da sporni dokumenti nimajo javnega značaja.⁴² Končno iz njegove sodne prakse glede pravice do dostopa do dokumentov izhaja, da mora biti zavrnitev internih dokumentov upravičena.⁴³ Zato je pravica do dostopa do dokumentov pomembna pri presoji zavrnitve nedopustno uporabljenih notranjih dokumentov.⁴⁴

37 Sodbe z dne 9. februarja 1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, točka 48 [omenja zgolj načelo učinkovitosti]), z dne 10. aprila 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, točka 63), z dne 28. januarja 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, točki 33 in 34), z dne 23. oktobra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, točka 27), z dne 4. junija 2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, točka 64), z dne 15. oktobra 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, točki 27 in 28), in z dne 6. oktobra 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, točka 44).

38 Sklepi z dne 23. oktobra 2002, Avstrija/Svet (C-445/00, EU:C:2002:607, točka 12), z dne 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten in Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, točka 19), in z dne 29. januarja 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neobjavljen, EU:C:2009:40, točka 13).

39 Sodbi z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 48), in z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, točki 36 in 47).

40 Sodbe z dne 9. junija 2005, Španija/Komisija (C-287/02, EU:C:2005:368, točka 37, glede pravice do obrambe držav članic), z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 53, glede institucij Unije), in z dne 18. februarja 2016, Svet/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, točka 49, glede iranskega subjekta).

41 Sklepi z dne 23. oktobra 2002, Avstrija/Svet (C-445/00, EU:C:2002:607, točka 12), z dne 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten in Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, točka 19), in z dne 29. januarja 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neobjavljen, EU:C:2009:40, točka 13).

42 Sklep z dne 23. marca 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten in Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, točka 19).

43 Glej sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374), in z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, točke 77 in naslednje).

44 Sklep z dne 29. januarja 2009, Donnici/Parlament (C-9/08, neobjavljen, EU:C:2009:40, točka 17).

85. V sporu o glavni stvari je treba upoštevati, da ima podlagi člena 8(2), drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah in člena 12 Direktive o varstvu podatkov vsakdo pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem. To velja načeloma tudi za uvrstitev na sporni seznam. Poleg tega bi se na podlagi členov 10 ali 11 Direktive o varstvu podatkov posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo, zaradi zbiranja podatkov morale zagotoviti informacije glede njihove uporabe.

86. Sicer se lahko v skladu s členom 13(1) Direktive o varstvu podatkov ta pravica do dostopa do podatkov omeji, kadar taka omejitev pomeni potrebni ukrep zlasti za zaščito preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj (točka d) ali pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa države članice, vključno z davčnimi zadevami (točka e) in s tem povezanega spremljanja, pregledovanja ali urejanja (točka f). Vendar navedeni člen 13 izrecno zahteva, da so take omejitve sprejete s predpisi.⁴⁵

87. Če takšne določbe obstajajo, je možno, da omejitev pravice do dostopa do informacij oseb, na katere se osebni podatki nanašajo, predstavlja potrebni ukrep. Morda obstaja nevarnost, da bo spremljanje in pregledovanje na podlagi tega seznama manj učinkovito, če bo znano, kdo je nanj uvrščen.

88. Pred zavrnitvijo uporabe spornega seznama kot dokaznega sredstva bodo pristojna sodišča zato morala preveriti, ali je takšna omejitev pravice do dostopa do podatkov določena in primeroma upravičena. Vendar v postopku pred Sodiščem glede tega ni bilo nobenih izvajanj.

89. Četudi so podani indici za upravičen interes po morebitnem varovanju zaupnosti spornega seznama, določeni z zakonom, morajo nacionalna sodišča poleg tega preveriti, ali v posameznem primeru prevladajo nad pravnimi interesi posameznika.

90. Na področju carinskega prava je Sodišče odločilo, da se uveljavljanje pravic zadevne osebe čezmerno oteži, če mora predložiti take podatke, s katerimi ne more razpolagati.⁴⁶ Takšen preizkus sorazmernosti lahko na drugih področjih vodi do drugačnih rezultatov, če gre za poseg v pomembnejše interese kot so carinski prihodki.⁴⁷ Pri tem pa ni nujno, da imajo davčni prihodki večjo težo od carinskih prihodkov.

91. Sicer je interes po varovanju zaupnosti seznama v sporu o glavni stvari izgubil na pomenu, ker so ga že objavile tretje osebe in je urad finančne uprave za kazniva dejanja potrdil njegov obstoj. Morebitna škoda je zaradi tega že lahko nastala.

92. Sicer je prizadeti osebi mogoče preprečiti sklicevanje na seznam, če je sodelovala pri njegovem nedovoljenem javnem razširjanju. Udeležencem postopka bi se namreč lahko preprečilo, da uživajo ugodnosti na podlagi lastnega nezakonitega ravnanja. Vendar ne bi bilo upravičeno, da bi prizadeta oseba, kot je P. Puškár, nosila posledice ravnanja tretjih oseb.

93. Na tretje vprašanje je zato treba odgovoriti, da je zavrnitev predložitve notranjih dokumentov udeleženega organa, ki si jih drugi procesni udeleženec priskrbi brez odobritve tega organa, kot nezakonitega dokaza, v skladu z načelom, ki nalaga pošteno sojenje, določenim s členom 47, drugi odstavek, Listine. Zavrnitev predložitve pa je izključena, če gre za seznam finančnega organa države članice, ki vsebuje osebne podatke pritožnika, ki jih mora organ sporočiti pritožniku na podlagi členov 12 in 13 Direktive o varstvu podatkov.

45 Sodba z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi (C-201/14, EU:C:2015:638, točka 39).

46 Sodba z dne 23. oktobra 2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, točka 28).

47 Sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, točke od 64 do 68), in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 128 in 129).

D. Drugo vprašanje – dopustnost seznama z vidika prava o varstvu osebnih podatkov

94. Drugo vprašanje se nanaša na jedro spora o glavni stvari. Postavlja se vprašanje, ali je treba temeljno pravico do spoštovanja zasebnosti in varstva podatkov ter Direktivo o varstvu podatkov razlagati tako, da država članica ne sme brez privolitve zadevne osebe sestavljati seznamov osebnih podatkov za davčno upravo. Po mnenju vrhovnega sodišča bi v takšnem primeru tveganje predstavljala že možnost, da bi organ razpolagal z osebnimi podatki zaradi boja proti davčni goljufiji.

95. V sporu o glavni stvari sicer ni treba odgovoriti na splošno vprašanje, ali lahko davčni organi osebne podatke zbirajo brez privolitve zadevne osebe. Nobeden od udeležencev postopka glede tega ni izrazil nobenega dvoma. Pojasniti pa je treba, ali lahko davčna uprava za namene boja proti davčni goljufiji vodi seznam oseb, ki imajo fiktivne vodstvene položaje v določenih pravnih osebah, in ki niso soglašale z njihovo uvrstitvijo na ta seznam. Na to vprašanje je treba primarno odgovoriti ob upoštevanju Direktive o varstvu podatkov, ki podrobneje ureja temeljni pravici do zasebnosti in varstva podatkov. Če zlasti na področju pregona kaznivih dejanj v okviru prava Unije veljajo samo temeljne pravice, je treba ponovno preveriti, ali iz tega izhajajo drugačne usmeritve.

96. Udeleženci so upravičeno enotni, da je treba uvrstitev osebe na takšen seznam in k določenim pravnim osebam šteti za obdelavo osebnih podatkov v smislu člena 2(b) Direktive o varstvu podatkov.

97. V skladu z določbami poglavja II Direktive o varstvu podatkov, naslovljenega „Splošna pravila o zakonitosti obdelave osebnih podatkov“, mora, upoštevajoč odstopanja, ki so dopustna na podlagi člena 13 te direktive, vsaka obdelava osebnih podatkov, prvič, biti v skladu z načeli v zvezi s kakovostjo podatkov, ki so določena v členu 6 navedene direktive, in drugič, ustrezati enemu od meril za zakonitost obdelave podatkov, ki so navedena v členu 7 te direktive.⁴⁸

98. Kot izhaja že iz vprašanja za predhodno odločanje, pravno podlago za sestavitev spornega seznama pomenita tako člen 7 (del 1) kot tudi člen 13 Direktive o varstvu podatkov (del 2).

1. Člen 7 Direktive o varstvu podatkov

99. Na podlagi člena 7 Direktive o varstvu podatkov se lahko osebni podatki obdelujejo, samo če je izpolnjen eden od šestih pogojev iz te določbe. Vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na primere iz točk (e) in (f), in sicer, da je obdelava potrebna za izvajanje naloge, ki se opravlja v javnem interesu in zaradi izvajanja zakonitih interesov, za katere si prizadeva upravljavec ali tretja stranka. Dodatno je upošteven tudi člen 7(c), in sicer, da je obdelava potrebna za skladnost z zakonsko obveznostjo.

100. Kljub temu želim že na tem mestu poudariti, da je po mojem mnenju preizkus člena 7(c) ali (f) v obravnavanem primeru odveč. Vsi udeleženci postopka se namreč strinjajo, da sta pobiranje davkov in bolj proti davčni goljufiji nalogi, ki se opravljata v javnem interesu v smislu člena 7(e) Direktive o varstvu podatkov.

101. Vendar P. Puškár meni, da je direktorat za finance seznam sestavil brez pravne podlage, ker lahko takšen seznam sestavi samo urad finančne uprave za kazniva dejanja. To stališče temelji na členu 5(3)(b) zakona št. 333 iz leta 2011, ki urad finančne uprave za kazniva dejanja pooblašča za zbiranje podatkov o kršitvah oziroma sumu kršitev.

102. To izvajanje bi se v okviru preizkusa člena 7(e) Direktive o varstvu podatkov lahko razumelo tako, da direktorat za finance po mnenju P. Puškárja ni pristojen za nadzor navideznih subjektov.

⁴⁸ Sodbi z dne 16. decembra 2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, točka 48), in z dne 1. oktobra 2015, Bara in drugi (C-201/14, EU:C:2015:638, točka 30).

103. Slovaška temu ugovarja, da zadostno pravno podlago predstavlja že člen 164 zakona št. 563 iz leta 2009. V skladu z navedeno določbo imajo davčni organi, finančni urad in ministrstvo (za finance) za namene davčne uprave pravico do obdelave osebnih podatkov davčnih zavezancev, njihovih zastopnikov in drugih subjektov.

104. Samo nacionalna sodišča lahko odločijo, katere naloge na podlagi teh določb izvajajo posamezni organi na Slovaškem. Enako velja za vprašanje, ali je treba eno ali obe določbi razlagati tako, da predstavljata podlago za to, da so navedeni organi sestavili sporni seznam.

105. Sodišče pa se lahko opredeli glede vprašanja, katere zahteve prava Unije mora izpolnjevati dodelitev naloge iz člena 7(e) Direktive o varstvu podatkov.

106. Sicer člen 7(e) Direktive o varstvu podatkov glede tega ne vsebuje nobenih usmeritev, vendar je treba to določbo brati v povezavi z načeli iz člena 6. Na podlagi člena 6(1)(b) morajo biti osebni podatki zbrani za določene, izrecne ter zakonite namene. V okviru področja uporabe člena 7(e) je namen obdelave osebnih podatkov neločljivo povezan z dodeljenimi nalogami. Posledično mora dodelitev naloge določati tudi namen obdelave.

107. Ker predlog za sprejetje predhodne odločbe podrobneje ne opredeljuje namena spornega seznama, je naloga vrhovnega sodišča, da to vprašanje podrobneje pojasni. Vendar samo po sebi ni izključeno, da se sporni seznam lahko uporabi za „namene finančnega urada“, kot izhaja iz člena 164 zakona št. 563 iz leta 2009. Čeprav ta člen ne govori izrecno o zbiranju osebnih podatkov o sumih kršitev, morajo zadevne osebe računati s tem, da davčni organi takšne podatke zbirajo z namenom, da izvedo, na katere osebe morajo biti še posebej pozorni. Pomen takšnih podatkov prihaja veliko bolj do izraza v okviru nalog urada finančne uprave za kazniva dejanja na podlagi člena 5(3)(b) zakona št. 333 iz leta 2011. Zaradi tega je njihovo zbiranje od tega organa na vsak način predvidljivo.

108. Vrhovno sodišče bo moralo dalje preizkusiti, ali so sestava in uporaba spornega seznama ter zlasti vključitev P. Puškárja na ta seznam potrebni zaradi javnega interesa. Varstvo temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja iz člena 7 Listine namreč zahteva, da se odstopanja od varstva osebnih podatkov in njegove omejitve določijo v mejah tega, kar je nujno potrebno.⁴⁹ To pomeni spoštovanje načela sorazmernosti,⁵⁰ torej, da mora biti obdelava podatkov „primerna za uresničitev cilja, ki ga zasleduje, nujna in sorazmerna“.

109. Vrhovno sodišče bo zato moralo preizkusiti, ali je vključitev P. Puškárja na seznam primerna za uresničitev različnih namenov uporabe seznama, ali obstajajo milejša, vendar enako učinkovita sredstva, zlasti pa, ali je njegova navedba na seznamu v sorazmerju s temi nameni.

110. Sicer manjkajo konkretni podatki o namenu seznama, vendar ni nobenega dvoma, da pomeni uvrstitev na sporni seznam velik poseg v pravice zadevne osebe. Vpliva na njegovo dobro ime in ima lahko tudi hude praktične posledice v zvezi z davčnimi organi. Poleg tega njegova uvrstitev na seznam posega tudi v domnevo nedolžnosti iz člena 48, prvi odstavek, Listine.⁵¹ Prav tako gre tudi za poseg v svobodo gospodarske pobude na podlagi člena 16 Listine pravnih oseb, s katerimi se zadevno osebo povezuje.

49 Sodbe z dne 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, točka 56), z dne 7. novembra 2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, točka 39), z dne 11. decembra 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, točka 28), in z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 92).

50 Sodba z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi (C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 96).

51 Glej sodbi ESČP z dne 4. decembra 2008, S. in Marper proti Združenemu kraljestvu (30562/04 in 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, točka 122), in z dne 18. oktobra 2011, Khelili proti Švici (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, točka 68).

111. Takšen ukrep je lahko primeren, samo če obstajajo *zadostni indici* za sum, da ima zadevna oseba fiktivni vodstveni položaj v pravnih osebah, s katerimi se jo povezuje, s čimer posega v javni interes pobiranja davkov in boja proti davčni goljufiji.⁵²

2. Člen 13 Direktive o varstvu podatkov

112. Na podlagi člena 13 Direktive o varstvu podatkov lahko države članice iz določenih razlogov odstopajo od nekaterih določb Direktive. Člen 7 sicer v tej določbi ni omenjen. Zaradi tega člen 13 ne more vplivati na razlago člena 7(e).

113. V nasprotju z navedenim je člen 13, kot je že bilo omenjeno,⁵³ pomemben za vprašanje, ali se lahko sporni seznam vodi kot zaupni seznam, čeprav iz členov 10, 11 in 12, Direktive o varstvu podatkov izhaja, da je treba posameznike, na katere se osebni podatki nanašajo, praviloma seznaniti z obdelavo podatkov. Ta informacija je nujen pogoj, da lahko zadevna oseba izvršuje pravice iz Direktive o varstvu podatkov in temeljne pravice do spoštovanja zasebnosti in varstva osebnih podatkov.⁵⁴ Vendar vprašanje, ali se je seznam upravičeno obravnaval kot zaupen seznam, ne more vplivati na to, ali je P. Puškár upravičeno naveden na tem seznamu.

3. Temeljni pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov

114. Temeljna pravica do zasebnosti, določena v členu 7 Listine, in pravica do varstva podatkov, določena v členu 8, ki sta zlasti pomembni za kazenskopravne ukrepe na področju uporabe prava Unije, vodita do enakega rezultata kot uporaba člena 7(e) Direktive o varstvu podatkov.

115. Uvrstitev osebe na sporni seznam pomeni poseg v obe temeljni pravici. Na podlagi člena 52, prvi odstavek, Listine so takšni posegi upravičeni, samo če so predpisani z zakonom, spoštujejo bistveno vsebino obeh temeljnih pravic in upoštevajo načelo sorazmernosti.

116. Od teh vidikov doslej še ni bilo obravnavano spoštovanje bistvene vsebine. Kljub negativnim posledicam uvrstitve na sporni seznam ne gre za kršitev bistvene vsebine, če se sicer spoštuje načelo sorazmernosti.

4. Vmesna sklepna ugotovitev

117. Na tretje vprašanje je zato treba odgovoriti, da lahko na podlagi člena 7(e) Direktive o varstvu podatkov davčna uprava za svoje namene vodi seznam oseb s fiktivnimi vodstvenimi položaji v določenih pravnih osebah, ki z vpisom na ta seznam niso soglašale. Pogoj za to je, da je bila ta naloga davčni upravi dodeljena na podlagi zakona, da je uporaba seznama dejansko primerna in potrebna za namene davčne uprave, in da obstajajo zadostni kazalniki, da so te osebe utemeljeno uvrščene na ta seznam. Tudi temeljna pravica do zasebnosti, določena v členu 7 Listine, in pravica do varstva podatkov, določena v členu 8, v tem primeru ne nasprotujeta sestavi in uporabi seznama.

⁵² Glej sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točki 58 in 59), in z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi (C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točki 105 in 106), ter sodbo ESČP z dne 18. oktobra 2011, Khelili proti Švici (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, točke od 66 do 68).

⁵³ Glej zgoraj, točke 86 in naslednje.

⁵⁴ Sodbi z dne 7. maja 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, točka 49), in z dne 17. julija 2014, Y. S. (C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 44).

E. Četrto vprašanje – razmerje med Sodiščem in ESČP

118. S četrtnim vprašanjem je treba pojasniti, ali sme nacionalno sodišče slediti sodni praksi Sodišča Evropske unije, če se ta razlikuje od sodne prakse ESČP.

119. Kot navajajo različni udeleženci se porajajo dvomi glede dopustnosti tega vprašanja v predstavljeni obliki, zlasti ker vrhovno sodišče ni pojasnilo, glede katerega vprašanja se sodni praksi navedenih sodišč razlikujeta, in ali je takšen ugovor pomemben za odločitev v sporu o glavni stvari. Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe namreč ni pridobivanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih.⁵⁵

120. Obravnavano vprašanje kljub temu vsebuje element, ki je lahko pomemben za dokončno odločitev v sporu o glavni stvari. Kot izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, gre namreč v tem primeru za spor med slovaškim ustavnim sodiščem in slovaškim vrhovnim sodiščem, pri čemer se prvo sodišče sklicuje na sodno prakso ESČP, ne da bi se opredelilo glede sodne prakse Sodišča. Iz ostalih vprašanj za predhodno odločanje pa izhaja, da predložitveno sodišče ni prepričano, ali sodna praksa Sodišča vodi do enakega rezultata kot sodna praksa slovaškega ustavnega sodišča. Zaradi tega je smiselno odgovoriti na vprašanje, kaj narediti v primeru, če bo predložitveno sodišče – morda ob upoštevanju sodbe slovaškega ustavnega sodišča – menilo, da se obe sodišči razhajata glede vprašanja, ki je pomembno za odločitev v sporu o glavni stvari.

121. Podobno odločitev je Sodišče sicer že sprejelo, ko mu je bilo predloženo predhodno vprašanje, naj podrobneje opredeli obseg pristojnosti oziroma obveznosti vložitve predloga za sprejetje prehodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.⁵⁶ Takšni predlogi za sprejetje prehodne odločbe velikokrat že vsebujejo konkretna vprašanja, na katera je treba odgovoriti zaradi odločitve v sporu o glavni stvari. Sodišče kljub temu odgovarja tudi na splošnejša vprašanja na podlagi člena 267 PDEU. Sicer se Sodišče do takšnih vprašanj ne bi moglo opredeliti. Hkrati pa bi obstajala nevarnost, da bi nacionalna sodišča dvomila v svojo pristojnost ali obveznost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, zaradi česar bi pri uporabi prava Unije storila napake, ki bi jih bilo mogoče preprečiti.

122. Kar zadeva preoblikovano vprašanje za predhodno odločanje, je treba pojasniti, da iz člena 52, tretji odstavek, prvi stavek, Listine izhaja, da če ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka vsebini in obsegu pravic, ki ju določa ta konvencija. V skladu s pojasnili k tej določbi vsebina in obseg zagotovljenih pravic nista določena le z besedilom EKČP, temveč tudi, med drugim, s sodno prakso ESČP.⁵⁷ Člen 52, tretji odstavek, drugi stavek, Listine pa dopušča širše varstvo po pravu Unije.

123. Glede na navedeno lahko Sodišče v skladu s pravom Unije odstopa od sodne prakse ESČP, samo če določenim temeljnim pravicam zagotavlja širše varstvo kot ESČP. Tudi takšno odstopanje pa je dopustno, samo če drugi temeljni pravici, zagotovljeni na podlagi Listine, ki je enaka pravici, zagotovljeni z EKČP, hkrati ne zagotavlja nižje ravni varstva kot sodna praksa ESČP. Mišljeni so predvsem primeri, ko je treba vzpostaviti ravnovesje med določenimi temeljnimi pravicami.⁵⁸

124. Če iz sodne prakse Sodišča izhaja dopustno širše varstvo temeljnih pravic, primarnost prava Unije nacionalnim sodiščem nalaga, da v okviru področja uporabe prava Unije upoštevajo sodno prakso Sodišča in to varstvo zagotavljajo.

⁵⁵ Sodba z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige in Watson in drugi (C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 130 in navedena sodna praksa).

⁵⁶ Glej sodbe z dne 27. junija 1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, točka 42 in naslednje), z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 80 in naslednje), in z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 21 in naslednje).

⁵⁷ Sodbi z dne 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, točki 35 in 37), in z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, točka 41).

⁵⁸ Glej na primer sodbo z dne 29. januarja 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, točka 68).

125. Če pa bo nacionalno sodišče menilo, da sodna praksa Sodišča določeni temeljni pravici, zagotovljeni tako z Listino kot tudi z EKČP, zagotavlja ožje varstvo od sodne prakse ESČP, gre nujno za vprašanje razlage prava Unije glede zadevne temeljne pravice in člena 52, tretji odstavek, Listine. Tako stališče nacionalnega sodišča bi namreč pomenilo, da je razlaga Sodišča glede zadevne temeljne pravice v nasprotju s členom 52(3).

126. Če je takšno vprašanje pomembno za odločitev v sporu, o katerem odloča nacionalno sodišče, lahko na podlagi člena 267, drugi odstavek, PDEU zadevo predloži Sodišču. Če zoper odločbo nacionalnega sodišča ni več nobenega pravnega sredstva, je na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU celo *dolžno* predložiti zadevo Sodišču.

127. Na četrto vprašanje je zato treba odgovoriti tako: če nacionalno sodišče meni, da je na odločitev v sporu, o katerem odloča, vplivala sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki pravicam, zagotovljenim z Listino, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, zagotavlja ožje varstvo kot sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, lahko Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži vprašanje glede razlage prava Unije v tej zadevi. Če zoper odločbo nacionalnega sodišča ni več nobenega pravnega sredstva na podlagi nacionalnega prava, je *dolžno* predložiti zadevo Sodišču.

VI. Predlog

128. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

1. Za uporabo osebnih podatkov se pri pobiranju davkov uporabljajo Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, ter člena 7 in 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, medtem ko se na področju kazenskega prava uporabljata samo člena 7 in 8 Listine, če gre za vprašanja s področja prava Unije.
2. Pravica do učinkovitega pravnega varstva na podlagi člena 47 Listine in načelo učinkovitosti ne nasprotujeta obvezni upravni pritožbi, ki jo je treba izčrpati pred vložitvijo tožbe, če posebnosti tega pravnega sredstva nesorazmerno ne vplivajo na učinkovitost sodnega pravnega varstva. Obvezna upravna pritožba zato zlasti ne sme povzročati prekomernega zavlačevanja celotnega postopka s pravnim sredstvom ali povzročati prekomernih stroškov.
3. Na podlagi člena 7(e) Direktive 95/46 lahko davčna uprava za svoje namene vodi seznam oseb s fiktivnimi vodstvenimi položaji v določenih pravnih osebah, ki z vpisom na ta seznam niso soglašale. Pogoj za to je, da je bila ta naloga davčni upravi dodeljena na podlagi zakona, da je uporaba seznama dejansko primerna in potrebna za namene davčne uprave, in da obstajajo zadostni indici, da so te osebe utemeljeno uvrščene na ta seznam. Tudi temeljna pravica do zasebnosti, določena s členom 7 Listine, in pravica do varstva podatkov, določena s členom 8, v tem primeru ne nasprotujeta sestavi in uporabi seznama.
4. Zavrnitev predložitve notranjih dokumentov udeleženega organa, ki si jih drugi procesni udeleženec priskrbi brez odobritve tega organa, kot nezakonitega dokaza, je v skladu z načelom, ki nalaga pošteno sojenje, določenim v členu 47, drugi odstavek, Listine. Zavrnitev predložitve pa je izključena, če gre za seznam finančnega organa države članice, ki vsebuje osebne podatke pritožnika, ki jih mora organ sporočiti pritožniku na podlagi členov 12 in 13 Direktive 95/46.
5. Če nacionalno sodišče meni, da je na odločitev v sporu, o katerem odloča, vplivala sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki pravicam, zagotovljenim z Listino, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, zagotavlja ožje varstvo kot sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, lahko

Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži vprašanje glede razlage prava Unije v tej zadevi. Če zoper odločbo nacionalnega sodišča ni več nobenega pravnega sredstva na podlagi nacionalnega prava, je *dolžno* predložiti zadevo Sodišču.